



LA RESPONSABILIDAD DEL PRESIDENTE

Razones para
una reforma constitucional

Francisco Eguiguren Praeli



**FONDO
EDITORIAL**

LA RESPONSABILIDAD DEL PRESIDENTE
Razones para una reforma constitucional

LA RESPONSABILIDAD DEL PRESIDENTE

Razones para
una reforma constitucional

Francisco José Eguiguren Praeli



**FONDO
EDITORIAL**

PONTIFICIA **UNIVERSIDAD CATÓLICA** DEL PERÚ. **90 AÑOS**

La responsabilidad del Presidente
Razones para una reforma constitucional
Primera edición: setiembre de 2007

© Francisco José Eguiguren Praeli, 2007

De esta edición:

© Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2007

Plaza Francia 1164, Lima 1, Perú

Teléfono: (51 1) 626-6140

Fax: (51 1) 626-6156

feditor@pucp.edu.pe

www.pucp.edu.pe/publicaciones

Diseño de cubierta: Juan Carlos García Miguel

Diagramación de interiores: Aída Nagata

*Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio,
total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.*

ISBN 978-9972-42-826-5

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2007-09440

Impreso en el Perú – Printed in Peru

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	11
CAPÍTULO I	
EL RÉGIMEN PRESIDENCIAL «ATENUADO» EXISTENTE EN EL PERÚ	19
1. La paulatina configuración del peculiar régimen presidencial en el Perú	20
2. La Constitución de 1979: la opción por el fortalecimiento del Ejecutivo	28
3. Las novedades introducidas por la Constitución de 1993	33
4. La falta de mecanismos para la solución efectiva de conflictos agudos entre gobierno y Parlamento	37
5. ¿Cómo racionalizar nuestro régimen presidencial?	41
CAPÍTULO II	
LA RESPONSABILIDAD PENAL Y CONSTITUCIONAL DE LOS MIEMBROS DE GOBIERNO EN EUROPA Y ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA: EL <i>IMPEACHMENT</i>	47
1. El <i>impeachment</i> británico	47
2. El desarrollo del <i>impeachment</i> en los Estados Unidos de Norteamérica	54
3. El <i>impeachment</i> y su desarrollo en Francia	61
4. La responsabilidad penal en Italia	67
5. La responsabilidad penal del gobierno en España	72
CAPÍTULO III	
EL JUICIO POLÍTICO EN AMÉRICA LATINA	85
1. Colombia	87
2. Chile	97
3. Venezuela	107

4. México	113
5. Argentina	120
6. Bolivia	126

CAPÍTULO IV

ANTEJUICIO Y JUICIO POLÍTICO EN EL PERÚ 131

1. El Antejudio o Juicio Político y su tratamiento en las constituciones peruanas	131
2. El Antejudio en la Constitución de 1979	139
3. El Antejudio o Juicio Político en la Constitución de 1993	140
4. El procedimiento de acusación constitucional en el Reglamento del Congreso	149
5. La posibilidad de revisión judicial de las sanciones impuestas en el Juicio Político	158
6. El Tribunal Constitucional y la diferenciación entre Antejudio y Juicio Político en la Constitución de 1993	175
7. ¿Hay diferencia entre Juicio Político y Antejudio en la Constitución de 1993?	182
8. Las infracciones a la Constitución, su «tipificación» y sanción mediante el Juicio Político	189

CAPÍTULO V

LA RESPONSABILIDAD PENAL Y CONSTITUCIONAL DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA 197

1. Limitaciones a la exigibilidad de responsabilidad penal y constitucional al Presidente de la República en nuestras constituciones	198
2. La vacancia del Presidente de la República por incapacidad moral	222
3. La necesidad de ampliar las causales de responsabilidad penal y constitucional del Presidente de la República	239

REFLEXIONES FINALES, CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE REFORMA 243

BIBLIOGRAFÍA 263

A la memoria del doctor Luis Antonio Eguiguren Escudero (1887-1967), Presidente del Congreso Constituyente de 1931, alcalde de Lima y Presidente de la Corte Suprema de la República; ganador, por la voluntad popular, de las elecciones para Presidente de la República en 1936, proceso que fue arbitrariamente anulado por la dictadura.

En su actuación pública y conducta personal, dio testimonio de sus firmes convicciones democráticas y de lealtad con inquebrantables principios éticos y morales. Dejó al país un legado de rectitud y honestidad en el desempeño de la función pública.

INTRODUCCIÓN

Sabemos que uno de los requisitos fundamentales para la vigencia del régimen constitucional y de un Estado democrático y social de derecho es que el ejercicio del poder, por parte de gobernantes y autoridades, se encuentre claramente delimitado, regulado y sujeto a control, tanto en el plano político como en el jurisdiccional. Con ello se busca prevenir que su uso incurra en excesos o arbitrariedades, así como establecer los procedimientos de determinación de responsabilidad e imposición de sanción a los infractores. Este régimen de control y responsabilidad se hace más importante respecto de quienes ejercen la mayor autoridad y poder dentro del Estado, para garantizar el respeto a la separación de poderes, a las competencias de los órganos constitucionales autónomos, así como de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

En el Perú, como sabemos, desde el inicio de nuestra vida republicana se adoptó el régimen presidencial, inspirado en el modelo de los Estados Unidos de Norteamérica, al que se le fueron introduciendo diversas instituciones, propias de los regímenes parlamentarios. Ellas estuvieron destinadas a establecer mecanismos de control y contrapeso al poder del Presidente de la República, quien concentra las funciones de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, lo que lo convierte en la máxima autoridad política del país.

A lo largo de nuestra experiencia política, en la que predominaron por tanto tiempo los golpes de Estado, los regímenes dictatoriales o autoritarios, tanto militares como civiles, hechos que han incidido en la débil institucionalidad democrática de la que hasta hoy padecemos, han sido recurrentes abusos y arbitrariedades en los que se vieron involucrados diversos Presidentes de la República y sus gobiernos. Sin embargo, ha sido

frecuente que prime la impunidad, al no haberseles podido exigir, de manera efectiva, responsabilidad penal o constitucional, y menos imponerse sanciones, sea durante el ejercicio de su mandato o después de concluido. Sin ir muy lejos, solo en los últimos veinte años, los ex presidentes Alan García, Alberto Fujimori y Alejandro Toledo fueron objeto de acusaciones, ciertamente de muy distinta naturaleza, que no pudieron efectivizarse mientras ostentaban el cargo, y que determinan la existencia actual de diversos procesos judiciales y parlamentarios de resultado aún incierto.

El tema de la responsabilidad penal y constitucional del Presidente de la República sigue teniendo, pues, indudable actualidad e interés, y particular relevancia jurídica y política para nuestra disciplina del Derecho Constitucional. A pesar de ello, llama la atención que este asunto, desde hace varias décadas, no haya sido mayor objeto de revisión e investigación académica en nuestro país, ni que se haya producido mayor innovación en las normas constitucionales y legales destinadas a regularlo. Han pasado nada menos que cincuenta años desde que Javier Valle-Riestra sustentó su conocido e importante trabajo titulado «La responsabilidad constitucional del Jefe de Estado» como tesis para obtener el grado de Bachiller en Derecho en la Pontificia Universidad Católica del Perú, obra pionera que fue luego publicada y reeditada con algunas actualizaciones. Desde entonces, no se ha escrito ni publicado trabajo alguno de similar envergadura. Incluso puedo agregar, a partir de la investigación que he realizado para elaborar este estudio, que un problema bastante parecido se observa en Latinoamérica, a pesar de recurrentes casos de imputación de responsabilidad a presidentes y ex presidentes en muchos países. Así lo he podido corroborar en la búsqueda de bibliografía comparada actual sobre este tema y en diversos diálogos con colegas latinoamericanos sobre esta problemática.

Han sido estas las principales razones que me animaron a emprender este estudio, cuyo desarrollo me ha convencido de la necesidad de propiciar una reflexión jurídica y política, desde la disciplina del Derecho

Constitucional, sobre el tema, dada su importancia y actualidad, que inciden en su relevancia académica y utilidad política concreta. Aspiramos a que este trabajo pueda aportar alguna contribución en esta dirección. A lo largo de nuestra investigación, hemos pretendido llevar a cabo lo siguiente:

- Estudiar someramente los principales antecedentes de la institución de la responsabilidad penal y constitucional de los altos funcionarios públicos, en especial del Presidente de la República, partiendo de su origen y evolución en el constitucionalismo comparado, como el *impeachment* británico, su desarrollo en otros países europeos (Francia, Italia y España), en el régimen presidencial de los Estados Unidos de Norteamérica, y su recepción en países latinoamericanos como Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Chile, México y Venezuela.
- Analizar el tratamiento dado en la evolución de nuestra normativa nacional al régimen de la responsabilidad constitucional y penal de los altos funcionarios y del Presidente de la República, lo que nos remite a abordar —aunque de manera no exhaustiva— al instituto conocido entre nosotros, indistintamente, como *acusación constitucional*, *Antejuicio Político* o *Juicio Político*. En el caso particular del Presidente de la República, interesa analizar la racionalidad y los inconvenientes de haber mantenido un régimen excesivamente restrictivo de las posibilidades de acusación e imputación de responsabilidad por delitos cometidos en el ejercicio de la función o por infracciones constitucionales durante el ejercicio del mandato presidencial, todo ello teniendo en cuenta el modelo *híbrido* o de *presidencialismo atenuado* que caracteriza al régimen presidencial peruano, en el que el Presidente carece de toda responsabilidad política.
- Formular algunas propuestas para la reforma constitucional del régimen vigente en materia de responsabilidad penal y constitucional del Presidente de la República por la imputación de

delitos cometidos en el ejercicio de la función o por infracciones constitucionales, incorporando algunas nuevas causales que puedan hacerla más efectiva al permitir invocarlas durante el ejercicio del mandato presidencial. Con ello se habilitaría un mecanismo —hoy inexistente— de mayor control y contrapeso político a la gestión presidencial, que permitiría también la eventual sanción en caso de conductas arbitrarias o ilícitas, sin que ello afectase sustancialmente o pusiera en peligro la estabilidad política del país, ni desprotegiese el desempeño y la continuidad de la función presidencial.

Como ya señalamos, en el régimen constitucional peruano el Presidente de la República ejerce simultáneamente las funciones de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno. El Poder Ejecutivo comprende también a los ministros, quienes juntos conforman un Consejo, a cuya cabeza se encuentra el Presidente del Consejo de Ministros. Este no es realmente un Primer Ministro, al estilo de los regímenes parlamentarios europeos, en los que resulta ser el Jefe de Gobierno, función que, en nuestro caso, sigue en manos del Presidente de la República. El Presidente del Consejo de Ministros del Perú, en cambio, ejerce las funciones de vocero y coordinador de dicho Consejo, al tiempo que puede ser —según nuestra Carta Política de 1993— un ministro sin cartera. Pero ni él ni el Consejo de Ministros pueden adoptar decisiones normativas o políticas relevantes sin la intervención y la aprobación del Presidente de la República. A pesar de ser este la máxima autoridad y quien dirige el gobierno del país, carece de toda responsabilidad política por sus actos o decisiones; más bien, dicha responsabilidad recae exclusivamente en los ministros, como contraparte del refrendo de los actos presidenciales que realizan o de los acuerdos adoptados en el Consejo.

Ante la imposibilidad de exigir responsabilidad política al Presidente de la República por sus actos o decisiones, adquiere especial importancia su eventual responsabilidad en los ámbitos penal y constitucional, como consecuencia de eventuales delitos cometidos en el ejercicio de

su función o de las infracciones constitucionales en que pueda verse incurso. Sin embargo, también en este campo el Presidente cuenta con un régimen especial de protección, que circunscribe a unos muy escasos —y raramente viables— supuestos en los que puede ser denunciado y sometido a Antejudio o Juicio Político durante el ejercicio de su mandato. Y es que las causales de acusación previstas en el artículo 117 de la Constitución de 1993 —que son la traición a la patria, la falta de convocatoria a elecciones, el impedimento del funcionamiento de los órganos electorales o la disolución del Congreso fuera del supuesto previsto por la Constitución— nos remiten virtualmente a un golpe de Estado, que hace poco factible la exigencia inmediata de responsabilidad presidencial durante dicho lapso.

Conforme puede apreciarse, no existe posibilidad de acusar al Presidente de la República, durante el desempeño de su mandato, por un conjunto amplio de graves delitos o infracciones constitucionales, ni por actos como corrupción, enriquecimiento ilícito, violación de los derechos humanos o abuso del poder, solo por citar algunos ejemplos. Tampoco se lo puede acusar penal o constitucionalmente, durante el ejercicio de su mandato, por la comisión o la imputación de delitos comunes, a pesar de que estos puedan ser graves y dolosos. Sin duda que con este régimen amplio de protección al Presidente, quiérase o no, se terminan propiciando la arbitrariedad y la impunidad.

Si bien es comprensible y justificado que la Constitución brinde un tratamiento especial a la institución y persona del Presidente de la República, como sucede en la mayoría de ordenamientos constitucionales comparados, en cuanto a su responsabilidad y posibilidades de acusación o procesamiento mientras ejerce su mandato, sobre todo para preservar la continuidad de la función presidencial y evitar que pueda ser víctima de denuncias guiadas por motivos meramente políticos o de venganza, o de la manipulación política de sus opositores en el Congreso, consideramos que este régimen de responsabilidad presidencial resulta excesivamente restrictivo desde una perspectiva democrática y

de control del poder. Ello resulta así incluso si lo comparamos con el régimen imperante en otros países europeos y americanos respecto de la responsabilidad penal y constitucional del Jefe de Gobierno, por lo que debe ser objeto de revisión. Y es que esta virtual «irresponsabilidad total» ha favorecido, en no pocas ocasiones, conductas presidenciales proclives a excesos políticos y arbitrariedad que, a la postre, han quedado impunes.

Por estas razones, resulta injustificado que, a pesar de la experiencia política nacional, la normativa constitucional peruana referida a las causales que habilitan la acusación del Presidente de la República durante el desempeño de su mandato, por delitos o infracciones constitucionales cometidos en el ejercicio de la función, se haya mantenido sin mayor alteración desde mediados del siglo XIX. En efecto, fue la Constitución de 1839 aquella que estableció como regla que la acusación y la imputación de responsabilidad al Presidente solo resultaban exigibles al culminar su mandato, para lo que contemplaba el Juicio de Residencia; mientras ejercía el cargo, solo podía ser acusado por atentado contra la independencia y la unidad nacional.

Luego, la Constitución de 1856 amplió las causales de acusación al Presidente durante el desempeño de su mandato, agregando al atentado contra la independencia e integridad nacional el atentado contra la forma de gobierno, la disolución del Congreso o el impedimento de su funcionamiento. Dichas causales fueron retomadas y mejor precisadas en la Constitución de 1860, y desde entonces se ha mantenido un tratamiento reiterado, sin mayor modificación sustancial, en las siguientes Constituciones de 1920, 1933, 1979 y aún en la vigente de 1993. Resulta cuestionable que ello haya sucedido y que este tema no haya merecido mayor atención durante los debates en los distintos procesos constituyentes. Pensamos que ello puede haber sucedido quizás por el poco interés, por parte de las fuerzas políticas dominantes, en imponer mayores mecanismos de control al gobierno y régimen entonces vigentes, a pesar de las experiencias precedentes y de la constatación de

las carencias y las insuficiencias de las normas referidas a la responsabilidad penal y constitucional del Presidente para controlar y sancionar aquellos excesos y arbitrariedades en los que muchos incurrieron —especialmente en una realidad como la peruana, donde prima la personalización del poder presidencial—.

Es, pues, necesario que en breve se pueda concretar un proceso de reforma constitucional que deje de lado la Carta de 1993, proceso en el cual será importante impulsar la revisión y modificación del tratamiento tradicional otorgado a las responsabilidades penal y constitucional del Presidente de la República, sobre todo en cuanto a las causales que habiliten su acusación durante el ejercicio de su mandato. Si bien la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) expedida en el proceso de inconstitucionalidad 006-2003-AI/TC introdujo importantes precisiones y cambios respecto de la interpretación y de los alcances del procedimiento de Antejudio y del Juicio Político, que no han estado exentos de controversias y cuestionamientos, racionalizando también la eventual utilización política de la destitución del Presidente de la República por la imputación de incapacidad moral, falta resolver estos asuntos expresamente en el texto de la futura norma constitucional que regule esta materia. Y esta necesidad aumenta si se toma en cuenta que, en dicho proceso constitucional, por su propia naturaleza, no se podía abordar la revisión de las causales vigentes para la acusación del Presidente, ni menos incorporar algunas nuevas, como las que proponemos en este trabajo, a fin de compatibilizar la salvaguarda de la estabilidad política del país y la razonable continuidad de la función presidencial, con un régimen de control, contrapeso y equilibrio del poder que evite la arbitrariedad y la impunidad.

En definitiva, resulta imprescindible, para la vigencia y la salvaguarda del Estado democrático de derecho, la necesidad de limitar el ejercicio del poder político de quien ostenta y ejerce las mayores atribuciones. Porque la experiencia y la razón nos enseñan que el ejercicio del poder y la autoridad, sin el contrapeso de una responsabilidad efectiva, constituye

una invitación a excesos o la arbitrariedad, que muchas veces culminan en la impunidad. Desconocerlo es políticamente irresponsable y temerario. La vigencia y la defensa de la libertad, del respeto al equilibrio de poderes, a las instituciones democráticas y los derechos fundamentales, exigen que el necesario poder que debe ejercer el Presidente para gobernar tenga como contrapartida un adecuado tratamiento del régimen de su responsabilidad penal y constitucional. Se debe aprender de las experiencias del pasado y corregir las carencias y las deficiencias de la normativa constitucional vigente en esta materia para evitar la repetición de nuevas situaciones similares.

A ello pretende contribuir este trabajo, aunque ciertamente se requiere también revisar nuestro régimen político en cuanto a las atribuciones de gobierno que corresponden actualmente al Presidente de la República. Deben, pues, transferirse algunas de ellas directamente al Presidente del Consejo de Ministros y a los integrantes de su Consejo, ya que, a diferencia del Presidente de la República, tales funcionarios sí se encuentran sujetos a responsabilidad política ante el Congreso. Pero de ello esperamos ocuparnos en una nueva investigación.

CAPÍTULO I

EL RÉGIMEN PRESIDENCIAL «ATENUADO»

EXISTENTE EN EL PERÚ

En el Perú —y lo mismo ocurrió en la mayoría de países latinoamericanos—, como forma de gobierno se adoptó un régimen presidencial inspirado en los Estados Unidos de Norteamérica, aunque —al igual que en algunos de estos países— desde el principio o progresivamente se introdujeron algunas instituciones políticas tomadas de los regímenes parlamentarios que fueron alterando el modelo original. No obstante, el caso peruano es particularmente interesante, pues recoge la mayor cantidad de instituciones parlamentarias insertadas en un régimen presidencialista, con la intención de establecer límites y contrapesos frente al significativo poder real del Presidente de la República. El hecho de que muchos textos constitucionales hayan sido elaborados durante procesos de transición, tras gobiernos dictatoriales o inmediatamente después de haberse establecido un régimen democráticamente electo, explica en mucho el temor hacia los excesos del presidencialismo que intentó plasmarse en algunas de nuestras cartas políticas. El resultado de este fenómeno es un régimen «híbrido», que puede funcionar de manera bastante distinta según la composición y correlación de fuerzas políticas existente entre gobierno y Parlamento.

La alternancia pendular entre gobiernos democráticamente electos y regímenes de facto ha sido un rasgo característico de la experiencia constitucional peruana. Dicha inestabilidad, sin duda, constituye una expresión política de una sociedad fuertemente segmentada y de raíces autoritarias, donde aún persiste un escaso arraigo de valores y prácticas democráticas en amplios sectores sociales y diversos escenarios de la vida nacional, así como una marcada debilidad orgánica y representativa de

los partidos políticos. Puede decirse que en el Perú las relaciones entre gobierno y Parlamento generalmente han sido disfuncionales y desequilibradas. Así, cuando quien ejercía el Poder Ejecutivo contó con el respaldo de una mayoría en el Parlamento, usualmente logró concluir su mandato, pero se instauró un régimen de excesiva concentración de poder y virtual ausencia de control y contrapeso desde el Congreso. En cambio, cuando el Ejecutivo no logró contar con el apoyo de la mayoría parlamentaria, frecuentemente se suscitaron entre ambos órganos agudos enfrentamientos que generaron situaciones de crisis política, que solieron culminar con un golpe militar.

Por mucho tiempo y hasta no demasiados años atrás, los militares tuvieron un significativo protagonismo político, ya sea mediante el ejercicio directo del gobierno —primero a través de «caudillos» y luego bajo la forma de una presencia «institucional» de las Fuerzas Armadas— o al auto-conferirse el rol de «garantes del orden» y de «árbitros» llamados a dirimir —por la vía de la intervención golpista— los conflictos o los bloqueos entre las fuerzas políticas; así tornaron los preceptos constitucionales que establecen su carácter de institución políticamente no deliberante en un eufemismo.

1. La paulatina configuración del peculiar régimen presidencial en el Perú

Ya desde las Bases Constitucionales de la República (1822) y la primera Constitución de 1823, se consagró la opción por un régimen presidencial. Pero el sistema evolucionó rápidamente, apartándose al mismo tiempo del modelo estadounidense, hacia la elección popular directa del Presidente y la prohibición de la reelección inmediata. Aunque se admitió que el Poder Ejecutivo pudiera tener iniciativa en materia legislativa, se exigió para la validez de los actos presidenciales que contasen con el refrendo ministerial; también se contempló como práctica la responsabilidad solidaria de los ministros y su posibilidad de concurrir a participar en los debates de las Cámaras.

Fue desde la segunda mitad del siglo XIX que empezaron a incorporarse instituciones como la compatibilidad entre la función ministerial y la parlamentaria, la existencia de un Consejo de Ministros y de un Presidente de dicho Consejo, la interpelación y el voto de censura del Parlamento contra los ministros, así como la obligación de renuncia impuesta al ministro censurado. Su propósito fundamental era introducir algunos mecanismos de moderación y control ante la concentración de poder que ejercía el Presidente de la República y los reiterados excesos en que incurría.

Si bien la Constitución de 1856 —que solo rigió cuatro años— instauró formalmente la existencia del Consejo de Ministros, se pueden hallar sus antecedentes en la responsabilidad solidaria de los ministros, ya prevista en la Carta de 1823, y en una práctica reiterada de reuniones entre el Presidente y sus ministros para abordar temas políticos de importancia. La Ley de Ministros de 1862 confirmó el carácter de cuerpo consultivo del Consejo de Ministros, pero no pudo, finalmente, establecer su competencia deliberativa para ciertos asuntos, en mucho porque prevaleció el criterio de la Constitución de 1860 —para entonces vigente— que no confería esta atribución. Poco después, al aprobarse la Ley de Ministros del 19 de febrero de 1863, que introdujo algunas reformas a la norma de 1862, quedó reconocido el voto deliberativo del Consejo de Ministros como requisito para la validez de ciertos actos del Poder Ejecutivo.¹ Las constituciones de 1920 y 1933 recogieron y dieron continuidad a esta reforma. Pero no debemos olvidar que, si bien el Presidente de la República requiere, para la validez de sus actos, la refrendación de algún ministro o del Consejo, es el propio Presidente quien nombra y remueve con entera libertad a sus ministros. De similar

¹ La ley contempló la necesidad del voto deliberativo del Consejo de Ministros para decisiones presidenciales en casos tales como suspensión de garantías constitucionales, presentación de propuestas de reforma constitucional, convocatoria a sesiones extraordinarias del Congreso, celebración de tratados, aprobación de mensajes presidenciales ante el Congreso, solicitud al Congreso de permiso para salir del territorio nacional, nombramiento de agentes diplomáticos y prefectos, transferencia de partidas presupuestales, etcétera.

modo, aunque el Consejo de Ministros puede reunirse sin la presencia del Presidente de la República, no puede en tales casos adoptar decisión normativa o política de importancia alguna.

La existencia de un Presidente del Consejo de Ministros estaba contemplada en las leyes de 1862 y 1863, pero sus atribuciones —por la orientación presidencial de nuestro régimen político— resultaban mucho menores de las que corresponden a un Primer Ministro de los sistemas parlamentarios. Su competencia se limitaba a convocar a reunión del Consejo, a fijar el orden del día de los temas a discutir en la sesión y a presidir esta en caso de que no estuviera presente el Presidente de la República. Su potestad para seleccionar a los ministros del gabinete y proponerlos ante el Jefe de Estado era, en la práctica, rara vez ejercida.

La Constitución de 1933 buscó dar mayor importancia al Presidente del Consejo de Ministros, no solo porque mencionaba expresamente su existencia —a diferencia de las Cartas anteriores—, sino porque establecía tanto que el Presidente de la República debía consultar su consentimiento para disponer la separación de algún ministro, como que el Presidente del Consejo —al asumir sus funciones— debía concurrir al Congreso para exponer la política general del gobierno. No obstante, comentaba Villarán que

[...] la institución de la Presidencia del Consejo de Ministros no tiene la utilidad ni la importancia que pensaron sus autores de 1856 y 1862. El volumen político del Presidente de la República no deja sitio al Presidente del Consejo. La Presidencia del Consejo, débil de nacimiento, está casi atrofiada. El caso se halla dentro de la lógica del sistema de gobierno presidencial, que excluye como exótica e inadaptable la existencia de un Jefe de Gabinete que posea algo más sustancial que un título de honor y precedencia. Al lado de un Presidente, que es Jefe Supremo del Poder Ejecutivo, no cabe un Primer Ministro con poderes de un verdadero Jefe de Ministerio, so pena de crear una dualidad intolerable y nociva.²

² Villarán 1962b: 58-59.

La posibilidad de que un parlamentario pudiera ser nombrado como ministro fue tratada y resuelta de manera diversa y contrapuesta por nuestras distintas Constituciones. Así, mientras la de 1823 no lo permitía, la Carta de 1826 lo admitió a condición de que el parlamentario dejara de pertenecer al Congreso. A su turno, la Constitución de 1828 restableció la prohibición absoluta, mientras que la de 1834 volvió a admitirla, aunque disponiendo la vacancia en el cargo parlamentario. Nuevamente, la Carta de 1839 reiteró la prohibición, pero los textos constitucionales de 1856 y 1860 establecieron la compatibilidad de ambas funciones, manteniendo como contraparte la pérdida del mandato representativo. Por fin, la ley de 1887 aprobó la reforma constitucional que habilitaba la compatibilidad entre las funciones de congresista y ministro, sin vacancia del mandato parlamentario. La Constitución de 1920 mantuvo la compatibilidad de ambas funciones, pero vislumbró la suspensión del mandato parlamentario mientras se ejerciera la labor ministerial; por su lado, la Carta de 1933 eliminó esta última restricción y estableció la conservación y el ejercicio de ambas funciones. Incluso señaló expresamente que los parlamentarios que ejercieran cargos de ministros podrían asistir a las sesiones de sus Cámaras, con derecho a participar en los debates y a votar en ellos.

La potestad de las Cámaras de interpelar a los ministros surgió de la práctica parlamentaria, especialmente en la convención de 1855-56, pero fue solo en la Constitución de 1860 que se le reconoció formalmente y se estableció que el ministro o los ministros involucrados tuvieran la obligación de concurrir a contestar la interpelación formulada desde el Congreso o de alguna de sus Cámaras. Fue también la práctica la que definió que la interpelación debía versar sobre hechos y temas concretos, que tenía que ser interpuesta por escrito y ser respondida oralmente, y que debía suscitarse luego un debate entre el ministro y los congresistas. Recién la Constitución de 1933 reguló con mayor precisión este instituto: dispuso que la interpelación procediera si era admitida por un quinto de los parlamentarios hábiles, ya fuese de una

Cámara o del Congreso, según fuera el caso. Con ello se respetaba de mejor manera el derecho de las minorías, pues la ley de 1878 exigía que la interpelación fuera aprobada por acuerdo de la Cámara, lo cual obviamente exigía la conformidad de una mayoría.

En cuanto al voto de censura, fue también la Convención Constituyente de 1855-56 —que, por su predominio liberal, buscaba imponer limitaciones al Poder Ejecutivo— la que impulsó incorporarlo desde la práctica parlamentaria. Así, la Ley de Ministros que aprobó en 1856 incluía un artículo que decía: «No merece la confianza pública el ministro contra quien emitan las Cámaras un voto de censura». El antecedente más remoto de esta institución parlamentaria que encuentra Villarán es un voto de censura planteado en 1847. Pero la Constitución de 1856 no contempló la censura, sino solo lo hizo la ley de dicho año, aunque sin estipular su fuerza jurídica obligatoria, pues no imponía al ministro censurado la renuncia forzosa ni al Presidente tener que aceptar la dimisión. Tampoco en la Constitución de 1860 se plasmó el voto de censura, por considerarse contrario a nuestro sistema presidencial, vulnerador de la separación de poderes y la autonomía del Presidente de la República. Sin embargo, dicho cuerpo legislativo aprobó la Ley de Ministros de 1862, que sí contemplaba expresamente la censura, pero como atribución del acuerdo de ambas Cámaras y sin disponer la obligación de renunciar del ministro censurado. Dicha ley señalaba que el voto de censura procediera «para desaprobar la conducta de un ministro por las faltas que cometa en el ejercicio de sus funciones y que no merezca acusación».

Un aspecto verdaderamente importante es que, no obstante las limitaciones a la procedencia y eficacia del voto de censura establecidas en la Ley de Ministros de 1862, la práctica parlamentaria siguió un camino diferente. En efecto, lo corriente fue que bastara la aprobación de la censura por una sola Cámara, y lo fundamental que el ministro censurado renunciara necesariamente, procediendo el Presidente a aceptar la dimisión. La Constitución de 1920 vino a reconocer y formalizar dicha práctica, aclarando que el voto de censura era un problema de descon-

fianza hacia el ministro y no de desaprobación por la comisión de faltas; la Carta de 1933 confirmó este temperamento, aunque prefirió retomar el término *censura* en lugar de *desconfianza*. Asimismo, convalidó la costumbre de que el pedido de censura pudiera ser formulado por un solo parlamentario, aunque obviamente su aprobación requería la decisión favorable de la mayoría de la Cámara. Dispuso también que el voto de censura fuera votado en la misma sesión en que se solicitaba.

Cabe resaltar que los excesos de algunos gobiernos influyeron en que algunos congresistas propusieran adoptar el régimen parlamentario, lo que fue rechazado por considerarlo ajeno a nuestra tradición política presidencial y por carecer de partidos sólidos, con ideologías claras y organización disciplinada, lo que hacía impensable contar con mayorías estables como las que requiere dicha forma de gobierno. Similar intento se retomó durante la Convención Constituyente de 1919, que elaboró la Carta de 1920, pero la mayoría desestimó tales propuestas, considerando que con las atribuciones de control y fiscalización ya conferidas al Congreso —interpelación y censura de ministros, compatibilidad entre el cargo parlamentario y el de ministro, potestad para nombrar comisiones investigadoras, etcétera— este órgano contaba con poder suficiente frente al Ejecutivo, lo que hacía innecesario seguir avanzando hacia un sistema parlamentario.

Quizás el hito más importante en este debate se presentó con motivo de la Constitución de 1933, elaborada poco después del derrocamiento del gobierno de Augusto Leguía, que se había mantenido once años en el poder (1919-30) mediante sucesivas reelecciones. Dicha Carta respondió a una natural reacción de desconfianza y cuestionamiento ante el riesgo de un excesivo poder presidencial, optando por restringir las atribuciones del Ejecutivo y por fortalecer las del Parlamento, al punto de que muchos analistas la califican como una Constitución «orientada hacia el parlamentarismo». En la «Exposición de Motivos del Anteproyecto de Constitución», elaborada en 1931 por la comisión que presidió Manuel Vicente Villarán, se señalaba lo siguiente:

La primera interrogación que nos hemos hecho los autores del anteproyecto es si debían alterarse los poderes que nuestra historia constitucional asigna al Presidente de la República. No es raro escuchar opiniones favorables a un cambio de régimen y a la implantación entre nosotros del gobierno parlamentario. El carácter bien conocido de esta forma de gobierno, es anular o reducir a casi nada el poder personal del Jefe del Poder Ejecutivo, trasladando su autoridad al gabinete. La objeción capital contra esas opiniones tiene un carácter práctico. El gobierno parlamentario o de gabinete es un régimen que las constituciones pueden preparar pero no crear. Se establece y realiza por obra de fuerzas políticas ilegislables que logran, en circunstancias determinadas, dar a las mayorías congresionales potencia bastante para dominar al Presidente y obligarlo a ceder la realidad del gobierno a gabinetes impuestos por las Cámaras [...]. El Perú no ha podido establecer el parlamentarismo, a pesar de que los textos constitucionales y la ley de ministros contienen absolutamente todos los elementos que lo hacen legalmente posible [...].

Y a pesar de todo continúan gobernando los Presidentes y no los gabinetes [...]. En el Perú el Congreso ha carecido de fuerza para implantar en los hechos el parlamentarismo que se halla de derecho en las entre líneas de la Constitución. Lo que ha faltado en el Perú para dar vida al parlamentarismo no son textos escritos, sino una redistribución de valores políticos entre el Congreso y el Presidente de la República, cuyo resultado fuese romper definitivamente el equilibrio de fuerzas hacia el lado del Congreso. Hasta ahora, la balanza se ha inclinado del lado del Presidente, y la observación de nuestra historia y nuestra psicología y costumbres políticas conduce a la creencia de que, en el próximo porvenir, las mayorías de los congresos carecerán de aquella popularidad, cohesión y disciplina, de aquella inflexible y agresiva voluntad de poder, que serían necesarias para colocar al Presidente bajo su tutela, imponerle gabinetes parlamentarios y gobernar por medio de ellos. La institución del Presidente con facultades propias y extensas de gobernante efectivo, está sustentada en el Perú y en la América toda por una fortísima tradición y por hábitos populares incoercibles. Responde a un Estado social y económico que impone sus leyes inflexibles a la evolución política. No podemos imaginar la abolición del régimen

presidencial sino como resultado de un cambio de cosas profundo precedido tal vez de una revolución.³

El mérito indudable de estas aseveraciones consiste en que denotan un claro conocimiento de la relación que tiene que existir entre los postulados políticos y normativos contenidos en la Constitución y su vinculación o posibilidad de aplicación en la realidad política y social del país. Pero, aunque compartimos mucho de lo expresado en dichas afirmaciones, creemos algo exagerado sostener que nuestros textos constitucionales contenían todos los elementos necesarios para el parlamentarismo y que solo faltó la voluntad política de las cámaras para hacerlo posible. Aspectos centrales de nuestras constituciones han sido la elección popular directa del Presidente de la República, su doble condición de Jefe de Estado y de Gobierno, así como su atribución para nombrar autónomamente a los ministros, sin intervención del Congreso. Aquí se socavan dos elementos básicos del poder y la legitimidad de un régimen parlamentario, pues en este solo el Parlamento emana de la elección popular directa, lo que le permite nombrar al Jefe de Gobierno y al gabinete que conforman el Poder Ejecutivo. Si a ello sumamos el liderazgo real, a nivel social y político, ejercido por el Presidente, así como los frecuentes casos de predominio en el Parlamento de mayorías ligadas al gobierno, las posibilidades de un tránsito «sencillo» de un sistema presidencial a otro parlamentario ciertamente se presentaban mucho menos tangibles.

En todo caso, este Anteproyecto de Constitución fundamentó adecuadamente su opción por la continuidad de un régimen esencialmente presidencial en el Perú, pero se cuidó de mantener instituciones de corte parlamentario y otros mecanismos destinados a atenuar el poder del Jefe de Estado y a controlar sus actos por el Parlamento. Un dato interesante es que, para contribuir a la estabilidad del régimen, se propuso que la elección del Presidente y la del Congreso se realizaran simultáneamente

³ Villarán 1962b: 40-41.

y por un término similar de mandato, con lo cual se suprimía el sistema de renovación parcial periódica de la Cámara de Diputados. La Constitución de 1933 plasmó la continuidad de este modelo «híbrido» peruano, aunque acrecentó algunas de las atribuciones del Congreso. Los miembros del Congreso Constituyente sostuvieron que, dado que nuestra forma de gobierno se apartaba del presidencialismo y del parlamentarismo puros, optaban por mantener este sistema «eclectico», al que denominaban «parlamentarismo atenuado o moderado». A su entender, con ello «se apartaban de las exageraciones del presidencialismo pero evitaban los riesgos del parlamentarismo incontrolado».

2. La Constitución de 1979: la opción por el fortalecimiento del Ejecutivo

La experiencia de aplicación de la Constitución de 1933 resultó ser muy poco alentadora, pues ningún gobierno electo en procesos inobjetables logró concluir su mandato entre 1933 y 1968. Se hizo palpable, además, el riesgo para la estabilidad política de un sistema de corte presidencial que generaba el incremento de algunas atribuciones del Congreso tomadas del régimen parlamentario, sobre todo cuando el Congreso era controlado por una mayoría activamente opuesta al Poder Ejecutivo. Esto se evidenció durante los gobiernos de Bustamante (1945-48) y de Belaunde (1963-68), en los que se produjeron agudos conflictos y se experimentó inestabilidad política, debido al bloqueo de propuestas legislativas gubernamentales, la aprobación en el Parlamento de leyes objetadas por el Ejecutivo, reiteradas interpelaciones o censuras al gabinete o a ministros, etcétera. Ello generó cuadros de virtual ingobernabilidad, que finalmente tuvieron como desenlace un golpe militar.

Esta mala experiencia fue tomada en cuenta por los constituyentes que elaboraron la Carta de 1979, dentro del proceso de retorno a la constitucionalidad durante el gobierno de la Fuerza Armada de 1968-80. De allí que un rasgo característico de dicha Constitución fuese su opción resuelta al fortalecimiento de la posición y a atribuciones del Presidente

de la República y el Poder Ejecutivo. Ello se logró tanto mediante el reconocimiento constitucional de algunas nuevas potestades al Presidente, como a través del recorte o de la disminución de ciertas atribuciones que la Carta de 1933 confería al Congreso. Entre las principales características y novedades de la Constitución de 1979 en esta materia, cabe señalar los siguientes puntos:

- Se incrementó el número de votos exigido para la elección popular del Presidente de la República, requiriendo obtener más de la mitad de los votos válidamente emitidos, a diferencia de la Carta de 1933, que solo exigía una votación superior al tercio de los votos válidos. Si ninguno de los candidatos obtenía dicha votación en primera instancia, se procedería a una «segunda vuelta» entre los dos candidatos con las votaciones más altas; se abandonaba entonces la fórmula que preveía que, cuando ningún candidato obtuviera el número de votos requerido, correspondería al Congreso la elección del Presidente entre los dos candidatos más votados. La duración del mandato presidencial se estableció en cinco años —anteriormente era de seis— sin posibilidad de reelección inmediata hasta luego de transcurrido un período presidencial.
- El Presidente, durante su mandato, solo podía ser objeto de acusación constitucional y Antejudio ante el Congreso por haber incurrido en traición a la patria, por impedir las elecciones, el funcionamiento del Jurado Nacional de Elecciones o el del Tribunal de Garantías Constitucionales, o por disolver el Congreso fuera del supuesto previsto en la Constitución. Esta enumeración ya estaba prevista en la Carta de 1933 y buscaba contribuir a la continuidad en el ejercicio de la función presidencial. Aun así, puede considerarse exageradamente restringida, pues excluye otros delitos —de función o comunes— y otras infracciones de la Constitución en que podría verse incurso el Presidente; dichas infracciones, no obstante su eventual gravedad penal, política o

moral, impedirían la procedencia del Antejjuicio parlamentario durante la vigencia del mandato presidencial.

- Se mantuvo que el Presidente de la República conjugara las funciones de Jefe de Estado y de Gobierno, pero también la estipulación de que «[serían] nulos los actos del Presidente de la República que no [contasen] con refrendación ministerial», como una forma de control intraorgánico en el Poder Ejecutivo y de fundamento para que el Presidente no fuese políticamente responsable ante el Parlamento. En cambio, los ministros resultaban individualmente responsables por sus propios actos o por los actos presidenciales que refrendaran; asimismo, serían solidariamente responsables por los actos delictuosos o infractorios de la Constitución o de las leyes en que incurriese el Presidente de la República o que se acordasen en Consejo, aunque salvaran su voto, a no ser que renunciases inmediatamente. Los ministros, reunidos, conformarían el Consejo de Ministros, a cuya cabeza existiría un Presidente del Consejo. Correspondería al Presidente de la República nombrar y remover al Presidente del Consejo; también el Presidente nombraría y removería a los demás ministros, a propuesta y con el acuerdo del Presidente del Consejo, respectivamente. Los ministros no podrían ejercer alguna otra función pública, excepto la de congresista.
- Las potestades de interpelar, censurar o extender confianza a los ministros se reservarían exclusivamente a la Cámara de Diputados, lo cual corregía la innecesaria duplicación que establecía la Carta de 1933, aquella que conferiría esta facultad a ambas cámaras. Ello fortaleció la posición del Consejo y de los ministros frente al Parlamento, situación que se complementó con el incremento en el número de votos requeridos para que procedieran la interpelación o la censura. La interpelación podría ser solicitada por al menos el 15% del número legal de diputados, y procedería únicamente si fuese admitida por no menos de un tercio del

número de representantes hábiles, cifra que limitaba ostensiblemente la capacidad de control y fiscalización política de las minorías parlamentarias. En cambio, la censura debía formularla no menos de 25% del número legal de diputados, y su aprobación quedaba sujeta al voto favorable de más de la mitad del número legal de estos. El ministro o los ministros contra quienes se aprobase un voto de censura quedarían obligados a renunciar, y el Presidente de la República tendría que aceptar dicha dimisión. Similar sería la consecuencia cuando el ministro solicitara, por propia iniciativa, un voto de confianza y no lo obtuviera. La Constitución disponía que la censura se debatiese y votase por lo menos tres días después de su presentación, precepto que no existía en la Carta del 33, y que permitía incluso su debate y votación inmediatos.

- El Senado, además de poder invitar a los ministros para rendir informe, ejercía una importante función de control, al quedar sujeta a su ratificación los nombramientos hechos por el Poder Ejecutivo de los magistrados de la Corte Suprema, del Presidente del Banco Central de Reserva, de los embajadores, así como los ascensos a general y grados equivalentes de los oficiales de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional. También correspondía al Senado designar al Contralor General, a propuesta del Presidente de la República, y a tres de los siete miembros del Directorio del Banco Central de Reserva.
- Se otorgó al Presidente de la República la facultad de disolver la Cámara de Diputados siempre que esta hubiese censurado o negado confianza a tres Consejos de Ministros. Dicha potestad solo podía ser ejercida una vez durante el mandato presidencial, sin poder admitirse durante su último año, lapso en el que la Cámara solo podrá aprobar una censura mediante el voto favorable de dos tercios del número legal de diputados. El decreto presidencial de disolución de la Cámara de Diputados conllevaba la

obligación de convocatoria a elecciones para esta y su realización en el plazo perentorio de treinta días. Si no se producían, la cámara disuelta recobraba sus funciones y quedaba cesado el Consejo de Ministros, sin que sus miembros pudieran volver a ocupar un cargo ministerial durante el mandato presidencial.

- En el campo de la función legislativa, dentro de la orientación hacia el fortalecimiento del Poder Ejecutivo, se introdujo la posibilidad de que el Congreso pudiera delegar facultades legislativas para que dictase decretos con fuerza de ley en las materias y por el plazo expresamente delimitados en la ley de delegación. Asimismo, se reconoció al Ejecutivo potestad para dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera, con cargo de dar cuenta al Congreso. Esta última atribución, profusa e injustificadamente utilizada durante el período 1980-92, evolucionó por obra de su uso práctico y de la interpretación predominante hasta ser asumida como una modalidad —ciertamente muy imperfecta en su regulación— de los denominados *decretos de necesidad y urgencia*. Otro aspecto importante fue la consagración constitucional de la potestad del Presidente de formular observaciones a los proyectos de ley aprobados por el Congreso, mediante una suerte de «veto suspensivo».⁴
- En materia de la aprobación de la ley anual del Presupuesto del Sector Público, esta Constitución dispuso que el proyecto debía ser elaborado por el Poder Ejecutivo —y ya no por el Parlamento, como normaba la Carta de 1933—, y lo remitía para su estudio,

⁴ La Carta preveía que el proyecto de ley, para su promulgación, debía ser remitido por el Presidente de la República, quien debía hacerlo dentro del plazo de quince días; si no lo hacía en dicho lapso, el proyecto volvía al Parlamento que lo promulgaba directamente. Pero si el Presidente de la República, siempre dentro del plazo de los quince días, formulaba expresamente observaciones al proyecto de ley o a parte de este, la norma observada retornaba para su reconsideración por el Congreso, y alcanzaba carácter de ley únicamente si lograba la aprobación por más de la mitad del número legal de miembros de ambas Cámaras.

debate y aprobación por el Congreso. Si el proyecto de ley no era votado y aprobado antes del 15 de diciembre, entraba en vigencia la propuesta que elaborada por el Poder Ejecutivo.

En definitiva, la Constitución de 1979 fortaleció las atribuciones del Presidente de la República y del Poder Ejecutivo. Pero no por ello abandonó el carácter «híbrido» del modelo imperante en nuestra tradición constitucional. Sucedió que las relaciones entre gobierno y Parlamento sufrieron un cambio significativo de orientación con respecto a la Carta de 1933; inclinaron esta vez la balanza hacia el fortalecimiento de las atribuciones del Poder Ejecutivo, sin que ello implicara la supresión —aunque sí su disminución cuantitativa y cualitativa— de numerosos mecanismos de control parlamentario ajenos al régimen presidencial típico.

3. Las novedades introducidas por la Constitución de 1993

La elección de Alberto Fujimori como Presidente, en 1990, permitió establecer una continuidad de tres gobiernos consecutivos democráticamente electos —en procesos inobjectables—, situación singular en la experiencia política peruana. A su vez, supuso el primer caso práctico de utilización del sistema de segunda vuelta previsto en la Constitución de 1979 para la elección presidencial. Pero, a diferencia de lo sucedido en los gobiernos precedentes de Belaunde y García, Fujimori careció de una mayoría parlamentaria propia, lo que hacía temer que pudiera cumplirse aquella fatal constante de ingobernabilidad o crisis política que traería como desenlace la ruptura del orden constitucional. Y finalmente ello sucedió, pero la novedad fue que se trató de un autogolpe de Estado montado por Fujimori con el respaldo de la cúpula militar; logró así, rápidamente, el apoyo de los grupos económicos poderosos y de amplios sectores de la población, en clara confrontación con los partidos políticos «tradicionales».

El gobierno de Fujimori ensayó diversos intentos de justificación de esta medida, pero la verdad era otra. El Ejecutivo, pese a que carecía

de mayoría en el Congreso, seriamente no buscó propiciar alianzas con otras organizaciones políticas en el Parlamento para construir una base de respaldo o compromiso para el desarrollo de su política, no obstante que en muchos casos esta posibilidad quedó evidenciada, como por ejemplo en materia de las reformas económicas. Asumió más bien una orientación autoritaria, aspirando a concentrar todo el poder en el Presidente —y el Ejecutivo— y a gobernar sin oposición ni control. En claro desprecio de reglas fundamentales del sistema democrático, se prefirió el camino dictatorial para llevar a la práctica un conjunto de acciones que, en muchos casos, requerían de reformas constitucionales previas, lo que hubiera demandado el establecimiento de acuerdos o consensos sobre puntos específicos con la oposición en el Congreso.

El golpe del 5 de abril fue, pues, esencialmente la consumación de un proyecto político autoritario, antes que producto de una responsabilidad sustantiva de las normas constitucionales que regulan las relaciones entre gobierno y Parlamento. Al producirse, no existía en el país una situación seria o real de «ingobernabilidad», de bloqueo o inestabilidad, propiciada por la obstaculización sistemática del Parlamento a la política gubernamental. Tampoco el Perú necesitaba de una nueva Constitución, pues ningún sector político o académico había formulado tal planteamiento; a lo sumo podían establecerse algunas reformas puntuales para corregir ciertas deficiencias advertidas en la aplicación y en la vigencia de la Carta de 1979. Sin embargo, el régimen dictatorial de Fujimori se vio forzado —principalmente por presiones de la comunidad internacional— a anunciar un pronto cronograma de retorno a la normalidad institucional, que conllevaba la elección popular de un Congreso que debía elaborar una nueva Constitución y reemplazar al Parlamento, que había sido arbitrariamente disuelto por el gobierno.

El país se vio así incurso en un proceso constituyente que era producto de una «salida política» antes que de una necesidad real. El denominado *Congreso Constituyente Democrático*, ampliamente dominado por el oficialismo, elaboró una nueva Constitución que reprodujo parte importante

del articulado de la Carta de 1979, pero que introdujo serias restricciones —de orientación neoliberal— en la intervención estatal en el régimen económico y en materia de los derechos económicos y sociales, así como un marcado retroceso en la descentralización y las competencias de los gobiernos municipales y regionales. A nivel de los poderes Ejecutivo y Legislativo, la nueva Constitución de 1993 prosiguió en el camino de acrecentar las atribuciones del gobierno. Esta Constitución fue aprobada el 31 de octubre de 1993, mediante un referéndum popular en el que el *sí* obtuvo un apretadísimo —y bastante discutido— triunfo sobre el *no*, por una diferencia de escasamente el 4% de los votos. Contempla, por lo demás, las siguientes innovaciones en materia del régimen político y de las relaciones entre gobierno y Parlamento:

- Se permite la reelección presidencial inmediata por un período adicional de cinco años. Este fue, quizás, el principal objetivo del oficialismo y del golpe de Estado en materia de la reforma constitucional. No obstante, luego de ser reelecto en 1995 para un nuevo período de cinco años, Fujimori y sus seguidores en el Congreso aprobaron una ley de «interpretación constitucional» que sostenía que la reelección presidencial inmediata por una vez recién se computaba desde el gobierno en curso, por lo que podría volver a ser candidato presidencial en el 2000, como en efecto sucedió, a pesar del carácter notoriamente inconstitucional de dicha norma y de la marcada oposición de la mayoría de fuerzas políticas y sectores de la población del país.
- Para acceder a la Presidencia de la República, se mantiene la exigencia de obtener una mayoría absoluta de más de la mitad de los votos, pero se excluyen para efectos de este cómputo los votos nulos y en blanco. Ello torna algo menos difícil la posibilidad del triunfo de algún candidato en la primera vuelta.
- Aunque se mantiene como atribución del Presidente de la República su condición de Jefe de Estado y de Gobierno —incluyendo

ahora en forma expresa su potestad para dictar decretos de urgencia en materia económica y financiera—, se contempla la posibilidad de que el Presidente del Consejo de Ministros pueda ser un ministro «sin cartera», es decir, que pueda ejercer dicha función sin necesidad de que ocupe, simultáneamente, otro ministerio. Asimismo, se enumeran algunas atribuciones específicas del Presidente del Consejo de Ministros, tales como ser —después del Presidente de la República— el portavoz del gobierno, coordinar las funciones de los demás ministros y refrendar los decretos legislativos, los de urgencia y otras normas dictadas por el Ejecutivo.

- Se establece un Congreso unicameral de ciento veinte miembros, cuya elección se realiza de acuerdo con el sistema de representación proporcional. Si bien la determinación de la composición del Congreso, en atención a la organización territorial del país, se deja a la decisión de la ley, la Constitución estableció que para el proceso electoral de 1995 el Congreso se elegiría por «distrito nacional único». Ello favorecía el centralismo y facilitaba la digitación de los candidatos al Parlamento por el Presidente. En el interior del Congreso unicameral, existiría una Comisión Permanente elegida por este, cuyos integrantes no excederían el 25% del número total de congresistas, y se tendería a mantener la proporcionalidad de la representación parlamentaria de las distintas fuerzas políticas.⁵
- Se suprime como atribuciones del Congreso la ratificación del nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema, de los ascensos al grado de general de los oficiales superiores de las

⁵ Entre las principales atribuciones de la Comisión Permanente se cuentan acusar ante el Congreso a los altos funcionarios que cometan infracción de la Constitución o algún delito en el ejercicio de sus funciones, designar al Contralor General, ratificar el nombramiento del Presidente del Banco Central de Reserva y del Superintendente de Banca y Seguros, ejercer la función legislativa que le delegue el Congreso, y aprobar los créditos suplementarios y las transferencias presupuestales durante el receso parlamentario.

Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, así como de los embajadores nombrados por el Presidente de la República.

- Se establece que la obligación del Presidente del Consejo de Ministros y de su equipo ministerial de concurrir en el Congreso debe efectuarse dentro de los treinta días siguientes de haber asumido sus funciones, para exponer y debatir la política general del gobierno y las principales medidas que propone adoptar en su gestión. Pero, a diferencia de la Constitución de 1979, que disponía que esta presentación ministerial no daba lugar a voto alguno por parte del Parlamento, la Carta de 1993 señala expresamente que el Presidente del Consejo planteará una cuestión de confianza, lo que obliga al Congreso a votar concediéndola o negándola, con los consiguientes efectos respectivos.
- Se mantiene la potestad presidencial de disponer la disolución del Congreso, pero esta vez en el supuesto de que el Parlamento haya censurado o negado confianza a dos Consejos de Ministros, a diferencia de la Carta de 1979, que ponía como condición el derribamiento de tres gabinetes ministeriales.

4. La falta de mecanismos para la solución efectiva de conflictos agudos entre gobierno y Parlamento

Como hemos señalado, la incorporación de un conjunto importante de instituciones propias del régimen parlamentario en el modelo presidencial predominante en el Perú buscaba introducir mecanismos de control y contrapeso político que pudieran atenuar el poder presidencial y frenar sus eventuales excesos. Sin embargo, como sostuvimos en un estudio sobre el tema hace más de una década, pese a la existencia de este andamiaje institucional el régimen político presenta cierta «rigidez» por la permanencia inalterable de su composición política, la carencia de instrumentos eficaces para una solución efectiva de conflictos o enfrentamientos agudos entre gobierno y Parlamento, o incluso de

formas de un «arbitraje popular» para la dirimencia de estas desavenencias.⁶ En lo que sigue, explicaremos brevemente estas deficiencias.

4.1. La censura de los ministros y su virtual ineficacia para el cambio de la política gubernamental

En los regímenes parlamentarios, la censura y el derribamiento del gabinete ministerial no solo constituyen un importante mecanismo de control político del Parlamento al gobierno, sino que permiten resolver la crisis por falta de respaldo o aceptación parlamentarios a la gestión política gubernamental. En efecto, en dichos regímenes, la continuidad del gabinete está supeditada a que este conserve la confianza o, cuando menos, la tolerancia del Parlamento. En caso contrario, a través de la aprobación del voto de censura, se hará efectiva la responsabilidad política y el gabinete tendrá que dimitir y ceder su lugar a uno nuevo, que deberá disponer —para instalarse y proseguir en funciones— del respaldo de una mayoría parlamentaria. El reemplazo del gabinete ministerial conlleva, pues, un cambio en la política gubernamental.

En el caso peruano, en cambio, si bien la aprobación de un voto de censura origina la caída y el reemplazo del ministro o ministros contra quienes se adopta, no implica necesariamente un cambio en la orientación de la política gubernamental. Ya que la designación de los ministros compete exclusivamente al Presidente de la República, que también es el Jefe de Gobierno, puede suceder perfectamente que el nuevo ministro nombrado mantenga la misma política de su antecesor —y que desatienda así las exigencias de los parlamentarios—, sobre todo si esta es impartida por el Presidente, lo que puede determinar la subsistencia o la eventual agravación de la discrepancia surgida entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. En definitiva, en el caso peruano, la censura ministerial solo garantiza el cambio de la persona del ministro, pero no necesariamente un cambio de política gubernamental ni la solución de la controversia suscitada.

⁶ Confróntese Eguiguren 1993: 170-178.

4.2. La inconsistencia del sistema electoral

Las constituciones de 1979 y 1993 establecieron la exigencia de que, para obtener la Presidencia de la República, se requiriese alcanzar más de la mitad de los votos, ya fuera en primera o segunda votación popular directa. El objetivo perseguido era asegurar mayor legitimidad y representatividad social del Presidente, quien sería ungido por el respaldo de una mayoría absoluta del número total de votantes, como contraparte a las acrecentadas atribuciones constitucionales conferidas.

Pero, como la exigencia de mayoría absoluta y la eventual segunda vuelta solo se contemplan para la elección presidencial, la composición política del Congreso se define en la primera y única votación, y queda invariable a lo largo de todo el mandato parlamentario. Nada garantiza, entonces, que quien obtenga la Presidencia de la República con una mayoría absoluta de sufragios —incluso tras la segunda vuelta— disponga simultáneamente de una mayoría parlamentaria que sea favorable a su gobierno; así sucedió en el primer gobierno de Fujimori (1990-92) y en el último de Alejandro Toledo (2001-2006). De modo que el triunfo presidencial en segunda vuelta no impide que pueda tener que «convivir» con un Parlamento eventualmente dominado por la oposición.

4.3. La virtual «inmutabilidad» de la composición política de gobierno y Parlamento

El sistema de elecciones generales previsto en las Constituciones de 1979 y 1993 suponen la realización simultánea de los comicios para la elección popular del Presidente de la República y de los congresistas; ambos órganos adquieren virtual inmutabilidad de su composición política durante todo el mandato común de cinco años. Y es que el Poder Ejecutivo (Presidente de la República y ministros) es elegido sin participación alguna del Congreso, y la eventual censura del gabinete por decisión parlamentaria no acarrea la conformación de un «nuevo gobierno», sino el reemplazo de personas en la función ministerial. A su vez, la Constitución no contempla la renovación parcial de la

composición del Congreso durante su mandato sin que la variación de la representatividad popular de las agrupaciones parlamentarias durante el período tenga incidencia alguna en su representación y correlación de fuerzas políticas en el Congreso.

Tampoco la posibilidad de disolución del Congreso por decisión presidencial aparece como un mecanismo realmente efectivo para modificar, mediante una nueva elección popular, la composición política y correlación de fuerzas en el interior del Parlamento. Sucede que la condición impuesta en la Constitución para el uso de esta atribución presidencial, es decir, que el Congreso haya censurado o negado confianza a tres o dos gabinetes ministeriales —según que se trate de las Cartas de 1979 ó 1993—, resulta muy poco posible de verificarse en la práctica y limita el uso de un mecanismo que, en los regímenes parlamentarios, permite acudir al «arbitraje» popular electoral para dirimir controversias políticas agudas entre el gobierno y un Parlamento opositor.

4.4. La debilidad del Consejo de Ministros y de su Presidente

La existencia del Consejo de Ministros y de un Presidente al frente de este no constituye un mecanismo sustantivo de limitación del poder y de las atribuciones del Presidente de la República. Por el contrario, su debilidad es ostensible, pues los ministros deben al Presidente su nombramiento y requieren conservar su confianza para continuar en el cargo; a su vez, su permanencia en la función ministerial puede concluir en caso de perder la confianza del Parlamento y sufrir un voto de censura, que conlleva la ineludible obligación constitucional de dimitir. El liderazgo político y social del Presidente de la República es lo dominante, lo que se refuerza por su condición de Jefe de Gobierno.

Por conjugar las funciones de Jefe de Estado y de Gobierno, al Presidente le corresponden la auténtica dirección de la política gubernamental y la adopción de las principales decisiones. La capacidad de control del Consejo de Ministros y de estos hacia el Presidente de la República resulta bastante limitada, pues la necesidad de refrendo ministerial

impuesta para la validez de los actos presidenciales luce poco efectiva frente a la posibilidad del Presidente de prescindir de un ministro que entorpezca o se resista a la orientación política por él impuesta.

En los hechos, los ministros suelen constituir una suerte de colaboradores o «secretarios» del Presidente de la República, no obstante lo cual tienen que asumir la responsabilidad política de la gestión gubernamental ante el Parlamento, toda vez que —constitucionalmente— al Presidente no cabe exigírsela. De allí que muchas veces la interpelación o censura a un ministro conlleve realmente un cuestionamiento a la política que imprime el propio Presidente, pero que —en caso de prosperar— puede limitarse a lograr la caída del ministro, mas no así el cambio de la política del gobierno o sector a su cargo. Los ministros pueden entonces convertirse en meros «fusibles», que se sustituyen para garantizar la continuidad de una misma política. El Presidente del Consejo de Ministros y dicho órgano carecen virtualmente de competencias autónomas frente al Presidente de la República, sin cuya aprobación no pueden adoptar norma o medida política relevante algunas. A su vez, el Presidente del Consejo no es un auténtico Primer Ministro, al margen del liderazgo y de la función de coordinación que puedan corresponderle.

5. ¿Cómo racionalizar nuestro régimen presidencial?

Los excesos y las distorsiones a los que frecuentemente ha conducido el presidencialismo real imperante en el Perú son preocupantes a la par que negativos. La personalización del poder que este régimen propicia, su relativa incapacidad para favorecer políticas de consenso o niveles de concertación entre gobierno y oposición, así como el bloqueo que suele presentarse cuando el Poder Ejecutivo carece de mayoría en el Parlamento, sin duda han conspirado contra el fortalecimiento y la estabilidad del régimen político y la institucionalidad democrática. A su vez, ha sido palpable la inmadurez y la incompreensión que aún persisten

en la mayoría de fuerzas políticas acerca del rol que corresponde tanto a las mayorías como a las minorías en el Parlamento, así como al tipo de diálogo y contrapunto que debe existir entre gobierno y oposición. Si bien las mayorías parlamentarias que consiguieron establecer los gobiernos de Acción Popular y el APRA (durante 1980-1990) y la que disfrutó Fujimori entre 1992 y 2000 contribuyeron a brindar «estabilidad» a las políticas gubernamentales, también propiciaron conductas muy teñidas de soberbia e intransigencia en el Poder Ejecutivo, a la par que una elevada dosis de obsecuencia en el Parlamento. Por otra parte, los escasos márgenes de maniobra que esta situación dejaba a las fuerzas de oposición la indujeron a optar por posiciones esencialmente orientadas a la denuncia.

La experiencia política nacional confirma que la incorporación de un conjunto amplio de instituciones típicamente parlamentarias en el régimen de corte presidencial peruano —lo cual configura el «presidencial atenuado» al que alude García Belaunde— solo logran limitar significativamente el poder presidencial cuando el gobierno carece de mayoría parlamentaria.⁷ Por ello, al igual que en otros países latinoamericanos, algunos sectores —fundamentalmente los académicos— han visto con entusiasmo la posibilidad de incursionar hacia lo que Duverger denomina un «régimen semi-presidencial».⁸ La innovación básica es que se instituye un Presidente o Jefe de Estado electo por votación popular y con mayores atribuciones de las que le corresponden en un régimen parlamentario clásico; a su vez, conservando el Ejecutivo dualista, existe el Primer Ministro —como Jefe de Gobierno— y un gabinete designado por el Parlamento y políticamente responsable ante él.

⁷ García Belaunde 1991: 245.

⁸ Duverger 1982: 153. Vale la pena precisar que el propio autor reconoce que utiliza el término pensando en el modelo político plasmado en la v República Francesa, y que este tiene más de parlamentario que de presidencial. Consideramos que, con mayor propiedad, corresponde a un régimen «semi-parlamentario», que no es lo planteado para Latinoamérica, orientada más estrictamente hacia un esquema semi-presidencial.

En cambio, el régimen semi-presidencial que algunos proponen para países latinoamericanos como el Perú supone un mecanismo moderador del régimen presidencial y del poder del Presidente de la República, mediante la incorporación de elementos del régimen parlamentario, especialmente la conversión del Primer Ministro o del Presidente del Consejo de Ministros en un Jefe de Gobierno, con lo cual esta función dejaría de corresponderle al Presidente de la República. Como puede apreciarse, ello es diferente del camino seguido en el caso de la v República Francesa, pues allí lo central era moderar y racionalizar la inestabilidad política del régimen parlamentario al establecer un Presidente o Jefe de Estado con mayores atribuciones propias y un sustantivo liderazgo político y social, es decir, instituciones del sistema presidencial incorporadas a un régimen parlamentario.

En verdad, el objetivo perseguido con una reforma de este tipo se orienta a establecer un régimen político más estable y equilibrado, en el cual el Gobierno (Poder Ejecutivo) cuente con atribuciones suficientes para adoptar decisiones ágiles y eficientes, mientras que el Parlamento (Poder Legislativo) se limite a legislar sobre las materias más trascendentes y privilegie el ejercicio efectivo de funciones de control político, fiscalización y representación. Creemos que en la tradición y la situación política de nuestro país es poco probable el éxito de la adopción de la fórmula semi-presidencial; el liderazgo político real que ejerce el Presidente de la República y que socialmente «se espera» que ostente, así como el cuestionamiento popular ante la labor del Parlamento y la debilidad de los partidos políticos hacen poco factible que se acoja la idea de que las funciones de Jefe de Gobierno pasen directamente del Presidente de la República al Presidente del Consejo de Ministros y a su gabinete y, menos aun, que estos sean elegidos por el Congreso.

Por ello, buscando rescatar el propósito central que persigue una propuesta de este tipo, creemos que tendría mayor viabilidad política mantener el carácter «híbrido» propio de la modalidad de régimen presidencial «atenuado» imperante en el Perú, pero que sería positivo introducir

nuevos mecanismos de control político intra e inter-orgánicos para limitar el poder del Presidente de la República. En tal sentido, establecer un cierto reparto de atribuciones y funciones de gobierno entre el Presidente de la República y el Presidente del Consejo de Ministros y su gabinete, así como extender y precisar mejor las decisiones presidenciales que tienen que adoptarse con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros —y no con el simple refrendo de algún ministro— pueden suponer un avance importante.

Así, el Presidente de la República podría ejercer las funciones representativas de un Jefe de Estado, la designación de altos funcionarios, la iniciativa en materia legislativa, la sanción y promulgación de las leyes y el derecho de observarlas, la disolución del Parlamento, etcétera. Algunas de las funciones y atribuciones de un Jefe de Gobierno —aunque no todas—, tales como la elaboración de reglamentos, el manejo de la política económica, de la administración pública, el control del orden público, etcétera, podrían transferirse directamente al Primer Ministro, al Consejo y a los respectivos ministros. Obviamente, estos últimos requerirían del respaldo presidencial para su gestión y serían políticamente responsables de ella ante el Parlamento.

Otro aspecto medular que merece ser revisado es la tradicional falta de responsabilidad política del Presidente de la República, pues consideramos que es uno de los factores de mayor incidencia en los excesos del poder presidencial, por falta de mecanismos políticos reales de control y contrapeso. A pesar de ser quien ostenta la máxima autoridad como Jefe de Estado y de Gobierno, actualmente el Presidente no solo carece de responsabilidad política, sino que incluso las causales previstas para su acusación constitucional mientras ejerce el cargo resultan ciertamente insuficientes y muy restringidas; a ello se suma la imposibilidad de su procesamiento penal por delitos comunes —incluidos los dolosos— durante el desempeño de la función.

Esta casi «irresponsabilidad total» ha favorecido en no pocas ocasiones conductas presidenciales proclives a los excesos políticos y la arbitrariedad,

a la par de la virtual impunidad de estas y de actos de corrupción. En el régimen político de un Estado democrático y constitucional de derecho, no resulta razonable que la persona que dispone del mayor poder y que ejerce las mayores atribuciones carezca casi totalmente del contrapeso y del equilibrio de una efectiva responsabilidad en los planos político y penal. Las causales actualmente vigentes para la acusación constitucional del Presidente de la República durante su mandato resultan, francamente, muy limitativas e insuficientes, sobre todo a la luz de experiencias recientes como las del régimen de Fujimori, a las cuales deben sumarse otros supuestos vinculados a delitos de función y a graves infracciones de la Constitución. Así, por ejemplo, ante actos del Presidente de la República que supongan enriquecimiento ilícito, corrupción u aprovechamiento del cargo para actividades indebidas, o violación de los derechos humanos, la actual Constitución no permite su acusación ni destitución del cargo.

CAPÍTULO II

LA RESPONSABILIDAD PENAL Y CONSTITUCIONAL DE LOS MIEMBROS DE GOBIERNO EN EUROPA Y ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA: EL *IMPEACHMENT*

Se suele señalar que la exigencia de una responsabilidad al gobernante o a las más altas autoridades gubernamentales tiene sus primeras manifestaciones en el *impeachment* (literalmente, ‘bochorno’) de origen británico. Aunque este término no halla una traducción precisa, en general la palabra *impeach* alude, por un lado, a un cuestionamiento sobre la validez y la veracidad de las afirmaciones y, por el otro, a un acto de acusación sobre un delito o una falta (*misdemeanor*).⁹ El *impeachment* ha sido considerado como el instituto que tiene por finalidad remover de sus funciones e inhabilitar a quien ejerce un alto cargo público por la comisión de un delito, una falta o una mala conducta, en violación de la confianza pública en él depositada.

A continuación, analizaremos brevemente los principales rasgos del *impeachment* británico, su evolución y la ulterior recepción y adaptación de esta institución en los Estados Unidos de Norteamérica, Francia, Italia y España.

1. El *impeachment* británico

1.1. Origen y evolución

El *impeachment* apareció en Inglaterra durante el reinado de Eduardo III. En esta época, el Parlamento aún no se reunía periódicamente, ni

⁹ Las definiciones provienen del *Merriam-Webster's Collegiate Dictionary*, décima edición, 2001.

decidía sobre cuestiones de gobierno. El Rey convocaba a la Cámara de los Comunes únicamente cuando necesitaba subsidios o cuando pretendía subir los impuestos para alguna campaña militar.

En 1376, Eduardo III convocó a la Cámara de los Comunes a fin de obtener la aprobación de subsidios por el Parlamento. No obstante, la discusión se centró en que algunos consejeros del Rey debían ser responsables por la lamentable situación económica en la que se encontraba Inglaterra debido a su gestión y por el enriquecimiento personal indebido de estos. El consentimiento de los Comunes era imprescindible para que los Lores aprobaran los tributos solicitados por el Rey; por ello, los Comunes condicionaron la autorización del tributo a la destitución de dichos consejeros.¹⁰ Los Comunes, de alguna manera, utilizaron las acusaciones como una excusa para limitar los impuestos que el Rey les imponía pagar. Con ello se dio inicio a un proceso de acusaciones contra los consejeros reales a través de los cuales se solicitaba su destitución.

El *impeachment*, teóricamente, se inspiró en la concepción germánica de que el Rey mantenía esta condición mientras su política respondiese a los intereses de sus súbditos, y que toda «infidelidad» a este pacto representaba la ruptura de dicho vínculo, lo que podía ser, incluso, calificado como traición al reino.¹¹ Sin embargo, ello no significaba que el monarca enfrentara algún tipo de limitaciones o responsabilidades frente a sus actos: por el contrario, era intocable y jurídicamente irresponsable. Se identificaba al Rey con el representante de Dios en la Tierra, por lo que no estaba sujeto a las leyes terrenales.

No obstante la irresponsabilidad real, Inglaterra comenzó a desarrollar un sistema que permitía el traslado de responsabilidad a los consejeros del monarca con los primeros atisbos del refrendo ministerial. Henry de Bracton, servidor de la Corona inglesa del siglo XIII, en su obra *De Legisbus et Consuetudinis Angliae*, explicaba que los consejeros eran

¹⁰ González Hernández 2002: 33.

¹¹ *Ibid.*, p. 39.

servidores de la Corona guiados por Dios, con juicio suficiente para discernir.¹² Dicha capacidad de discernimiento otorgaba la posibilidad de hacer responsables a los ministros por las decisiones del monarca y de su Consejo.

Aun cuando en esta época la influencia de los consejeros era mínima y muchas veces sus opiniones no eran tomadas en cuenta por el monarca, quien directamente nombraba a sus consejeros y ministros, una construcción teórica sirvió para trasladar la responsabilidad de los actos lesivos del Rey —exento de toda responsabilidad— hacia el Consejo, con lo cual se salvaba el conflicto generado por el carácter contractual de la monarquía inglesa y se sustituía, al mismo tiempo, la irresponsabilidad real por la responsabilidad ministerial. Ya en esta época, la participación de los consejeros era ineludible para las decisiones reales.

Sin embargo, cuestionar políticamente a los consejeros era una forma de enfrentarse con el monarca, quien podía interpretarlo como una suerte de rebeldía. Por ello, era necesario que los hechos por los que se acusaban a algún consejero fueran de naturaleza penal y no política.¹³ Posteriormente, durante el reinado de Ricardo II, en 1388, se iniciaron procesos contra varios de sus consejeros. Lo destacable de estos procesos, además de haberse adaptado a los principios procesales de su época, es que consolidaron la noción de «interés de la Corona», por lo que todo acto que ponía en peligro la relación entre el Rey y sus súbditos era calificado como grave crimen y ofensa (en inglés, *high crime and misdemeanor*).¹⁴

Durante el reinado de Enrique VII, la monarquía se fortaleció e hizo prácticamente imposible cualquier procedimiento del mencionado tipo. Los consejeros de la Corona podían permanecer tanto tiempo como al Rey le pareciese. Ello se mantuvo vigente hasta el siglo XVII, período durante el que más acusaciones se formularon. Los *impeachment* de aquel

¹² *Ibid.*, p. 41.

¹³ Coronado *et al.* 1991: 29.

¹⁴ González Hernández 2002: 35.

siglo olvidaron la naturaleza originariamente penal de la institución. La mayor cantidad de acusaciones se dio por alta traición, frente a motivaciones políticas e inclusive en ausencia de conducta criminal.

El instituto del *impeachment* perdió alguna relevancia a partir del momento en el que el Parlamento reafirmó su posición soberana como representante de la nación tras la Revolución Gloriosa de 1688, a partir de la cual se comenzó a recurrir a supuestos de responsabilidad política de los consejeros o de los ministros, supuestos que se concretaron en el siglo XVIII, cuando se consolidó el paso de la monarquía limitada al efectivo funcionamiento del gobierno parlamentario.¹⁵ Un importante ejemplo fue el caso del primer ministro Lord North, en 1782, que presentó su dimisión y la de todos sus ministros ante Jorge III, a causa de la fuerte oposición parlamentaria; el monarca se vio obligado a aceptarla, a pesar de que el primer ministro y los consejeros contaban con su total confianza.¹⁶

Pero, si bien es cierto que a partir de este momento se crean mecanismos de responsabilidad plenamente política para remover de su cargo a los miembros del gobierno que dejasen de gozar de la confianza del Parlamento sin necesidad de que hubieran incurrido en delitos o infracciones de contenido penal, no es menos cierto que la responsabilidad jurídica por la comisión de delitos en el ejercicio de las funciones ministeriales ha permanecido vigente para destituir a los responsables de una determinada decisión política, en el ámbito estricto del desempeño de sus funciones de gobierno.

1.2. Delitos materia de impeachment

El instituto del *impeachment* se definió claramente en el siglo XIV bajo el reinado de Eduardo III (1352).¹⁷ Durante este período existía un

¹⁵ García Mahamut 2000: 44.

¹⁶ Al respecto, véase la nota 8 de Biscaretti di Ruffia 1996: 234. Esta cita proviene de García Mahamut 2002: 45.

¹⁷ Price 2004 punto 236: 65.

estatuto que incluía ciertas causales de alta traición, entre las que se contaba «hacer guerra contra el Rey; planear, imaginar o emprender el asesinato del Rey, Reina o su heredero; asesinar al Lord chancellor, Lord treasurer, etc.; adhesión a los enemigos del Rey; violación consentida o no de la Reina o de su hija primogénita o de la esposa de su heredero; evitación de la justicia real; y falsificación de la moneda del Rey».¹⁸

No obstante, posteriormente se consideró que era imposible predecir todos los hechos que podrían constituir alta traición. Por ello, en definitiva, se aceptó que la capacidad para determinar lo que constituía traición, en casos dudosos, recaería en el Parlamento. Cuando los consejeros incumplían su pacto de fidelidad al soberano, se consideraba que habían colocado al Rey en una posición tal que lo enfrentaba a sus súbditos y al Parlamento. Ello daba un margen muy amplio de acusación a los parlamentarios, quienes podían incriminar por cualquier fallo, error o discrepancia política.¹⁹ Cabe resaltar que el delito de alta traición conllevaba la pena de muerte.

En el siglo XVII se dio la mayor cantidad de *impeachments* de la historia inglesa; estos sirvieron como un intento de limitación de la monarquía. Los primeros *impeachment* se basaron en *high crimes and misdemeanours*, es decir, en delitos u ofensas comunes consideradas como «graves» —como corrupción o aceptación de sobornos—, debido a que habían sido cometidos por un alto funcionario, y adquirieron por ello un valor «suprapenal».

Sin embargo, la categoría criminal más utilizada fue siempre la alta traición, que no necesariamente implicaba en rigor imputaciones criminales. En este período, los Comunes utilizaron la figura de la alta traición para iniciar luchas faccionarias y declarar errores en la gestión política, por haber intentado alterar las leyes fundamentales del reino, por reemplazar la autoridad del Rey o por considerar al gobierno como

¹⁸ González Hernández 2002: 38.

¹⁹ *Ibid.*, p. 42.

«arbitrario».²⁰ No obstante, la facultad de reconocer nuevos delitos correspondía a la Cámara de los Lores, los que vetaron muchas de las acusaciones por carecer de fundamentos.

Uno de los ejemplos más importantes sobre el *impeachment* por alta traición fue el seguido contra el ex ministro Strafford, responsable de la política absolutista durante el reinado de Carlos I. En once años no se convocó al Parlamento, se elevaron los impuestos sobre el comercio marítimo y se aplicó una política extremadamente severa en Irlanda. Cuando el Parlamento se reabrió en 1642, la Cámara de los Lores arrestó a Strafford, quien fue acusado de «subversión de las leyes fundamentales de Inglaterra, y de haber llevado a cabo un gobierno arbitrario y tiránico porque había destruido las prerrogativas parlamentarias y la tradicional forma de actuar de la Asamblea».²¹ Estos cargos fueron considerados dentro del supuesto de alta traición, lo que generó grandes dificultades jurídicas.

Ante las dificultades, los Comunes crearon la doctrina de la *traición constructiva*, por la cual «si los hechos considerados cada uno independientemente podían ser calificados del crimen de felonía de menor entidad, su unión constituiría alta traición».²² Los Lores no estaban convencidos de que las acusaciones constituían traición, y por ello se acudió a un *bill of attainder*, aceptado, también, por los Comunes, para la acusación de Strafford. El *bill of attainder* constituía una norma legislativa por la que se disponía la muerte civil de una persona; dicha ley daba derecho a la confiscación de los bienes y a la extinción de los derechos civiles del condenado, así como a la desheredación de sus descendientes. El *attainder* servía para penar actos para los cuales la ley no tenía prevista una sanción.²³ Se imponía discrecionalmente, sin juicio y sin posibilidades de defensa, por ambas Cámaras del Parlamento y por el Rey.

²⁰ *Ibid.*, p. 38.

²¹ *Ibid.*, p. 47.

²² *Ibid.*, p. 48.

²³ Landa Arroyo 2004: 7.

No era un procedimiento eficiente de responsabilidad ministerial, pues cuando se trataba de ministros apoyados por el monarca, no se podía contar con su aprobación.

Cabe destacar que, para que los miembros del gobierno sean responsables penalmente por determinados delitos, estos deben estar siempre vinculados con el cargo que se desempeña y tener cierta gravedad política. Deben manifestarse, además, en el ámbito estricto del desempeño de las funciones.

1.3. *Proceso ante el Parlamento*

El *impeachment* es un procedimiento que implica la petición de la Cámara de los Comunes ante la Cámara de los Lores para destituir —y eventualmente juzgar— a un consejero «solo por delitos políticos graves [...]»; delitos que atentaban contra el núcleo esencial de la relación de fidelidad de los Pares con su Rey». ²⁴ En tal sentido, le corresponde a la Cámara de los Comunes la acusación y a la Cámara de los Lores el juzgamiento.

La aceptación de que la Cámara de los Lores conozca sobre este tipo de proceso responde a que dicha Cámara desde siempre tuvo también funciones judiciales. ²⁵ Era considerada como Tribunal de Apelaciones de los tres tribunales de Westminster, Escocia e Irlanda, y del Tribunal de la Cancillería. Asimismo, se encargaba de los juicios contra sus propios miembros, pares del reino, esposas, reina y príncipe consortes, por lo cual no hubo mayor objeción ante que la Cámara de los Lores fuera el tribunal competente para juzgar a los altos funcionarios del reino que cometieran actos criminales susceptibles de *impeachment*. ²⁶

Adicionalmente, esta jurisdicción especial se justificó en razón de la persona que cometía el delito. Se consideraba que ningún súbdito común tenía la capacidad de traicionar al soberano y que, siguiendo el principio

²⁴ Véase la nota 25 de González Hernández 2002: 43.

²⁵ Price 2004 punto 236: 65.

²⁶ González Hernández 2002: 42.

de *paridad de rango* —según el que toda persona debía ser juzgada por sus iguales—, al Consejo, constituido por íntegramente por nobles, le correspondía ser juzgado por la Cámara de los Lores. Si bien la Cámara de los Comunes no poseía competencia jurisdiccional alguna, e incluso sus integrantes no eran considerados «pares» de los funcionarios reales a ser juzgados, se aceptó que esta Cámara fuese el acusador para casos criminales, en concordancia con los principios penales.

2. El desarrollo del *impeachment* en los Estados Unidos de Norteamérica

2.1. *Origen y evolución*

Como es sabido, el régimen político de gobierno en los Estados Unidos es de tipo presidencial y no parlamentario, a diferencia de lo que ocurre con el sistema británico. Se asienta sobre una organización de poderes marcada por la rígida separación entre el Ejecutivo (el Presidente) y el Legislativo (el Congreso). Esta separación de poderes se configura a través de la separación de funciones de los órganos políticos: el Congreso tiene la función de legislar, y el Ejecutivo la función de ejecutar las leyes y de gobernar.

En ese esquema, el Presidente es conjuntamente Jefe de Estado y Gobierno, elegido por sufragio universal, lo que lo sitúa en un plano de igualdad con el Congreso, gracias a la investidura adquirida del cuerpo electoral. Por tanto, la legitimidad del Presidente no emana del Parlamento ni es responsable ante aquel, ni requiere de su voto de confianza para gobernar o seguirlo haciendo. Aun cuando, en la práctica, se admiten ciertas interconexiones entre el Legislativo y el Ejecutivo, que permiten cierto control político por parte del Congreso, se excluye toda responsabilidad política tanto del Presidente como de sus secretarios.

Por ello, el *impeachment* se ha convertido en el máximo exponente del control parlamentario; se reserva para casos de grave atentado de la

Constitución y permite la prevención de arbitrariedades por parte del Presidente y de sus secretarios.

Las primeras menciones del *impeachment* en Norteamérica se manifestaron en las Constituciones de los Estados de Pensilvania, Vermont, Delaware, Nueva Jersey, Nueva York, Carolina del Norte, Virginia y Massachussets, y ello influyó en su inclusión en el texto Constitucional de 1787.²⁷ Posteriormente, en la Declaración de Filadelfia, dentro del debate general sobre la elección del Presidente, se discutió su elección por el Congreso y la duración de siete años de su cargo, solo removible por *impeachment*. La resolución condenatoria solamente suponía la pérdida del cargo y no la imposición de sanciones criminales. Para los constituyentes, el *impeachment* era el único mecanismo para evitar la corrupción gubernamental, ante la inexistencia del supuesto de responsabilidad política.

Además, se consideraba que este mecanismo no violaba el principio de la separación de poderes, pues, según explicaba Hamilton en el capítulo 66 de *El federalista*, el verdadero significado de la separación de poderes no se ve alterado por la mezcla parcial de los distintos poderes para fines determinados, si en general se les mantiene libres e independientes. Así, si el Ejecutivo tenía derecho al veto ilimitado sobre el Legislativo, entonces la acusación de los altos cargos era un medio para evitar una posible invasión del primero sobre el segundo.²⁸ Además, Hamilton consideraba que era preferible construir un Legislativo fuerte a que el Ejecutivo fuese inmune ante el abuso de poder.

Así, el *impeachment* se instauró para procesar al Presidente, y luego se extendió al Vicepresidente y altos oficiales (artículo II, sección 4 de la Constitución Norteamericana). El Congreso es el órgano que tiene la capacidad para destituir del cargo e inhabilitar para el desempeño de otros cargos públicos federales al Presidente de los Estados Unidos,

²⁷ *Ibid.*, p. 63.

²⁸ *Ibid.*, p. 67.

al Vicepresidente y otros altos funcionarios oficiales, en el supuesto de presentarse una decisión que apruebe el *impeachment*. La acusación, según el artículo 1, sección 2 de la Constitución, corresponde a la Cámara de Representantes, y se atribuye la exclusividad para su juzgamiento al Senado. La única sanción prevista es la destitución del cargo.

2.2. *Delitos materia de impeachment*

En un primer momento se pensó que las categorías penales para provocar el *impeachment* serían la «mala administración, negligencia en el cargo y mala conducta en el oficio», con lo cual los delitos de traición, asesinato y felonía quedaban reservados a los tribunales ordinarios.²⁹ Posteriormente, dichas sanciones se sustituyeron por la de «negligencia en las obligaciones, malversación y corrupción, cohecho y otros altos crímenes y delitos»; luego, dichos supuestos fueron reducidos tan solo al cohecho y la traición.³⁰

Por último, se pensó que, dado que la finalidad del *impeachment* era la destitución del cargo por incapacidad, corrupción e indignidad, la Cámara de Representantes podía acusar a los funcionarios del gobierno por «escasa conducta ética, abuso de poder, negligencia en sus obligaciones e irregularidades financieras».³¹ De este modo, como se ha dicho, se optó por preferir que pudiesen existir *impeachments* injustificados antes que personas inapropiadas en el cargo.

La ley penal, por su parte, reconoce como causal para el *impeachment* «other high crimes and misdemeanors» ('otros graves delitos u ofensas'), lo cual genera varias dudas sobre los supuestos que encierra esta causal. Por un lado, se considera que dicha acusación debe reposar en hechos que configuren delitos comunes, como infracciones a la ley penal; pero, por otro lado, se considera que se refiere al mal desempeño de las funciones.

²⁹ *Ibid.*, p. 68.

³⁰ *Loc. cit.*

³¹ Price 2004 anexo C: 94-95.

Toda la historia constitucional norteamericana ha sido contraria a la aplicación del *impeachment* con fines políticos, por lo que se requiere de una imputación de hechos criminales o con contenido penal. Por medio del *impeachment* debe, por tanto, decidirse si el Presidente o los altos funcionarios públicos pueden continuar en su cargo, al haber transgredido la confianza del pueblo por verse involucrados en imputaciones criminales. Actualmente, la delimitación de las categorías jurídicas que pueden dar lugar a un *impeachment* tiene base constitucional y, de acuerdo con el artículo 2° de la sección IV de la Constitución de los Estados Unidos, son los delitos de traición, concusión u otros crímenes graves.

Cabe precisar que el *impeachment* no tiene otro efecto que apartar al acusado del cargo público que ocupa y de excluirlo, en el futuro, de cualquier cargo honorífico de confianza o retribuido. De ninguna manera el Senado podrá juzgar conforme con la ley penal. El sancionado por el *impeachment*, sin embargo, puede luego ser sometido a un procedimiento penal ordinario para imponerle una sanción de acuerdo con las leyes penales.

El *impeachment* es un instrumento con la fuerza suficiente para obligar al acusado a la dimisión. Por ejemplo, el secretario de guerra William Belknap dimitió antes de consentir ser llevado ante el Senado; también lo hizo el vicepresidente Agnew cuando se le acusó de cohecho, extorsión y evasión fiscal.

2.3. Algunos ejemplos de impeachment contra el Presidente de los Estados Unidos

La primera acusación a un Presidente de los Estados Unidos fue promovida contra Andrew Johnson. El *impeachment* de Johnson estuvo rodeado de un contexto de enfrentamientos políticos entre el Presidente y el Congreso, y finalmente no fue condenado por diferencia de un solo voto. Sin embargo, cabe destacar algunos de los hechos que sustentaron su acusación.³²

³² González Hernández 2002: 71.

Johnson era respetuoso de la Constitución y, desde este punto de vista, quería mantener la Unión a toda costa, aun en un período de fuerte oposición de los Estados rebeldes. El Congreso, entonces, emitió la *Tenure of Office Act*, que impedía al Presidente la revocación de los funcionarios nombrados por el Senado hasta que estos fueran reemplazados por igual procedimiento. De hacerlo, sería condenado por «grave ofensa». Esta norma pretendía acorralar a Johnson, de modo que se viera forzado a violar una ley del Congreso y, por ende, pudiera ser sometido a *impeachment*.

A pesar del *Act*, Johnson destituyó a Stanton, por lo que el Congreso inició sus acusaciones. Estas estuvieron basadas principalmente en la violación del *Tenure of Office Act*, en la que se alegaba que la transgresión a sus disposiciones sería considerada *high misdemeanours*. Haber utilizado un lenguaje no apropiado ante el Congreso, que lo había hecho caer en ridículo, supuso otra inculpación en contra de Johnson. El Senado consideraba que las imputaciones eran muy débiles para aceptarlas como supuestos de acusación; sin embargo, se apoyaron en la violación al *Tenure of Office Act*. Johnson se defendió alegando la inconstitucionalidad del acto parlamentario, lo cual justificaba su actuación contra dicha norma en defensa de la Constitución. Finalmente no fue condenado, con lo cual quedó demostrado que la violación de una ley del Congreso no podía ser motivo suficiente para iniciar un procedimiento de *impeachment*.³³

En el caso de Richard Nixon, el proceso que se le siguió respondió al *Watergate Affaire*, uno de los episodios más escandalosos de la historia presidencial norteamericana. Con motivo de la campaña política de 1972, se inició una operación clandestina de espionaje político contra el Partido Demócrata. El guardia del edificio *Watergate*, sede de campaña del Partido Demócrata, sorprendió a varios hombres intentando interceptar las líneas de teléfono que utilizaba el partido. El diario

³³ *Ibid.*, p. 72.

Washington Post publicó una acusación contra funcionarios de la Casa Blanca y del comité para la reelección de Nixon. Se les imputó estar envueltos en una conspiración contra el Partido Demócrata y se denunció que las órdenes vinieron del Secretario del Presidente; asimismo, se acusó a Nixon de poseer fondos secretos para la campaña presidencial y de haber pagado el sabotaje con dichos fondos.³⁴

Nixon negó las acusaciones y ganó las elecciones. Sin embargo, se abrieron dos procesos paralelos de investigación para aclarar el asunto. Por un lado, el *Attorney General* nombró a un *Special Prosecutor* y, por el otro, el Congreso ordenó la constitución de una comisión investigadora con el mismo efecto. El *Special Prosecutor* solicitó al Gran Jurado que se pusieran a disposición del juez instructor los informes y las grabaciones que tenían lugar en el despacho de Nixon. El Presidente se negó a presentarlas, amparado por el *executive privilege*. Sin embargo, tras la sentencia del Tribunal Supremo americano en un proceso anterior (*United States vs. Nixon*), se determinó que el *executive privilege* no podía utilizarse para obstaculizar la función de la justicia, lo cual obligaba a Nixon a entregar las cintas en cuestión. En dicha sentencia se determinó que tanto la doctrina de la separación de poderes como la necesidad de mantener la confidencialidad de ciertas comunicaciones no podían otorgar un privilegio presidencial absoluto frente a procesos judiciales.³⁵

En febrero de 1974, se otorgó al *Judiciary Committee* de la Cámara de Representantes los poderes para la investigación a Nixon bajo los siguientes supuestos:

- ruptura de su juramento y obstrucción de la justicia, a través de la CIA, para impedir investigaciones del Departamento de Justicia;
 - utilización del FBI para ocultar las ilegalidades, así como mantener una unidad secreta en la Casa Blanca con fondos de su campaña,
- y

³⁴ *Ibid.*, p. 75.

³⁵ Valle-Riestra 2004: 44.

- ofender el honor del Congreso al impedir que ejercitase su poder de acusación.³⁶

Nixon entregó las cintas y dimitió ante la amenaza de *impeachment* que se venía formando en su contra ante la Cámara de Representantes.³⁷ El *impeachment*, en la práctica, al forzar al gobernante a dimitir, excluye el uso de la jurisdicción especial, ya que este vuelve a ser un ciudadano común, enjuiciable ante los tribunales ordinarios. No impide el juicio posterior por la jurisdicción ordinaria.

En el caso Lewinsky, la Cámara de Representantes aprobó la acusación del Presidente Clinton por dos delitos: perjurio ante el Gran Jurado y obstrucción de la justicia. La Cámara de Representantes aprobó el proceso que debía seguirse ante el Senado. Sin embargo, este absolvió al Presidente bajo el argumento de que, aun cuando Clinton pudo haber profanado las creencias colectivas de la nación y haber mentido ante el Gran Jurado, el asunto afectaba, más bien, su intimidad y no había vulnerado la Constitución.

En ese sentido, no basta que el Presidente cometa algún delito. Se entiende que remover al Presidente del cargo por un motivo diferente al de graves comportamientos contra el interés del país importaría una suerte de golpe de Estado. No se trata de castigar al culpable, sino de defender a la comunidad ante el ejercicio incontrolado o indebido del poder ejecutivo.

Durante el ejercicio del mandato, el Presidente goza de inmunidad jurisdiccional, pero solo en procesos penales.³⁸ Además, el Presidente goza del *executive privilege*, lo que le permite mantener el carácter confidencial de ciertas comunicaciones y documentos. Es, sin embargo, una presunción

³⁶ González Hernández 2002: 78.

³⁷ Valle-Riestra 2004: 45.

³⁸ En 1997, el Tribunal Supremo, en Clinton vs. Jones, pronunció sentencia en la que se declaraba que el Presidente no tenía inmunidad civil, aun cuando ocupase un cargo presidencial.

iuris tantum, y por tanto no es absoluta; el secreto solo prevalecerá en materias de defensa nacional y diplomática. Tal como lo vimos, en el caso Nixon el tribunal estableció que el Presidente no podía valerse del *executive privilege* para obstaculizar la función de la justicia.

En definitiva, el *impeachment* norteamericano no es estrictamente un instrumento político, pero tampoco es puramente judicial, porque la responsabilidad es dilucidada por órganos políticos; se excluye así la imposición de sanciones jurídicas como la privación de libertad o la multa. Los argumentos políticos determinan el inicio de la acción, pero ello solo ha tenido éxito cuando se trataba de cargos delictivos graves. No le corresponde al Congreso verificar la acción del gobierno sobre la confianza popular depositada, ya que la autoridad del Ejecutivo la ha conferido directamente el pueblo mediante elecciones. Sin embargo, la única sanción posible es la política, que consiste en la destitución del cargo y en la inhabilitación para desempeñar cualquier otro cargo público federal.

3. El *impeachment* y su desarrollo en Francia

3.1. *Evolución constitucional*

La ideología liberal francesa propugnaba la responsabilidad de los gobernantes, fundada en la tesis de Rousseau de «el contrato social». La revolución defendía la idea de que los gobernantes deberían estar al servicio de los gobernados y responder ante ellos por cualquier incumplimiento de la voluntad popular mayoritaria. El principio de *buen gobierno* implicaba un sistema de responsabilidad política. Sin embargo, dicho sistema de responsabilidad colisionaba con la teoría de separación de poderes. Se consideraba que la censura del gabinete por el Parlamento era una inaceptable injerencia del Legislativo sobre el Ejecutivo.

El *impeachment* al estilo norteamericano fue, por tanto, el sistema que más se ajustaba a las necesidades de la revolución, pues pretendía asegurar responsabilidades político-criminales y, sin acudir a la figura de la censura parlamentaria, permitía la exigencia de ciertas responsabilidades

políticas. Para los franceses, la cláusula *high crimes and misdemeanors* aplicada por los norteamericanos se refería al abuso ilegal de los poderes atribuidos constitucionalmente al Presidente.

La primera forma de responsabilidad gubernamental se registró en la Constitución de 1791. En esta se reconoció la responsabilidad penal especial al juzgar ante la Haute Cour Nationale a todo sujeto que cometiese un delito contra la seguridad nacional y contra la Constitución (artículo 23º, título III, capítulo V), aun cuando dicho sujeto no fuese miembro del Ejecutivo. Se trataba de una justicia *ratione materiae*, sustentada en evitar ataques indebidos al gobierno, que obstaculizaran su normal funcionamiento.

Durante la vigencia de la Constitución de 1791, los juicios políticos trataban los ilícitos cometidos contra la comunidad política y debía decidirlo la nación, a través de sus representantes. Por tanto, la Asamblea decidía si procedía o no el juicio, pues se exigía previo decreto de autorización. La Asamblea también determinaba el resultado del juicio, porque ella era la verdadera conductora del proceso ante la Haute Cour Nationale.³⁹ Sin embargo, no se aceptó el juzgamiento por la Asamblea, pues en ese momento era unicameral, lo que justificaba la intervención de la Haute Cour Nationale. La composición del Haute Cour era exclusivamente política: veinticuatro miembros titulares y doce suplentes, miembros de la Asamblea Nacional y del Senado, en partes iguales. Tenía carácter autónomo y excepcional.

En la Constitución de 1791, los delitos materia de juzgamiento ante la jurisdicción especial estaban referidos a los delitos contra la seguridad nacional y la Constitución, sin importar el sujeto responsable. Esta Constitución admitía, además, que los delitos ordinarios adquirieran una calidad de especiales, al ser juzgados por la Haute Cour Nationale. La justificación reposaba en evitar ataques infundados sobre el gobierno que pudieran obstaculizar las funciones públicas.

³⁹ González Hernández 2002: 93.

Posteriormente, la Constitución de 1814 afirmaba la responsabilidad general de los ministros. Esta Constitución, al igual que la de 1791, recogía el principio de igualdad de los ciudadanos ante la ley con independencia de sus cargos, y justificaba una jurisdicción especial de la Haute Cour en razón de la materia.⁴⁰ Ello se realizaba como medida de prevención, dada la relativa discrecionalidad o ambigüedad de los conceptos de atentado a la Constitución, puesta en peligro de la seguridad interior y exterior del Estado y de traición, por los que se podía acusar a los ministros ante la Haute Cour.

Asimismo, en el artículo 56° reconocía la responsabilidad penal especial de los ministros por delito de traición y concusión, y en el artículo 33° establecía los delitos de alta traición y atentado contra la seguridad del Estado, que debían ser acusados por la Cámara de Diputados y enjuiciados por la Cámara Alta (artículo 55°). En el caso de delitos comunes, los ministros serían juzgados por tribunales ordinarios, sin necesidad de autorización legislativa previa. Debían ser juzgados, entonces, como cualquier violador de las leyes comunes.

La Constitución de 1830 comportó una diferencia extraordinariamente significativa. En esta, si bien se mantuvieron las disposiciones del artículo 55°, ya no existía ninguna limitación en cuando a la acusación ministerial, ya fuese por delitos políticos o comunes. Estos supuestos eran bastante elásticos, de modo que las Cámaras eran capaces de hacer caer bajo dichos conceptos cualquier hecho. Ninguna ley regulaba la responsabilidad de los ministros, ni especificaba qué actos podían ser considerados como tales.

Ello está directamente relacionado con los procesos contra los ministros de Carlos x. Cuatro de ellos fueron apresados y la Cámara de Diputados nombró una comisión de investigación, la que propuso su acusación por alta traición; se les imputó haber abusado de sus poderes con el fin de falsear las elecciones, haber privado a los ciudadanos del libre

⁴⁰ *Ibid.*, p. 94.

ejercicio de sus derechos civiles, haber cambiado arbitraria y violentamente las instituciones de la monarquía, haber atentado contra la seguridad interna del Estado al fomentar la guerra civil, haber empujado a los ciudadanos a las armas y haber conducido la capital a la devastación y la masacre. Además, se trató de encajar todos los supuestos en las leyes penales que imponían la pena de muerte.⁴¹

Más adelante se creó una nueva categoría de crímenes, considerados delitos ministeriales, que defendía la idea de que un delito común cometido por un ministro adquiriría la calidad de delito ministerial en función de la persona, dado que lo había cometido en abuso de su poder o en vulneración de sus obligaciones. Así, se amplió la competencia del Parlamento a todo supuesto de responsabilidad penal de los ministros; ahora, le correspondía al Senado las etapas de acusación a la Asamblea Nacional y de juicio.⁴²

Las Leyes Constitucionales de julio de 1875, relativas a la organización del Senado, disponían en su artículo 9º que este podía constituirse en Corte de Justicia para juzgar al Presidente de la República o a los ministros y para conocer de los atentados cometidos contra la seguridad del Estado. La ley del 25 de febrero sobre la organización de los poderes públicos, en su artículo 6º, sostenía que los ministros eran solidariamente responsables ante las Cámaras de la política general del gobierno e individualmente por sus actos personales, y que el Presidente de la República no era responsable más que en caso de traición. La ley del 16 de julio, en su artículo 12º, decía: «Los ministros pueden ser acusados por la Cámara de Diputados por los crímenes cometidos, en el ejercicio de sus funciones. En este caso son juzgados por el Senado».

⁴¹ *Ibid.*, p. 98.

⁴² *Loc. cit.*

3.2. La responsabilidad penal del Presidente y los ministros en la Constitución de 1958

Durante la v República Francesa, se mantuvo la vigencia de una jurisdicción especial, la Haute Cour, para conocer tanto de los delitos de alta traición en los que pudiera incurrir el Presidente de la República, así como de aquellos crímenes o delitos que en el ejercicio de sus funciones pudieran cometer los ministros.

Por su parte, los ministros eran penalmente responsables de sus actos en el ejercicio de sus funciones. Era aplicable el procedimiento para acusar al Presidente por alta traición, a los ministros y a sus cómplices en caso de conspiración contra el Estado.⁴³ La Haute Cour se justificaba en función a los crímenes y delitos cometidos. Esta Corte determinaba las penas aplicables en función de las leyes vigentes en el momento de cometerse los hechos. Aquellos delitos o crímenes presuntamente realizados por un ministro solo podían ser encausados ante la Haute Cour, lo que en la práctica otorgaba una suerte de inmunidad de facto, porque los ministros se beneficiaban de un privilegio de jurisdicción y no podían ser perseguidos por ciudadanos ni por el Ministerio Público.

El procedimiento que debía aplicarse era el previsto para acusar y enjuiciar al Presidente de la República en caso de alta traición como único supuesto (segundo párrafo del artículo 68° de la Constitución de 1958): «El Presidente de la República no será responsable de los actos realizados en el ejercicio de sus funciones salvo en caso de Alta traición y no podrá ser más que acusado por las dos Cámaras que deberán pronunciarse por acuerdo idéntico en votación pública y por mayoría absoluta de los miembros que las compongan. Será juzgado en este caso por la Haute Cour».

De acuerdo con el artículo 68° de la Constitución y a la ordenanza 59-1 de 1959, vigente para exigir la responsabilidad penal del Presidente de la República por alta traición, así como de los reglamentos de la Haute

⁴³ García Mahamut 2000: 73.

Cour, la Asamblea Nacional y el Senado, el procedimiento se iniciaba mediante la presentación de una propuesta de resolución de acusación de un ministro ante la Mesa de la Cámara. Admitida la propuesta, esta era enviada a una comisión ad hoc que debía verificar la existencia de los hechos y determinar si existían elementos suficientemente graves para justificar la apertura del procedimiento de instrucción.

La comisión elaboraba su informe y adoptaba la propuesta de resolución de someter al acusado ante la Haute Cour, encomendando la proposición o rechazando la propuesta. Luego, se discutía la acusación ante las Cámaras, que debían aprobarla en escrutinio público y por mayoría absoluta, en términos idénticos. En la etapa judicial, el procurador general debía notificar la acusación ante la Haute Cour y la Comisión de Instrucción, órgano auxiliar instructor. Le correspondía analizar los hechos objeto de la resolución y, realizadas las investigaciones, decidir si procedía reenviarla a la Haute Cour. Así, se daba paso a la fase jurisdiccional.⁴⁴

En 1990, se produjo la reforma constitucional en materia de delitos penales, a raíz del escándalo por la contaminación de numerosas personas por transfusiones de sangre afectada por VIH. En dicho escándalo, se vieron involucrados tres ministros: Fabius, ex Primer Ministro; Dufoux, ex ministra de Asuntos Sociales y de la Solidaridad Nacional, y Hervé, ex secretario de Estado de Sanidad. La ley Constitucional 93-952 de julio de 1993 creó un nuevo esquema de responsabilidad penal de los ministros. Según esta, se mantiene la referencia expresa a que los miembros del gobierno son responsables por los crímenes y delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones. Se autoriza que cualquier persona lesionada por el delito cometido por un miembro del gobierno en el ejercicio de sus funciones pueda formular denuncias ante la Commission des Requêtes, que se encarga de filtrar las denuncias presentadas. Además, se atribuye el enjuiciamiento de este tipo de delitos a un nuevo órgano: la Corte de Justicia de la República, órgano de naturaleza política

⁴⁴ *Ibid.*, p. 78.

compuesto por quince jueces, doce de los cuales son parlamentarios elegidos de forma paritaria por la Asamblea Nacional y por el Senado, y por tres magistrados de la carrera judicial, a uno de los cuales le corresponderá la presidencia de la Corte de Justicia. Por último, se permite también el recurso de casación contra las sentencias de la Comisión de Instrucción o de la Corte de Justicia.

4. La responsabilidad penal en Italia

4.1. *La responsabilidad penal de los ministros*

El Estatuto Albertino de 1848 se basó en la Constitución francesa de 1830. En su artículo 47° establecía que «La Cámara de diputados tiene el derecho de acusar a los ministros del Rey y de llevarlos ante la Alta Corte de Justicia». La norma se complementaba con el artículo 36°, que señalaba: «El Senado se constituye en Alta Corte de Justicia por decreto del Rey para juzgar los crímenes de Alta Traición o de atentado contra la seguridad del Estado y para juzgar a los ministros acusados por la Cámara de Diputados». En este caso, el Senado no era un cuerpo político, pero solo podía ocuparse de los asuntos judiciales para los que fue convocado, bajo pena de nulidad.⁴⁵

Así se planteó que la Cámara de Diputados tenía competencia para acusar y el Senado para juzgar todo delito que el ministro cometiera valiéndose del cargo y de la autoridad en el ejercicio abusivo de sus funciones, realizado en virtud de su mandato con violación a los deberes inherentes al cargo.⁴⁶ Ello supone que el delito debería ser de naturaleza política, aunque no necesariamente se trataría de delitos objetivamente políticos, sino cometidos con *intendi politici*, de forma que todo aquel que tuviese una intención privada no estaba dentro de este tipo de responsabilidad.

⁴⁵ González Hernández 2002: 101.

⁴⁶ García Mahamut 2000 nota 36: 59.

La Corte de Casación era la que decidía, caso por caso, cuándo se estaba ante un supuesto de delito ministerial por motivos políticos o cuándo se estaba ante un interés privado; ante ello, se sustraía de la jurisdicción ordinaria a los primeros. En 1907, la Corte declaró la absoluta incompetencia del juez ordinario, ya que los delitos cometidos por un ministro en su calidad de tal suponían un daño para el Estado, sin importar si el ministro había actuado con un interés político o con uno privado. Correspondía únicamente al Senado la potestad de juzgar.⁴⁷ Ello se justificó por la motivación política de los delitos cometidos por ministros, y los mecanismos procesales debían adaptarse para hacer operante tal justificación. Bastaba con que el imputado fuese ministro para que el delito fuese considerado como político y, por lo tanto, como potencialmente dañino a la estabilidad del sistema.

Por otro lado, la Constitución de 1947 permitía al Parlamento la acusación del Presidente del Consejo y de los ministros por delitos cometidos en ejercicio de sus funciones. Excluía de dicho enjuiciamiento a los tribunales ordinarios y lo atribuía a la Corte Costituzionale. Dicho procedimiento es aplicable también al Presidente en virtud del artículo 134° para delitos de traición y en contra de la seguridad del Estado (artículo 90°).

La Corte Constitucional tenía una composición especial para los casos de acusación al Presidente y los ministros. Esta debía estar integrada por quince jueces constitucionales y por dieciséis miembros más, elegidos por sorteo de entre un conjunto de ciudadanos que debían contar con los requisitos para ser senadores.

El procedimiento se dividía en dos fases. En la fase parlamentaria, la Commissione Inquirente —órgano parlamentario encargado de las indagaciones necesarias para llegar al convencimiento de la procedencia o no de la acusación— fue la institución que provocó las mayores críticas, pues sus normas le otorgaban las mismas atribuciones que la

⁴⁷ González Hernández 2002: 103.

legislación penal le confiere a un juez instructor; podía incluso declararse incompetente, para lo que requería de los votos de cuatro quintos del Parlamento en sesión conjunta. También podía ordenar el archivo del procedimiento mediante decisión motivada, cuando considerase que la acusación carecía manifiestamente de fundamento.⁴⁸

Si la comisión no declaraba el archivo de la denuncia, daba comienzo la discusión plenaria, durante la cual se decidía la pertinencia o no de la acusación. En caso afirmativo, se procedía a la elección de uno o más comisarios que la sostendrían ante la Corte Constitucional (artículo 13º, ley de 1953). Esta discusión daba lugar a la segunda fase del procedimiento, esta vez ante la Corte, que realizaba una instrucción de acuerdo con las normas del Codice di Procedura Penal. Terminada la fase de instrucción ante la Corte Constitucional, se abría el debate en audiencia pública, que culminaba en sentencia. La sentencia se redactaba según las normas penales, con la salvedad de que, en caso de excepcional gravedad del delito, la Corte estaba facultada para aumentar la pena hasta un tercio. Se admitía la revisión de la sentencia si sobrevenían nuevos hechos o elementos probatorios, siempre que lo solicitase la Commissione Inquierente.

Este procedimiento solo fue puesto en práctica una vez, con motivo del enjuiciamiento de los ex ministros de Defensa Luigi Guy y Mario Tanassi. En este proceso, más conocido como *Lockheed*, las cámaras parlamentarias decidieron sobre la acusación de los ministros por los delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones y le otorgaron la facultad de enjuiciamiento a la jurisdicción constitucional.⁴⁹ La sustracción del enjuiciamiento de la jurisdicción ordinaria pretende evitar una indebida injerencia de la autoridad judicial común sobre los ministros, susceptible de alterar la recíproca paridad entre los poderes del Estado.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 106.

⁴⁹ García Mahamut 2000: 67.

4.2. *La responsabilidad penal del Presidente de la República*

En Italia, el Presidente de la República es el Jefe de Estado, pero no el Jefe de Gobierno. Está llamado más a equilibrar el régimen político, sobre todo en caso de crisis, que a desarrollar tareas de gobierno. Su elección la realiza el Parlamento mediante mayoría calificada por un período de siete años (artículos 83° y 85° de la Constitución).

Como acabamos de indicar, el Parlamento es quien tiene la competencia para acusar al Presidente, decisión que se adopta en forma conjunta y por la mayoría absoluta de sus miembros cuando este haya cometido delitos de alta traición o violación de la Constitución (artículo 90°); asimismo, la Corte Constitucional será la encargada de su juzgamiento (artículo 134°). Salvo por las causas antes mencionadas, el Presidente de la República goza de inmunidad que se concreta en su irresponsabilidad civil, penal, disciplinaria y política, por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, durante el término de su mandato.

Esta forma de inmunidad no se extiende a los delitos cometidos por el Presidente al margen de su función; sin embargo, no queda claro el procedimiento por el cual correspondería juzgar los casos que califican dentro de esta categoría. Se considera que la acusación al Presidente tendría que pasar por una necesaria autorización parlamentaria para proceder penalmente contra él, tal y como se exige para el juzgamiento de parlamentarios y magistrados constitucionales.⁵⁰

Por último, aunque la Constitución prevé la posibilidad de que el Presidente se encuentre impedido de ejercer sus funciones temporal o permanentemente, y contempla la suplencia por parte del Presidente del Senado, esta Carta excluye implícitamente cualquier forma de revocación del Presidente electo, salvo en caso de que la suspensión de sus funciones resulte de una sentencia del Tribunal Constitucional tras el juicio contra el Jefe de Estado.⁵¹

⁵⁰ Pizzorusso 1984: 317.

⁵¹ *Ibid.*, p. 314.

4.3. *Las reformas constitucionales de 1989*

Entre noviembre de 1986 y enero de 1987, las dos Cámaras aprobaron, en primera lectura, un Proyecto de Ley Constitucional que contenía los nuevos procedimientos de acusación contra miembros del gobierno. Después de los trámites parlamentarios pertinentes, este se convirtió en la Ley Constitucional 1/1989 del 16 de enero.

Esta norma justifica el tratamiento diferenciado de los delitos ministeriales, aunque supone la eliminación de privilegios injustificables, porque atribuye el juicio a la jurisdicción ordinaria. Ya no corresponde a la Corte Constitucional juzgar al Presidente del Consejo de Ministros ni a los ministros. Se suprime la facultad del órgano parlamentario para evaluar si se ha cometido o no un delito. Pasa a corresponderle entonces a un órgano judicial colegiado inserto en la jurisdicción ordinaria realizar las indagaciones preliminares, en cuyo caso se daría paso a la fase parlamentaria, y se requeriría de una previa autorización con el objeto de que el órgano judicial pudiera proceder contra los sujetos investigados.⁵²

A la Cámara le corresponde analizar no en virtud de la persona que comete el delito, sino para tutelar un interés del Estado constitucionalmente relevante o un preeminente interés público en el ejercicio de la función de gobierno.⁵³ La autorización pretende tutelar la actividad del Ejecutivo ante supuestos de acciones penales utilizadas con la finalidad de persecución política. Sirve como un filtro preventivo, pero no de jurisdicción especial. Basta con la autorización para proceder con un tratamiento penal similar al del resto de los ciudadanos.

El artículo 9º, inciso 3, de la Ley Constitucional 1/1989 sobre responsabilidad penal ministerial prevé que la Cámara competente para la autorización pueda denegarla, por mayoría absoluta de sus componentes, cuando considere que el imputado hubiese actuado con un interés estatal

⁵² García Mahamut 2000: 70.

⁵³ *Loc. cit.*

constitucionalmente relevante o por la persecución de un eminente interés público. Se trata de una inmunización que se hace valer a través de un instrumento procesal (autorización a proceder) que conduce a la irresponsabilidad de los sujetos implicados. Este tipo de delitos conservan —o pueden conservar— cierta naturaleza política, y debe ser el Parlamento el órgano encargado de evaluarlo.

Este procedimiento instaurado por la Ley Constitucional, sin embargo, no es aplicable al Presidente, quien seguirá estando bajo la Jurisdicción de la Corte Constitucional, de acuerdo con el artículo 134° de la Constitución.

5. La responsabilidad penal del gobierno en España

En España, la elección del Presidente del Gobierno y su supervivencia dependen directamente de la confianza del Parlamento, en atención al cumplimiento de un programa político determinado. Dicha confianza puede quebrarse con el accionar de los mecanismos de exigencia de responsabilidad política, como la cuestión de confianza y la moción de censura. Las acciones que puede desarrollar el gobierno se enmarcan en el artículo 9° de la Constitución española (CE), que establece: «El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes». Sobre estas acciones es que cabe el control político.

Sin embargo, en el ejercicio de sus funciones gubernamentales, los miembros del gobierno también pueden incurrir en responsabilidad jurídica. Este tipo de responsabilidad involucra individualmente a los miembros del gobierno por aquellas acciones delictivas cometidas en el ejercicio de las funciones o con ocasión de la función. Así, el Presidente del Gobierno, como los ministros, son responsables penalmente, como cualquier otro ciudadano, por haber incurrido en un ilícito penal. Ello responde al principio de igualdad y al sometimiento de «todos»

al ordenamiento jurídico. Sin embargo, esta responsabilidad penal no es tan simple cuando surge de las propias funciones gubernamentales, pues el delito adquiere una dimensión política que justifica un tratamiento diferenciado. En lo que sigue, veremos cómo se ha tratado la responsabilidad penal en la historia constitucional española hasta nuestros días.

5.1. Evolución del tratamiento de la responsabilidad penal de los miembros del gobierno en el régimen parlamentario español

La historia constitucional española no ha sido muy original. En general, se ha valido de la influencia de las constituciones francesas a lo largo del tiempo. Ello mismo ha sucedido con respecto a la responsabilidad penal. Las constituciones españolas articulan de manera muy similar a las francesas los problemas referidos a este tipo de responsabilidad de los miembros del gobierno.

5.1.1. La Constitución de Cádiz de 1812

La Constitución de Cádiz se inspira en la Constitución francesa de 1791, de corte liberal, que tiene como objetivo primordial romper con la monarquía absoluta. No se reconocía expresamente la responsabilidad política y, por el contrario, solo concebía la responsabilidad penal de los secretarios de Despacho. El Rey era considerado irresponsable. Los únicos delitos previstos para la acusación estaban referidos a las infracciones a la Constitución. Su desarrollo estaba a cargo de la legislación inferior.⁵⁴ Sin embargo, la legislación referente a la materia tampoco desarrolló los supuestos de infracción constitucional: solo especificaba que su autor fuera siempre un empleado público.

Como el Poder Legislativo era unicameral, una vez que las Cortes determinaban que había lugar a la formación de la causa, el decreto se remitía al Tribunal Supremo de Justicia, que decidía de acuerdo a ley.⁵⁵ Si bien

⁵⁴ González Hernández 2002: 121.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 120

las Cortes solo podían declarar la existencia de una infracción o haber lugar a la apertura de una causa, su margen de actuación era amplio. A ellas les correspondía determinar la existencia o no de la infracción. Además, les bastaba iniciar el proceso para decretar la suspensión temporal o permanente del secretario acusado (artículo 229°), que era la consecuencia directa a la apertura de cualquier procedimiento de responsabilidad.

La Constitución creó un Tribunal Supremo de Justicia (artículos 259° y 261°) dependiente del Poder Legislativo, pues las Cortes determinaban el número de magistrados y las salas en que habrían de distribuirse. Por último, el artículo 261, apartado 4, hacía referencia a una responsabilidad penal ordinaria. Esta materia se sustrajo de la jurisdicción ordinaria en razón de la persona juzgada (miembros del gobierno), como medida preventiva frente a un Poder Judicial heredado de la monarquía absoluta.

5.1.2. El Estatuto Real de 1834

Aunque esta Carta no duró mucho tiempo, destaca porque introdujo la figura del Consejo de Ministros, el bicameralismo, el parlamentarismo y reguló el derecho de disolución por el Rey. Además, presentó los primeros atisbos de la responsabilidad ministerial en España⁵⁶ e indicó que, a través de un desarrollo reglamentario, debía instaurarse también la responsabilidad penal de los miembros del gobierno (artículo 139.1). Sin embargo, la vigencia de este Estatuto concluyó sin que se diera curso a ninguno de los proyectos de reglamento que desarrollasen este tema. Además, en el Parlamento se priorizó la responsabilidad política.

5.1.3. Las Constituciones de 1837 y de 1845

Ambas constituciones fueron similares en materia de responsabilidad penal. Establecieron que las Cortes no solo tenían competencia en materia legislativa, sino que también les correspondía hacer efectiva la responsabilidad de los miembros del gobierno, acusados por el Congreso y juzgados por el Senado. Lo más destacable es que, durante la vigencia de la Constitución de 1845, se realizó el proceso contra Agustín Esteban

⁵⁶ *Ibid.*, p. 126.

Collantes, ministro de Fomento, que desarrolló la responsabilidad criminal del gobierno y delimitó algunos lineamientos que la diferenciaban de la responsabilidad política.

En dicho proceso, Collantes fue acusado de haber adjudicado discrecionalmente la construcción de carreteras en Madrid, sin haber recurrido a licitación pública y al haber establecido pagos con fondos del Tesoro, de forma irregular y fraudulenta. El dictamen del 5 de abril de 1859 determinó que existía responsabilidad penal por la comisión de fraude, estafa y falsificación documental de acuerdo con la legislación penal, por lo que se propuso la acusación en la persona de Collantes.⁵⁷

Este dictamen, discutido en el Congreso de los Diputados y aprobado por una mayoría de 178 a 66, dio paso al juicio en el Senado, constituido en Tribunal de Justicia. En este proceso se declaró no culpable a Collantes, pero sí se determinó la culpabilidad de Mora (director general de Obras Públicas), quien participaba también en el proceso, por delitos de fraude, estafa y falsedad. En esta época, la ley de 1849 sobre la Jurisdicción del Senado y sus Competencias como Tribunal lo habilitaba para conocer de los delitos conexos aun cuando el imputado no fuese ministro.⁵⁸

5.1.4. Las Constituciones de 1869 y de 1876

La Constitución de 1869 no varía sustancialmente lo incluido por las Cartas precedentes en materia de responsabilidad penal de los miembros del gobierno. Sin embargo, en su artículo 89º, introducía una modificación al establecer que los delitos por los que los ministros eran responsables debían ser cometidos en el ejercicio de sus funciones; de esta forma, distinguiría los delitos de función de aquellos ordinarios. Las leyes, por su parte, debían determinar los casos de responsabilidad, las penas y el modo de proceder contra los ministros. Al Congreso le correspondía la acusación y al Senado el juzgamiento. En cumplimiento de esta norma, el Código Penal introdujo una serie de delitos especiales

⁵⁷ *Ibid.*, p. 132.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 133.

en función del sujeto activo como funcionario público. Asimismo, prohibía el derecho de gracia real ante una sentencia condenatoria.

En esta época, la doctrina también establece diferencias entre ambos tipos de responsabilidad, tomando en cuenta si los delitos se cometían en ejercicio de las funciones o si eran de carácter personal y privado. Así, eran delitos de función la trasgresión a la Constitución y demás leyes, la usurpación de poderes, la traición a la patria, la mala dirección de los negocios públicos. Estos delitos eran entendidos como de responsabilidad ministerial propiamente dicha y estaban sujetos a la jurisdicción especial. Los robos, el homicidio, el adulterio y todos aquellos delitos extraños a las funciones ministeriales son, por el contrario, considerados infracciones de derecho común, sujetos a la jurisdicción ordinaria, sin importar si el imputado era o no consejero de la Corona.⁵⁹ No especificaban, sin embargo, los delitos de función que traían consigo responsabilidad penal.

La Constitución de 1876 regresa a lo estipulado en las Cartas de 1837 y 1845 y no prevé otra forma de responsabilidad más que la penal, que en realidad subsumía cualquier supuesto, puesto que la normativa aún vigente (ley del 11 de mayo de 1849) no especificaba qué debía entenderse por delito cometido en el ejercicio de las funciones públicas.

5.1.5. La Constitución de la Segunda República de 1931

La normativa en cuanto a la responsabilidad criminal del gobierno sí era diferente de las anteriores. Esta Constitución marcó un gran cambio, no solo en España, sino en toda Europa, pues la Jefatura de Estado no estaba en manos de un monarca y, por lo tanto, no gozaba de la prerrogativa de irresponsabilidad. Asimismo, no existía una Cámara Alta a la cual le correspondiera juzgar, y los supuestos ideológicos no eran los mismos.⁶⁰ Se estipulaba en el artículo 85° lo siguiente:

El Presidente de la República es criminalmente responsable de la infracción delictiva de sus obligaciones constitucionales. El Congreso,

⁵⁹ *Ibid.*, p. 134.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 139.

por acuerdo de las tres quintas partes de la totalidad de sus miembros decidirá si procede acusar al Presidente de la República ante el Tribunal de Garantías Constitucionales. Mantenido la acusación por el Congreso quedará, desde luego, destituido, procediéndose a nueva elección y la causa seguirá sus trámites. Si la acusación no fuese admitida, el Congreso quedará disuelto y se procederá a nueva convocatoria. Una ley de carácter Constitucional determinará el procedimiento para exigir la responsabilidad criminal del Presidente de la República.

Este precepto se desarrolló a través de la Ley Constitucional del primero de abril de 1933. Esta otorgó competencia al pleno del Tribunal de Garantías Constitucionales para procesar al Presidente de la República por delitos cometidos en el ejercicio de su mandato, aun cuando la denuncia tuviese lugar una vez este terminado. Dicha ley también indicaba que la responsabilidad derivada de actos no constitutivos de vulneración de sus deberes constitucionales sería sustanciada por el pleno del Tribunal de Garantías Constitucionales de acuerdo con las leyes procesales comunes (artículo 33.3). Asimismo, establecía la suspensión del ejercicio de la acción penal contra el Jefe de Estado por delitos comunes hasta el momento en que abandonase el cargo (artículo 33.1).

Esta ley es muy escrupulosa en cuanto al desarrollo del procedimiento; resalta que el fallo condenatorio solo se podrá basar en delitos penados por las leyes en el momento de su comisión y que las sanciones derivarán de leyes preestablecidas.⁶¹ Se consideraba, pues, que una cosa era apartar a un hombre del poder y otra era mandarlo a la cárcel. Sin embargo, el Congreso sigue siendo sumamente poderoso, al reconocerse la prerrogativa de destituir al Presidente ante una acusación sin importar sus resultados.

5.1.6. Las leyes fundamentales del franquismo

Durante el régimen franquista, el Poder Judicial no era independiente. Se creó una jurisdicción especial, por la que se sustraía a los jueces ordinarios una serie de materias. Asimismo, los jueces de la máxima

⁶¹ *Ibid.*, p. 140.

judicatura eran nombrados por el general Franco, quien además tenía la prerrogativa del indulto. Por otro lado, las Cortes no podían llevar control alguno sobre el gobierno, porque no eran un órgano independiente de este.

No obstante, la Ley Orgánica del Estado de 1967, en su artículo 20°, regulaba la responsabilidad política individual y solidaria de los miembros del Consejo de Ministros. Asimismo, reconocía su responsabilidad penal y civil —exigible ante el Supremo Tribunal— en el ejercicio de sus funciones. Sin embargo, el Supremo Tribunal dependía del gobierno y todo procedimiento de responsabilidad era directamente ejercido por Franco.

5.2. La responsabilidad penal de los miembros del gobierno en el artículo 102° de la Constitución española de 1978

El artículo 102° de la vigente Constitución española hace referencia a la responsabilidad penal de los miembros del gobierno, incluido el Presidente. El tipo de responsabilidad penal que reconoce este artículo es, por un lado, una general por delitos comunes o aquellos cometidos durante su mandato (apartado 1); por otro lado, se trata de una responsabilidad por delitos cometidos en el ejercicio de las funciones, referido exclusivamente a los delitos de traición y a aquellos contra la seguridad del Estado (apartado 2). Así, el artículo 102° establece que

1. La responsabilidad criminal del Presidente y los demás miembros del gobierno será exigible, en su caso, ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.
2. Si la acusación fuere por traición o por cualquier delito contra la seguridad del Estado en el ejercicio de sus funciones, solo podrá ser planteada por iniciativa de la cuarta parte de los miembros del Congreso, y con la aprobación de la mayoría absoluta del mismo.
3. La prerrogativa real de gracia no será aplicable a ninguno de los supuestos del presente artículo.

En cuanto a los delitos comunes en los que pudiera incurrir el Presidente del Gobierno, se establece que estos serán exigidos ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, al que, además, se le atribuyen las competencias de instrucción y enjuiciamiento de las causas contra estos. Los delitos que entran bajo tal supuesto pueden estar referidos a aquellos cometidos en ejercicio de la función o aquellos no referentes al ejercicio de las funciones mientras actúen como particulares pero ostenten un cargo de gobierno.

Si bien este precepto rompe con las reglas generales de atribución de competencias, la adjudicación de un fuero especial se justifica objetivamente en razón de la persona. El hecho de que exista una interconexión de estos delitos con los contenidos en el apartado 2 requiere un tratamiento diferenciado que ha sido establecido constitucionalmente con anterioridad al hecho acusado y mediante procedimiento previo para la designación de los miembros de dicho órgano.

Este fuero se mantiene mientras el acusado ocupe el cargo; una vez cesado, pasa a ser enjuiciado por la jurisdicción ordinaria, a no ser que el proceso ya se haya iniciado. Así, el proceso puede seguir ante el Tribunal Supremo o, si este lo estimase conveniente, podrá declinar su competencia en favor del órgano judicial competente para conocer del caso. Es decir, el aforamiento se encuentra en íntima conexión con el cargo que ocupa el miembro del gobierno.

Por otro lado, del artículo 102.2 CE se puede desprender que la responsabilidad penal de los miembros del gobierno surge de la comisión de delitos calificados como traición o contra la seguridad del Estado. Estos delitos son considerados *delitos ministeriales*. Los delitos en los que hayan incurrido los miembros del gobierno en el ejercicio de sus funciones no dan lugar a excepciones en el procedimiento penal. Sin embargo, los de traición o contra la seguridad del Estado implican un procedimiento previo de acusación.

Dicha acusación supone una reserva exclusiva en favor de una cuarta parte de los miembros del Congreso de los Diputados para llevar a cabo

la acusación por la comisión de dichos delitos y su adopción por la mayoría absoluta del Congreso (artículo 102.2 de la Constitución). La actuación debe ser directamente comunicada al Presidente del Tribunal Supremo y no al Fiscal Supremo. Así, la actuación del Congreso condiciona el ejercicio de la acción penal, pues se considera que la acción ya ha sido iniciada en sede parlamentaria.

Se considera, además, que en este momento el miembro del gobierno debe proceder a dimitir, dado que la acusación lleva implícita una pérdida de confianza frente al Congreso, por la trascendencia de los cargos que se imputan y la mayoría requerida para acusar.⁶² Sin embargo, la Constitución no hace referencia expresa a ello, ni determina la posibilidad de suspender o destituir al miembro que no quiere dimitir. Por último, aunque no se ha establecido constitucionalmente, se considera que la excepción procedimental rige aun cuando ya se haya cesado en el cargo.

5.3. Casos importantes en virtud del artículo 102.1

5.3.1. El caso de los Grupos Antiterroristas de Liberación (GAL)

Desde la promulgación de la Constitución de 1978, la primera ocasión en que ocurrió un proceso en virtud del artículo 102.1 fue por el procesamiento y posterior condena del ex ministro José Barrionuevo. El proceso ante el Tribunal Supremo se dio, sin embargo, en virtud de su calidad de diputado y no como miembro del gobierno.

El proceso fue muy complejo y el único supuesto que finalmente quedó inalterado, después de la larga instrucción, fue el de la determinación de los responsables, entre ellos miembros del gobierno, de la creación de una banda armada que, entre 1983 y 1989, cometió alrededor de treinta asesinatos. En este proceso, se acusó a José Barrionuevo, exministro del Interior, y a Rafael Vera, secretario de Estado, como copartícipes, en grado de dirección, de la banda terrorista GAL. En 1995, el juez

⁶² *Ibid.*, p. 441.

instructor vio indicios razonables de culpabilidad de estos cargos y remitió a la Secretaría de Causas Especiales del Tribunal Supremo un informe en el que establecía la participación de Barrionuevo en la banda armada y en malversación de caudales públicos.⁶³

El procesamiento ante el Tribunal Supremo se inició el 23 de noviembre de 1995 por el secuestro de Segundo Marey. Los delitos que se le imputaban eran detención ilegal con condición para la libertad del secuestrado, pertenencia a banda armada y malversación de caudales públicos. En 1997, se acuerda la apertura del juicio oral y, tras el informe definitivo de la Fiscalía, se ratifica a José Barrionuevo y a Rafael Vera como presuntos culpables de los delitos que se les imputaban. La sentencia del 29 de julio de 1998 condenó a Barrionuevo a diez años de prisión y doce de inhabilitación por el secuestro de Segundo Marey, delitos de detención ilegal y por malversación de los caudales públicos. No se le acusó sobre la pertenencia a GAL, por no haberse determinado su condición de banda armada.⁶⁴

Barrionuevo fue apresado, pero, ante un indulto parcial del gobierno de Aznar, la pena fue reducida a cinco años. Barrionuevo y Vera interpusieron un recurso de amparo alegando vulneración de sus derechos a contar con todas las garantías y a la presunción de inocencia. Sin embargo, el Tribunal Constitucional ratificó la sentencia del Tribunal Supremo y desestimó el recurso de amparo. El tribunal consideró, entre otras cosas, que la ausencia de una segunda instancia se justificaba en razón de la garantía del aforamiento, que impide el derecho a una doble instancia.

5.3.2. El uso de fondos reservados

Posteriormente, en febrero de 2000, la juez del Juzgado de Instrucción Número 5 de Madrid decidió procesar a los ex ministros Barrionuevo

⁶³ *Ibid.*, p. 240.

⁶⁴ Sentencia del Tribunal Supremo español sobre el Caso Marey. Causa Especial Nº 2.530 de 1995. Juicios sobre el paramilitarismo en España: Caso GAL (Grupos Antiterroristas de Liberación). Madrid, 29 de julio de 1998. Fallo. Disponible en <<http://www.derechos.org/nizkor/espana/doc/marey.html>>.

y Corcuera por la presunta comisión de varios delitos derivados del presunto uso ilegal de fondos reservados. En este caso, al tratarse de ex ministros y al estar desaforados como parlamentarios, fueron procesados ante la jurisdicción ordinaria y no ante el Tribunal Supremo.

Las alegaciones del fiscal se basaron en la presunta utilización de fondos reservados para las actividades delictivas de GAL, el enriquecimiento ilícito de los procesados y el aumento considerable que tuvo la partida presupuestaria asignada al Ministerio del Interior.⁶⁵ El punto central del proceso estuvo determinado por la participación como testigo del ex Presidente del Gobierno, Felipe González, quien se negó a brindar información basándose en su obligación legal de secreto, contenida en el artículo 417.2 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, que establece que los funcionarios públicos de cualquier clase no serán obligados a declarar cuando dicha declaración viole el secreto que, por su cargo, estuvieran obligados a guardar.⁶⁶

El primer límite a la aplicación de este precepto se da en función de que el secreto sea «legal», es decir, que ponga en peligro la seguridad nacional. Era, pues, difícil aceptar que la revelación del uso ilegal de fondos reservados pusiera en peligro la seguridad nacional. Por otro lado, en el caso de fondos reservados, no es de aplicación el artículo 417.2 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, por cuanto esta norma «decae ante el deber de declarar ante la autoridad judicial cuando se está investigando la posible comisión de un delito de uso concreto de los fondos reservados».⁶⁷ Finalmente, el tribunal no pudo determinar la culpabilidad de los acusados.

5.3.3. El caso ERCROS

El Tribunal Supremo admitió el caso contra el ministro Josep Piqué, ministro de Industria y portavoz del primer gobierno de Aznar, posteriormente

⁶⁵ Audiencia Provincial de Madrid, Sección Quinta. Sentencia 155/2002. Sentencia contra ex Ministros José Barrionuevo, José Luis Corcuera y otros por delitos derivados de la presunta utilización de fondos reservados. Madrid, 21 enero de 2002.

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ González Hernández 2002: 253.

ministro de Asuntos Exteriores durante el segundo gobierno de Aznar, por presuntos delitos de alzamiento de bienes y apropiación indebida.⁶⁸ Se le imputaba la posible responsabilidad contable, disciplinaria y política por la condonación de deudas tramitadas por el Ministerio de Industria, en 1998, cuando era su titular.

En el 2000, el Tribunal Supremo se declaró incompetente para conocer del proceso. Sin embargo, el 7 de junio de 2001, se volvió a elevar la propuesta para que el Tribunal Supremo conociese de las posibles imputaciones a Piqué por delitos de alzamiento de bienes, por la retirada de activos de ERCROS (empresa química española) en perjuicio de sus acreedores, y de apropiación indebida de 18 300 millones de pesetas. Finalmente, en julio de 2001, la Junta de Fiscales de Sala del Tribunal Supremo decidió rechazar la propuesta.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 247.

CAPÍTULO III

EL JUICIO POLÍTICO EN AMÉRICA LATINA

Las nuevas repúblicas latinoamericanas, tras lograr su independencia de la dominación colonial española, tendieron a organizar su régimen político asumiendo el modelo presidencial de los Estados Unidos de Norteamérica, con algunos matices y particularidades concretas. Lo mismo sucedió con la adopción de la responsabilidad constitucional y penal del Presidente de la República y de las altas autoridades gubernamentales (*impeachment*), recogida tempranamente en las constituciones de diversos países latinoamericanos y denominada en la doctrina constitucional como *Juicio Político*. El profesor chileno Francisco Zúñiga ofrece una interesante síntesis del desarrollo de esta institución en nuestro continente:

El «impeachment» opera en los presidencialismos como un mecanismo de «control interórgano de la Asamblea frente al detentador del poder ejecutivo» (Loewenstein). Lo peculiar de este control es que, a pesar de que el régimen presidencialista está asentado en la doble legitimidad democrática del Parlamento y del gobierno, y en una separación rígida de poderes, el «impeachment» hace excepción a la separación de poderes imponiendo responsabilidad constitucional (jurídico-política) al gobernante, separándolo del poder.

La recepción del «impeachment» en América Latina se da en el cuadro de un presidencialismo complejo en sus formas concretas de arreglo institucional, lo que obviamente jugó en contra de la efectividad de mecanismos propios de la «justicia política», por lo que estos mecanismos han sido durante casi dos siglos una «espada oxidada», más aún las demasías en el ejercicio del poder por los gobernantes conducían casi necesariamente a golpes de mano, golpes de Estado o revoluciones o bien al recurso abusivo al Derecho de Excepción («dictadura constitucional»).

En mucha menor medida, ya que las revoluciones de la independencia en América Latina fueron revoluciones políticas y el soporte ideológico dominante en la construcción del Estado fue el liberalismo, y las tradiciones constitucionales americana y francesa (con un influjo más impreciso del constitucionalismo gaditano), también confluye en la configuración de la acusación en Juicio Político e institutos análogos el instituto del juicio de residencia del Derecho Público indiano y que tiene raíces bajo medievales en Castilla León y en la «purga de taula» o juicio de «purgar taula» de la Corona de Aragón (1283), juicios ligados a un juramento que debían prestar los funcionarios de la Corona al asumir sus funciones de observar las leyes y cumplir lealmente sus deberes, y la necesidad de corregir o reparar los yerros u ofensas que causaren. En nuestra América el juicio de residencia fue empleado usualmente, a veces como instrumento de venganza o de pérdida de la confianza real. Sin embargo, siendo importante determinar las raíces del «impeachment» en América Latina, lo cierto es que hoy cobra relevancia contextualizar los institutos de justicia política en el régimen político, para fijar su alcance efectivo como instrumento para hacer efectiva la responsabilidad constitucional del gobierno. Y en este contexto la mayor dificultad la encuentra el «impeachment» en los casos de «hiper-presidencialismo» en América Latina, en que el predominio del Poder Ejecutivo viene asociado a un cierto liderazgo político, usualmente de corte populista y/o autoritario (Bidart Campos-Carnota).

En nuestro continente la «justicia política», que adopta institutos como la acusación en Juicio Político y análogos, es recepcionada prácticamente en todas las constituciones (Quiroga Lavié), fundada en causales como el mal desempeño, la infracción de la Constitución o las leyes y la comisión de delitos en el ejercicio de las funciones, actuando el Congreso unicameral o bicameral como órganos de acusación y juzgamiento.

Lejana o en el pasado queda entonces la caracterización general del *impeachment* como un mecanismo «demasiado pesado y difícil para poner en marcha y desde todo punto de vista inadecuado para hacer efectiva la responsabilidad de los funcionarios que se hallan sujetos al mismo» (Linares Quintana) [...]. Cabe hacer notar brevemente en este lugar, que en los presidencialismos de América Latina desde hace dos

décadas se observa un proceso de fortalecimiento de los «mecanismos anticaudillistas», proceso en el que podemos insertar al vigorizado *impeachment*.⁶⁹

A continuación analizaremos, brevemente, la recepción, desarrollo y particularidades del *impeachment* o Juicio Político en algunos países de América Latina.

1. Colombia

1.1. Antecedentes

La Constitución de 1821 reconocía, en su artículo 89°, que «la Cámara de Representantes tiene el derecho exclusivo de acusar ante el Senado al Presidente de la República, al Vicepresidente y a los Ministros de la Alta Corte de Justicia en todos los casos de una conducta manifiestamente contraria de las leyes; y juzgar, deponer y castigar según ellas a sus respectivos subalternos». ⁷⁰ El artículo 97° establecía como una atribución especial del Senado «ejercer el Poder natural de una Corte de Justicia, para oír, juzgar y sentenciar a los empleados de la República acusados por la Cámara de Representantes en los casos de los Artículos 89° y 90°». Al actuar el Senado como órgano judicial, la Cámara de Representantes elegía a uno de sus miembros para que actúe como acusador, siguiendo sus instrucciones (artículo 98°).

Con la admisión por el Senado de la acusación, el acusado quedaba suspendido de su cargo (artículo 100°). La sentencia condenatoria tenía que ser aprobada con el voto favorable de dos tercios de los senadores presentes (artículo 101°), y podía imponer únicamente la destitución del cargo o empleo al acusado y su incapacidad para ejercer cualquier otro empleo honorífico, remunerado o de confianza en Colombia; el acusado, pues, quedaba sometido a los procesos judiciales que pudiera

⁶⁹ Zúñiga Urbina 2006: 6-9.

⁷⁰ Restrepo Piedrahita 1995: 73-78.

corresponder (artículo 102°). Las decisiones y sentencias del Senado en estos juicios se ejecutan sin necesidad de sanción u aprobación del Ejecutivo (artículo 104°).

Si bien el artículo 131° disponía que el Presidente de la República, durante el ejercicio de su cargo, solo podía ser acusado y juzgado ante el Senado por los casos previstos en el artículo 89°, la amplitud de dicha norma, que habilitaba la acusación «en todos los casos de una conducta manifiestamente contraria de las leyes», dejaba abierta una posibilidad de interpretación y aplicación relativamente extensa por parte del Congreso.

La Constitución de 1830, en su artículo 63°, numeral 1, establecía como atribución de la Cámara de Representantes «acusar de oficio o a instancia de cualquier ciudadano, al Presidente de la República y al Vicepresidente, estando encargado del Poder Ejecutivo, en los casos de alta traición especificados en el Artículo 87°». A su vez, el artículo 87° precisaba que el Presidente solo podía ser responsable por el delito de alta traición que comprendía los casos siguientes: participar en cualquier concertación contra la libertad e independencia de Colombia, en maquinaciones para destruir la Constitución o la forma de gobierno establecida por esta y no dar sanción o aplicación a las leyes y decretos aprobados por el Congreso cuando estuviese obligado a hacerlo.

En el artículo 63°, numeral 2, se habilitaba a la Cámara de Representantes a acusar a los ministros y consejeros de Estado, al Procurador General de la Nación y a los magistrados de la Alta Corte de Justicia, «por el mal desempeño en el ejercicio de sus funciones». El artículo 51° disponía que «el Senado, en calidad de Corte de Justicia, conocerá privativamente de las acusaciones contra el Presidente y Vicepresidente de la República, Ministros y Consejeros de Estado, en los casos de responsabilidad especificados en la Constitución, y contra los Magistrados de la Alta Corte y procurador General de la nación, por las faltas que cometan en el desempeño de sus funciones». La admisión de la acusación en el Senado dejaba en suspenso del cargo al acusado y la

sentencia condenatoria requeriría de dos tercios de los votos de los senadores presentes (artículos 53° y 54°).

Sin embargo, a diferencia de lo que especificaba la Constitución precedente, el artículo 56° señalaba que una ley desarrollaría y precisaría las sanciones y las penas que podría imponer el Senado actuando como Corte de Justicia. A su vez, se establecía que el juzgamiento del Presidente y del Vicepresidente de la República, en causas criminales por delitos comunes que merecieran penas afflictivas o infamantes, correspondería a la Alta Corte de Justicia (artículo 110°, numeral 7), siempre que el Senado aprobase previamente la suspensión del funcionario y su sometimiento al tribunal judicial (artículo 55°).

La Constitución de 1832, en su artículo 57°, autorizaba a la Cámara de Representantes para acusar ante el Senado al Presidente de la República «en los casos de mala conducta en el ejercicio de sus funciones, o de cualquier delito merecedor de pena corporal o infamante». También podía acusar a secretarios y consejeros de Estado y a magistrados de la Corte Suprema por mal desempeño en el ejercicio de sus funciones. Se mantenía la disposición de que la admisión por el Senado de la acusación suspendía del cargo al acusado y que la sentencia condenatoria requería el voto conforme de dos tercios de los senadores concurrentes. Sin embargo, el artículo 45° precisaba que, cuando la acusación versaba sobre actos oficiales o cometidos en el ejercicio de la función, las únicas sanciones posibles de imponer por el Senado eran la suspensión temporal o la destitución del cargo, o incluso la inhabilitación temporal o perpetua para desempeñar empleos de confianza. Si la acusación no se refería a actos de función, el Senado se limitaba a autorizar el juzgamiento, y el funcionario quedaba sujeto a juicio ante el tribunal competente (artículo 46°).

Las diversas constituciones sucesivas no introdujeron innovaciones relevantes sobre esta materia. La importante y longeva Constitución de 1886 reconoció la responsabilidad del Presidente en su artículo 122°:

El Presidente de la República o el que en su lugar ejerza el Poder Ejecutivo es responsable únicamente en los casos siguientes, que definirá la ley:

1. Por actos de violencia o coacción en elecciones;
2. Por actos que impidan la reunión constitucional de las Cámaras Legislativas o estorben a estas o a las demás Corporaciones o autoridades públicas que establece esta Constitución, el ejercicio de sus funciones; y,
3. Por delitos de alta traición.

En los dos primeros casos, la pena no podrá ser otra que la destitución y, si hubiere cesado en el ejercicio de sus funciones el Presidente, la de inhabilitación para ejercer nuevamente la presidencia.

La Cámara de Representantes era la encargada de acusar ante el Senado, cuando «hubiera justas causas», al Presidente y al Vicepresidente de la República, a los ministros del Despacho y a los consejeros de Estado, a los magistrados de la Corte Suprema y al Procurador General de la Nación (artículo 102°, inciso 4). Puede observarse que la expresión «cuando hubiera justas causas» resulta bastante más amplia y discrecional que la de constituciones precedentes, pues no exige, en rigor, que la imputación se circunscriba a delitos de función o infracciones constitucionales o legales o mala conducta. Según el artículo 97°, la admisión a trámite de la acusación en el Senado determinaba la suspensión en el cargo del acusado. Si la acusación respondía a delitos cometidos en el ejercicio de las funciones, indignidad o mala conducta, la sanción que imponía el Senado era únicamente la destitución del empleo o la privación temporal o absoluta de los derechos políticos, sin perjuicio del proceso judicial ante la Corte Suprema a la que pudiera haber lugar. La sentencia condenatoria del Senado requería el voto conforme de dos tercios de los senadores concurrentes. Cuando se imputaban delitos comunes, el Senado se limitaba a autorizar o no el juzgamiento, que correspondía a la Corte Suprema.

Un acto legislativo de reforma constitucional del 10 de diciembre de 1960 reformó la atribución de acusación de la Cámara de Representantes (artículo 102°, inciso 4), al señalar que podría acusar ante el

Senado «cuando hubiere causas constitucionales o legales al Presidente de la República, a los Ministros del Despacho, al Procurador General de la Nación, a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y a los Consejeros de Estado, aún cuando hubieren cesado en el ejercicio de sus cargos. En este último caso por hechos u omisiones ocurridos en el desempeño e los mismos». Nótese que la referencia a la existencia de «causas constitucionales o legales» es algo más precisa que las «justas causas». Otro acto legislativo de reforma constitucional de febrero de 1977 establece el arraigo del Presidente de la República hasta un año después de cesar en el cargo, sin posibilidad de salir del país a menos que contase con la autorización del Senado (artículo 128°).

1.2. El Juicio Político en la Constitución de 1991

La vigente Constitución de 1991 dispone que el Presidente de la República de Colombia es elegido por voto popular directo y que ejerce las funciones de Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa (artículo 189°). El Presidente es responsable por los actos u omisiones que violen la Constitución o las leyes (artículo 198°). Respecto de su responsabilidad penal, durante el ejercicio de su mandato, el Presidente no podrá ser perseguido ni enjuiciado por la comisión de delitos, sino solamente en virtud de una previa acusación de la Cámara de Representantes y de la declaración por el Senado de que hubiera lugar a la formación de causa (artículo 199°).

Corresponde a la Cámara de Representantes acusar ante el Senado, «cuando hubiere causas constitucionales», al Presidente de la República, a los magistrados de la Corte Constitucional y de la Corte Suprema de Justicia, a los miembros del Consejo Superior de la Judicatura, a los magistrados del Consejo de Estado y al Fiscal General de la Nación (artículo 178.3). Asimismo, esta Cámara conocerá de las denuncias contra dichos altos funcionarios que presenten el Fiscal de la Nación y los particulares y, si existiera mérito, formulará las acusaciones ante el Senado (artículo 178.4).

Se observa que la Constitución no hace mención expresa o precisa de los delitos por los que la Cámara de Representantes estará facultada para acusar al Presidente de la República ante el Senado. Tampoco especifica sobre qué delitos presentará denuncias el Fiscal de la Nación o, en su caso, un particular. Sin embargo, el Reglamento del Congreso, del Senado y la Cámara de Representantes, ley quinta de 1992, especifica en su artículo 329° que las denuncias que se formulen contra el Presidente u otros altos funcionarios «por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, por indignidad, por mala conducta o por delitos comunes, se presentarán por escrito acompañado de las pruebas [...]». En ese sentido, el Presidente de la República podrá ser denunciado prácticamente por todo delito que cometa durante el ejercicio de su cargo, esté o no relacionado con el desempeño de su función. Para ello, se requerirá del desafuero aprobado por el Senado, de modo que pueda ser puesto a disposición del juez ordinario.

En el ejercicio de la función de investigar al Presidente y a los altos funcionarios, la Cámara de Representantes cuenta con una comisión permanente especializada que ejerce funciones de investigación y apoya en la acusación. Sin embargo, la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes no tiene facultades para tomar decisiones, por lo que el pleno de la Cámara será el que decida si se precluye la investigación y, por lo tanto, si se archiva el expediente, o si se resuelve acusar ante el Senado. Las decisiones de la Cámara en pleno son definitivas.

El artículo 3° de la ley 273 de 1996, que modifica el artículo 343° de la ley quinta de 1992, señala que la Comisión de Investigación y Acusación elabora un proyecto de resolución de acusación que se envía al Presidente de la Cámara, a fin de que el pleno se avoque al conocimiento en forma inmediata. Así, la Cámara tendrá ocasión para estudiar, modificar y decidir el proyecto aprobado por la Comisión. La Cámara de Representantes deberá pronunciarse sobre la aprobación de la resolución de preclusión de la Comisión o designar una Comisión de su seno para que elabore el proyecto de resolución de acusación ante el Senado.

Corresponde al Senado conocer de las acusaciones aprobadas por la Cámara de Representantes contra el Presidente de la República y los otros altos funcionarios antes señalados, por los hechos u omisiones ocurridos durante el desempeño de su cargo, aunque hayan cesado en este. En tal sentido, el artículo 175° señala que el Senado tendrá que resolver públicamente si admite la acusación y si aprueba su tramitación. También puede decidir no admitir la acusación o que no hay lugar a seguir causa criminal. Estas resoluciones tienen carácter definitivo. Si la acusación es admitida, el acusado quedará de hecho suspendido de su cargo (artículo 175.1 de la Constitución).

Una vez admitida la acusación en el Senado, pueden suceder dos cosas: «si la acusación se refiere a delitos cometidos en ejercicio de funciones, o a indignidad por mala conducta, el Senado no podrá imponer otra pena que la destitución del empleo o la privación temporal o pérdida absoluta de los derechos políticos» (artículo 175.2 de la Constitución). Es decir, corresponde un procedimiento de Juicio Político en el que el alto funcionario es directamente sancionado por el Senado con su destitución o inhabilitación y, de merecer otra pena a juicio del Senado, podrá ser procesado por la Corte Suprema. En ese sentido, el artículo 175.4 establece que el Senado se reserva el juicio y la sentencia definitiva, pronunciada en sesión pública, por al menos los dos tercios de los senadores presentes. Si la acusación se refiere a delitos comunes, el Senado se limitará a determinar si hay o no lugar a la formación de la causa y pondrá al acusado a disposición de la Corte Suprema (artículo 175.3 de la Constitución).

Una vez cumplidas las exigencias constitucionales a que están sujetos la Cámara de Representantes y el Senado de la República, corresponde el juzgamiento del Presidente de la República y de los altos funcionarios a la Corte Suprema, de conformidad con el artículo 235.2 de la Constitución.

1.3. El proceso contra el presidente Ernesto Samper

El presidente Ernesto Samper, mientras desempeñaba su cargo, fue objeto de proceso ante la Cámara de Representantes, cuya Comisión de Acusación e Investigación conoció dos procedimientos: la investigación preliminar, que concluyó con el auto inhibitorio de 1995; este no se convirtió en cosa juzgada, y ello permitió la reapertura de las investigaciones que concluyeron con la resolución de preclusión dictada por la Cámara de Representantes el 12 de junio de 1996.⁷¹

La investigación preliminar se inició a raíz de que el presidente César Gaviria dio a conocer a los medios de comunicación unas grabaciones magnetofónicas. Estas, conocidos popularmente como *narcocassettes*, sacaron a la luz la posible financiación de la campaña presidencial de Ernesto Samper con dinero del Cártel de Cali. El fiscal Alfonso Valdívieso abrió la investigación de los narcocassettes y llamó a Santiago Medina a declarar sobre ellos. Medina admitió haber participado en el recibo y en la distribución de más de cinco mil millones de pesos provenientes del Cártel de Cali, y señaló que fueron recibidos por instrucción de Fernando Botero, director de la campaña, con el conocimiento del candidato Ernesto Samper.⁷²

Frente a las alegaciones de Santiago Medina, la Fiscalía General de la Nación remitió a la Comisión de Investigación de la Cámara de Representantes copia de declaraciones de algunas personas vinculadas con lo que se conoció como *Proceso 8000*. El representante investigador de la Cámara ordenó abrir investigación preliminar y practicar pruebas para esclarecer la veracidad de los hechos denunciados por Santiago Medina. Sin embargo, esta investigación previa se declaró cerrada y la Comisión de Investigación, por decisión mayoritaria, acogió el proyecto de auto inhibitorio y ordenó archivar el expediente, fundamentando su resolución en la vaguedad de las imputaciones efectuadas contra el presidente

⁷¹ Miembros de la Comisión Ciudadana de Seguimiento 2004: 21.

⁷² *Ibid.*, p. 22.

Samper y en la ausencia de elementos probatorios de haber recibido dinero del narcotráfico.

El proceso ante la Cámara de Representantes estuvo referido exclusivamente a las acusaciones de índole penal; no se discutieron otro tipo de responsabilidades de índole política, tales como la indignidad o la mala conducta del Presidente, como pretendían algunos sectores. La Cámara de Representantes señaló que la indignidad no había sido alegada, sin tomar en consideración que ella puede abrir de oficio cualquier causa constitucional contra el Presidente por esta u otras imputaciones.

La investigación propiamente dicha se inició con las declaraciones de Fernando Botero, en las que señaló que el presidente Samper había «ideado, gestado y contribuido a la obtención y utilización de dineros provenientes del Cartel de Cali y había conocido el manejo contable irregular del dinero de la Campaña». ⁷³ Ello llevó a que el Fiscal General de la Nación presentase una denuncia formal ante la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes, la cual revocó el auto inhibitorio antedicho. El 26 de marzo de 1996, el presidente Samper rindió indagatoria ante la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara por la existencia de indicios graves contra él.

Sin embargo, y tras un sinnúmero de irregularidades en el proceso que surgieron — según algunos sectores críticos— de su falta de publicidad, el día 12 de junio de 1996 la Plenaria de la Cámara de Representantes aprobó, por mayoría de 111 votos contra 43, la propuesta de preclusión penal presentada por la Comisión de Investigación. Cabe agregar que, por más de que nunca se incluyó la investigación bajo el supuesto de indignidad del Presidente, con la preclusión de la investigación también se cerró toda investigación que pudiera dar lugar a la indignidad.

En relación con la posible ocurrencia de los hechos delictuosos de ingreso de dinero proveniente de actividades ilícitas, alteración de la contabilidad

⁷³ *Ibid.*, pp. 24-25.

con el propósito de obtener reembolsos de dinero del Estado y encubrimiento de las anteriores conductas, la resolución descalificó las versiones de Santiago Medina y Fernando Botero, así como el dictamen pericial realizado por la fiscalía anexo con la denuncia, y que tenía como objetivo la reconstrucción de los ingresos y egresos de la campaña.⁷⁴

Así, sobre la base de la desestimación de las anteriores pruebas, la resolución de preclusión concluyó que no se demostró que ingresara dinero del narcotráfico a la campaña de Samper; se indicó que no había prueba de que Ernesto Samper «directa o indirectamente participó en la adulteración» de los documentos de contabilidad, ni se probó que llevara a cabo conductas tendientes al encubrimiento de los supuestos hechos delictivos.⁷⁵ En consecuencia, la Cámara de Representantes acogió la resolución de preclusión de la investigación contra el presidente Ernesto Samper Pizano y ordenó que se archivara el expediente.

La Corte Constitucional de Colombia se pronunció al respecto en la sentencia C-222/96, al señalar que «[...] si con arreglo a las averiguaciones que en su seno se realicen, existen razones que ameriten objetivamente la prosecución de la acción penal, vale decir, el derecho a la jurisdicción y a la acción penal, única llamada a pronunciarse de fondo sobre la pretensión punitiva, no puede existir alternativa distinta a la formulación de la acusación y a la declaración de seguimiento de causa. Si, por el contrario, no es ese el caso, la opción no puede ser distinta de la de no acusar y declarar el no seguimiento de causa».

Agrega la Corte Constitucional que, en el proceso de desafuero frente a la Cámara de Representantes y el Senado, se debe dictar resolución de acusación si es que de la investigación se desprenden la ocurrencia de hechos y pruebas consistentes en testimonios creíbles, pruebas documentales y periciales, así como indicios graves que comprometan la responsabilidad del procesado. Ya en la etapa posterior, ante la Corte

⁷⁴ *Ibid.*, p. 43.

⁷⁵ *Ibid.*, p. 44.

Suprema de Justicia, existe la posibilidad de una averiguación adicional, de un debate y un análisis sobre las pruebas. De persistir la duda, es en dicha etapa que el órgano judicial resuelve en favor del procesado, por la aplicación del principio de la duda en favor del reo, con lo cual entra a cobrar importancia el principio de presunción de inocencia. No obstante, al no permitir que el juicio prosiga, la Cámara de Representantes impidió que se continuara con el curso regular de dicho procedimiento.⁷⁶

Es importante añadir, conforme señalan los miembros de la Comisión Ciudadana de Seguimiento, que, para que proceda la preclusión de la investigación, debe aparecer «[...] que el hecho no ha existido, o que el sindicado no lo ha cometido, o que la conducta es atípica, o que está plenamente demostrada una causal excluyente de antijuridicidad o de culpabilidad, o que la actuación no podía proseguirse».⁷⁷ En otras palabras, para que se declare la preclusión de la investigación, las pruebas recolectadas deben tener tal claridad y contundencia que lleven al investigador a la plena convicción de que el acusado no tiene relación con los hechos imputados. Si, por el contrario, la duda persiste por cualquier razón, el investigador no puede tomar decisión distinta que la adopción de la resolución de acusación. Por ello concluyen cuestionando la decisión política que impidió la continuidad del proceso judicial contra el Presidente, a pesar de los graves hechos denunciados y de las imputaciones formuladas en su contra.

2. Chile

2.1. *Antecedentes constitucionales*

La Constitución de 1828, en su artículo 81°, establecía que «el Presidente y Vicepresidente no podrán ser acusados durante el tiempo de su gobierno, sino ante la Cámara de Diputados y por los delitos señalados en la

⁷⁶ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-222/96. En Miembros de la Comisión Ciudadana de Seguimiento 2004: 103.

⁷⁷ *Ibid.*, p. 105.

parte segunda del artículo 47º, Capítulo VII de la Constitución». La acusación puede hacerse en el tiempo de su gobierno o un año después. Vencido ese término, ya no podría ser acusado por delito alguno cometido durante su período gubernamental (artículo 82º). También correspondía la acusación contra los ministros, los miembros de las Cámaras y los de la Corte Suprema de Justicia. La Cámara de Diputados debía conocer la petición de parte o proposición de alguno de sus miembros, a fin de que se declare si había o no lugar a la formación de la causa contra el Presidente de la República por delitos de traición, malversación de fondos públicos, infracciones de la Constitución y violación de los derechos individuales. De haber lugar a la formación de la causa, debía formalizar la acusación ante el Senado (artículo 47º). La decisión del Senado debía adoptarse por dos tercios de sus votos. El período de residencia de los ministros duraba hasta seis meses después de haber cesado en su cargo.

Refiere Zúñiga que la primera acusación constitucional se produjo en 1832 contra el ex presidente Francisco Vicuña, a quien se le imputó dar ejecución a la condena de muerte impuesta por la Junta de Oficiales al teniente Pedro Rojas. Sin embargo, fue absuelto por el Senado.⁷⁸

Por su parte, la Constitución de 1833 no permitía acusar al Presidente de la República durante el ejercicio de su mandato, salvo únicamente en el año siguiente de concluido aquel (artículo 83º), por todos los actos de su administración en los que hubiese comprometido gravemente el honor o la seguridad del Estado, o infringido abiertamente la Constitución. Durante ese año, la Cámara de Diputados formulaba acusación ante el Senado, que recurría a un verdadero enjuiciamiento penal del afectado, al contar con poderes discrecionales para caracterizar el delito y dictar la pena. Además, el poder del Senado era muy amplio y no cabía el recurso de apelación contra dicha sentencia (artículo 98º). Asimismo, se permitía la acusación de cualquier particular por el perjuicio sufrido. La queja se dirigía directamente al Senado; si este admitía la

⁷⁸ Zúñiga Urbina 2006: 16.

acusación, el particular podía demandar directamente ante el Tribunal de Justicia competente (artículos 99° y 100°).

La Constitución de 1925 introdujo nuevamente la posibilidad de acusar al Presidente de la República durante el ejercicio de su mandato por medio del Juicio Político. La Cámara de Diputados se encargaba de realizar la acusación «por actos de su administración en que haya comprometido gravemente el honor o la seguridad del Estado o infringido abiertamente la Constitución o las leyes» (artículo 39.2). El Juicio Político solo podía interponerse mientras el Presidente estuviera en ejercicio de sus funciones y hasta seis meses luego de haber cesado del cargo. Tratándose de los ministros, se extendía hasta tres meses después del cese. La acusación era conocida por el Senado, que actuaba como jurado para declarar si el acusado era culpable o no del delito o del abuso de poder que se le imputaba. La admisión de la acusación en el Senado suspendía del cargo al acusado, quien lo recuperaba solo si esta era desestimada o si no se producía pronunciamiento en treinta días. La declaración de culpabilidad, que requería el voto de dos tercios de los senadores en ejercicio, destituía al Presidente de sus funciones (artículo 42.1). Entonces, este podía ser enjuiciado por los tribunales ordinarios para la imposición de la pena respectiva.

2.2. El Juicio Político contra el Presidente de la República en la Constitución de 1980 (actualizada hasta las reformas de 2006)

Chile cuenta con un régimen presidencial en el que el Presidente de la República es elegido por sufragio popular directo para ser Jefe de Estado y de Gobierno. El Presidente no es políticamente responsable y solo tiene la obligación de responder ante la Cámara de Diputados por sus actos de gobierno (artículo 48.1) cuando esta lo solicite a través de acuerdos u observaciones. Dicha obligación, sin embargo, es cumplida cuando, por medio del ministro respectivo, se contesta la observación en un plazo de treinta días (artículo 48.1).

La atribución que tiene la Cámara de fiscalizar los actos de gobierno es

muy limitada y no permite imponer una sanción política directa sobre el Presidente. Su principal función es meramente de reproche, el cual será evaluado por el electorado en las siguientes elecciones. Sin embargo, puede ser una importante forma de investigación que luego dé paso a la actuación ante los tribunales de justicia por la imputación de un delito.

Al igual que la Constitución de 1925, la Carta de 1980 reconoce expresamente la responsabilidad penal del Presidente de la República por actos de su administración que hayan comprometido gravemente el honor o la seguridad de la nación, o que hayan infringido abiertamente la Constitución y las leyes (artículo 48.2.a). Este proceso puede instaurarse durante el ejercicio de las funciones del Presidente y hasta seis meses luego de haber cesado en el cargo, para lo cual se impone la obligación de no ausentarse del país durante dicho período (artículo 48.2.a).

Cuando se da cuenta de la acusación, la Cámara de Diputados procede a elegir, a la suerte y con exclusión de los acusadores y de los miembros de la mesa directiva, una comisión de cinco diputados para que informe si procede o no la acusación.⁷⁹ Durante este procedimiento, se permite al acusado ejercer su derecho de defensa personalmente o por escrito.

La Comisión de la Cámara de Diputados deberá presentar un informe que contenga la síntesis de la acusación, los hechos que sirvieron de base y los delitos, infracciones o abusos de poder que se imputen al Presidente de la República. También deberá contener la defensa de los acusados, las consideraciones de hecho y de derecho, y las resoluciones adoptadas por la Comisión (artículo 41° de la Ley Orgánica).

Durante el proceso, el acusado podrá interponer la cuestión previa. Si esta es acogida, la acusación se tendrá por no interpuesta y no podrá renovarse (artículo 42° de la Ley Orgánica); de lo contrario, la mayoría de los diputados presentes deberá acordar aprobar la acusación o rechazarla. Una vez aprobada la acusación, se dará cuenta al Senado

⁷⁹ Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, N° 18.918, Diario Oficial, 5 de febrero de 1990. Artículo 38°.

(artículo 46° de la Ley Orgánica). Formalizada la acusación de los diputados, el Senado votará por separado cada uno de los capítulos de la acusación y el resultado de dicha votación se comunicará a la Cámara de Diputados y al Presidente de la República.

El Senado, ante la acusación que hace la Cámara de Diputados, actúa como jurado, y se limita «[...] a declarar si el acusado es o no culpable del delito, infracción o abuso de poder que se le imputa» (artículo 49.1 de la Constitución). La declaración de culpabilidad traerá como consecuencia la destitución del cargo y la inhabilitación para ocupar un cargo público, sea o no de elección popular, por cinco años, sin perjuicio de las demás responsabilidades civiles y penales ante los tribunales de justicia (artículo 49.1 de la Constitución). Para el caso del Presidente, dicha declaración deberá ser aprobada por los dos tercios de los senadores en ejercicio.

Ahora bien, de acuerdo con la resolución del Tribunal Constitucional Rol N 91 del 18 de enero de 1990, en la que se pronuncia sobre el Proyecto de Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional,⁸⁰ las acusaciones a las que se refieren el artículo 48.2 de la Constitución solo podrían formularse con motivo de actos realizados a partir del 11 de marzo de 1990. En dicho momento terminaba el período presidencial y se instauraba el Congreso Nacional. Las únicas acusaciones durante el período presidencial que concluía el 11 de marzo de 1990 podían ser aquellas presentadas por cualquier individuo particular contra los ministros de Estado con motivo de los perjuicios directamente sufridos por algún acto cometido en el ejercicio de sus funciones. De este modo, durante todo el período presidencial que concluyó en dicha fecha, no existía posibilidad de una acusación o Juicio Político en virtud de los artículos 48° y 49° de la Constitución.

El Tribunal Constitucional entendió que la jurisdicción de la Cámara de Diputados y el Senado, en materia de Juicio Político, existía exclusivamente

⁸⁰ Este proyecto se convirtió posteriormente en la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, N° 18.918.

respecto de hechos acaecidos con posterioridad a su entrada en funcionamiento, aplicando el artículo 7° de la Constitución Política, que establece que «[...] los órganos del Estado actúan válidamente previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley».

2.3. Privilegios del ex Presidente

Al término de su mandato, el Presidente que cesa en el cargo adquiere por derecho la condición de ex Presidente; goza, entonces, de los mismos privilegios que los diputados y senadores. Ello quiere decir que, para que pueda ser procesado penalmente por un delito, se requerirá de su desafuero. Cabe precisar, sin embargo, que, conforme con la reforma efectuada del artículo 30° de la Constitución de 1980, esta condición no se adquiere si el Presidente, durante el ejercicio de su mandato, ha sido declarado culpable en el Juicio Político en su contra.

Según el artículo 58° de la Constitución reformada, el ex Presidente —al igual que diputados y senadores— no puede ser procesado o privado de su libertad sin la autorización previa del Tribunal de Alzada respectivo, cuyo pleno debe pronunciarse sobre la acusación y declarar si hay o no lugar a la formación de la causa. Esta resolución es apelable ante la Corte Suprema. Asimismo, cuando el ex Presidente es arrestado por flagrante delito, también debe ser puesto a disposición del Tribunal de Alzada, que procederá a formular la acusación. La declaración de haber lugar a la formación de la causa, por resolución firme, suspende automáticamente al acusado de su cargo.

El Tribunal de Alzada de la jurisdicción respectiva es aquel que conocerá, dada la naturaleza especial del acusado, la declaración de haber lugar o no a la formación de causa. Así, una vez que el juez de la causa ordena elevar los autos a la Corte de Apelaciones respectiva, estos ingresan al Tribunal de Alzada, el cual ordena «vista del Fiscal», para que este emita su dictamen en el sentido de si procede o no el desafuero. La resolución

de desafuero debe ser dictada por el tribunal en pleno.⁸¹ Si dicha resolución es afirmativa y declara a lugar la formación de la causa, suspende al parlamentario del ejercicio de sus funciones y lo deja sometido al juez ordinario competente; de lo contrario, se ordena el sobreseimiento y archivo definitivo del proceso.

Debe tenerse presente que, según el artículo 45, a) de la Constitución, al término de su mandato, el Presidente de la República adquiriría la condición de senador vitalicio. Sin embargo, el 11 de marzo de 2006, con la reforma constitucional efectuada, se eliminó a los senadores designados y vitalicios.

2.4. El proceso de desafuero contra Pinochet

El ex dictador Augusto Pinochet fue acusado mientras ocupaba el cargo de senador vitalicio, de acuerdo con el artículo 30° de la Constitución, por delitos cometidos durante el período en que ocupó de facto la presidencia de Chile. La defensa del senador Pinochet alegó que este no podía ser juzgado por el Poder Judicial por delitos cometidos como Jefe de Estado en la condición de «actos de su administración», sin que antes se hubiera acogido una acusación constitucional. En el fallo de la Corte que se pronuncia sobre el desafuero a Pinochet, se señala lo siguiente:

– Desde que Pinochet dejó la Presidencia hasta la acción ante los tribunales ordinarios, había transcurrido el plazo de seis meses, estipulado en la Constitución, dentro del cual debía formularse acusación constitucional respecto a los delitos cometidos por un Presidente o ex Presidente de la República, sin que existiera norma alguna que permita extender dicho privilegio más allá del término fijado.

– El Juicio Político reconocido en la Constitución de 1980 es sustancialmente igual al regulado por la Carta de 1925. En ese sentido, pasado el término dentro del cual puede deducirse una acusación constitucional en contra de un Presidente o ex Presidente de la República, no hay razón alguna para restringir la aplicación de las potestades juris-

⁸¹ Canales y Loiseau 1998: 21.

dicionales exclusivas de los Tribunales de investigar y perseguir los delitos perpetrados en su administración, aunque no se haya producido previamente su condena en Juicio Político. Además, ello se sustenta en las garantías de la igualdad a la ley y de la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos que reconocen los N.ºs. 2 y 3 del artículo 19º de la Constitución vigente, así como con el principio general de la responsabilidad de toda autoridad pública, según los artículos 6 y 7 de la misma Ley Fundamental.

– En las fechas en que los hechos alegados tuvieron lugar, el ejercicio del Poder Ejecutivo correspondía a la Junta de Gobierno por mandato del Decreto Ley N.º 1, de 11 de septiembre de 1973, interpretado por el artículo 1º del Decreto Ley N.º 128, de 16 de noviembre del mismo año, que declaró que «la Junta de Gobierno ha asumido desde el 11 de septiembre de 1973 el ejercicio de los Poderes Constituyente, Legislativo y Ejecutivo». Sin embargo, las acciones no fueron de la Junta de Gobierno, sino que constituyeron acciones individuales directas de Pinochet en su calidad de Comandante en Jefe del Ejército. Por tanto, dichas acciones no podían encuadrarse en el concepto de «actos de administración» del Poder Ejecutivo, para los efectos del Juicio Político establecido en la Carta de 1925.

– Aun cuando las acciones descritas hubiesen correspondido a la Junta de Gobierno y no a Pinochet, en el ejercicio de la Comandancia en Jefe del Ejército, no hubiesen podido dar lugar a un Juicio Político, pues por Decreto Ley N.º 27, de 24 de septiembre de 1973, se ordenó la disolución del Congreso Nacional. Por tanto, no existía la posibilidad que la misma Junta, que tenía la suma de los poderes del Estado, se instruyera a sí misma el juicio establecido en los artículos 39º y 42º de la Constitución de 1925 por actos propios, sin contar, además, la carencia de un procedimiento para llevarlo a efecto con sus distintas y sucesivas fases de investigación y acusación y de posterior juzgamiento del imputado. Asimismo, la Junta de Gobierno asumió funciones específicas del Senado, que no incluían el Juicio Político en contra del titular del Poder Ejecutivo o de sus funcionarios.

– Por otro lado, cuando el artículo 3º transitorio de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, N.º 18.918, de 5 de febrero de

1990, declaró que las acusaciones a que se refiere el artículo 48°.2 de la Constitución, solo podrían formularse con motivo de actos realizados a partir del 11 de marzo de 1990, se vetó al Congreso Nacional elegido bajo la Carta de 1980, la sustanciación de Juicio Político de Pinochet y de otras autoridades del Gobierno anterior.

– Además, Pinochet participó en forma personal y directa en la aprobación de la normativa que determinó que el Congreso Nacional estuviera en la imposibilidad jurídica de instruir Juicio Político contra este. La teoría de los actos propios repudia la posibilidad de reportar beneficios indebidos derivados de disposiciones dictadas con el concurso de su representado.⁸²

Sobre la base de estos argumentos, la Corte rechazó la alegación de la defensa de Pinochet acerca de la supuesta falta de jurisdicción de los tribunales, tanto porque en las Constituciones de 1925 y 1980 no hay impedimento para juzgar a un ex Presidente después de transcurrido el plazo para iniciar un Juicio Político en su contra, como porque, además, la normativa dictada en la materia impedía intentar una acusación constitucional en su contra o en contra de la Junta.

Ahora bien, en el proceso contra Pinochet, como senador vitalicio, se discutió si a la Corte solo le correspondía examinar el desafuero, con lo cual se limitaba a determinar si los hechos imputados presentaban las características de un delito y si existían sospechas fundadas para reputar al autor, cómplice o encubridor protegido por el fuero que se pretendía quitar, como se establece en el artículo 612° del Código de Procedimiento Penal, que exige, para actuar de tal manera, «datos que podrían bastar para decretar la detención de un inculpado».

Así, respecto de los hechos imputados, se determinó que el entonces comandante en jefe no tomó medida alguna contra los responsables directos de delitos y que, por el contrario, más bien promovió a los responsables a mejores puestos y, posteriormente, llamó a retiro a aquellos

⁸² Conca 2000: artículos 35-49.

que denunciaron los hechos delictivos.⁸³ Asimismo, se consideró que, por tratarse de delitos cometidos dentro de una institución militar, el comandante en jefe del Ejército había dispuesto su comisión, porque en dicha institución debe ineludiblemente acatarse y cumplirse la orden del superior, siguiendo la respectiva cadena de mando.

Por último, también se discutió tanto la declaración de amnistía de Pinochet como la prescripción de los delitos. En tal sentido, respecto de la extinción de la responsabilidad penal por medio de la declaración de amnistía y prescripción, que podrían permitir el sobreseimiento definitivo o una sentencia definitiva de carácter absolutoria, se determinó que tales causales no eran de aplicación automática, y se exigió que fuera la investigación criminal aquella que debía conducir al juez de la instancia. De este modo, se debía agotar la investigación, comprobar el cuerpo del delito y determinar la persona del delincuente. Así, «si en el sumario no estuvieren plenamente probadas las circunstancias que eximen de responsabilidad o los hechos de que dependa la extinción de ella, no se decretará el sobreseimiento sino que se esperará la sentencia definitiva».⁸⁴

En conclusión, en el trámite de desafuero no se ventila la posible responsabilidad criminal del parlamentario, Presidente o ex Presidente acusado, sino la facultad del Tribunal que conoce del respectivo proceso o el derecho de los querellantes en él, a que se dirija esa causa criminal en contra de un congresal determinado. El tribunal que conoce del desafuero debe restringirse a un juicio de tipicidad en abstracto, así como verificar si el hecho queda o no contemplado en algunas de las causales establecidas por el Código Penal. A esta simple tipicidad se condiciona el desafuero y la consiguiente apertura del proceso penal del imputado a quien se pretende desaforar.

⁸³ *Ibid.*, artículo 69°.

⁸⁴ *Ibid.*, artículo 57°.

Por lo tanto, una vez establecido que existían fundamentos para sospechar que Pinochet había tenido participación en los hechos delictivos alegados, la Corte Suprema desaforó a Pinochet por catorce votos contra seis.

3. Venezuela

3.1. La responsabilidad del Presidente de la República en la Constitución de 1961

En Venezuela, el Poder Ejecutivo Nacional es ejercido por el Presidente de la República y por sus ministros. El Presidente es el Jefe de Estado y del Gobierno, lo cual conforma un sistema presidencialista con sujeción parlamentaria. En la Constitución de 1961, al igual que en la actual, el Presidente es elegido directamente por sufragio popular y él designa directamente a sus ministros. Sin embargo, la Cámara de Diputados podría dar un voto de censura a los ministros, lo que implicaría que el Presidente de la República tendría que removerlos.

Para su validez, todos los actos del Presidente de la República, salvo el nombramiento y la remoción de los ministros y del comandante en jefe de las Fuerzas Armadas, debían estar refrendados por el ministro respectivo. En ese sentido, los ministros asumían la responsabilidad política sobre los actos de gobierno que refrendaban. Adicionalmente, todo el Congreso, sus Cámaras y sus comisiones, tenían competencia para apreciar la responsabilidad de los funcionarios públicos, independientemente de que ella se hiciera efectiva mediante condena por los tribunales de justicia. Así, por medio del voto de censura de la Cámara de Diputados, las dos terceras partes de los diputados presentes podían decidir la remoción del ministro y, posteriormente, ordenar su enjuiciamiento ante los tribunales (artículo 153.2).

No obstante, la responsabilidad asumida por los ministros no limitaba la responsabilidad directa del Presidente, quien también era responsable constitucionalmente de sus actos (artículo 192°). Los actos de gobierno

o de carácter político son entendidos como aquellos que emanan del Presidente de la República en uso de sus atribuciones constitucionales. Dichos actos del Presidente podían acarrear una responsabilidad civil, penal o administrativa, por abuso de poder, por violación de las leyes o por ordenar o ejecutar actos que violen los derechos garantizados en la Constitución.⁸⁵ Para que dicha responsabilidad sea imputada, previamente la Corte Suprema de Justicia, en sala plena, debía declarar si había o no mérito para el enjuiciamiento del Presidente de la República (artículo 215.1).

Una vez considerado que había mérito para la formación de la causa, el Senado, con el voto de la mayoría de sus miembros, debía autorizar el enjuiciamiento del Presidente (artículo 150.8), y la Corte Suprema debía continuar conociendo la causa hasta dictar sentencia firme. Además, una vez autorizado el enjuiciamiento por el Senado, el Presidente quedaba suspendido de sus funciones de modo temporal, hasta la sentencia definitiva. Si la falta temporal duraba más de noventa días y no había sentencia firme, las Cámaras debían decidir si se trataba de una falta absoluta o no.⁸⁶

Bajo este esquema de responsabilidad, puede deducirse que, aunque el «incumplimiento de los deberes constitucionales» a los que se refiere el artículo 192° de la Constitución de 1961 no estaba definido, lo cual le dejaba al juez una suerte de discrecionalidad para la determinación de los hechos materia de enjuiciamiento, el esquema de acusación planteado por parte de la Corte Suprema limitaba la acusación del Presidente a hechos necesariamente tipificados en la ley.

Aun cuando las cámaras tenían facultades de investigación, su actuación era de naturaleza netamente política, y el trámite de Antejudio le correspondía a la Corte Suprema en pleno. Así, el artículo 215° de la Constitución indicaba que constituía una etapa anterior del juicio

⁸⁵ Brewer Carías 1985: 161.

⁸⁶ *Ibid.*, p. 162.

y servía para declarar si había o no méritos para enjuiciar a la persona acusada, con vista de la documentación que debería acompañarse para acreditar los hechos. La Corte en pleno se limitaba a constatar, a partir de los documentos que acompañaban la denuncia, si los hechos imputados al funcionario eran punibles y si la acusación estaba seriamente fundada como para formar causa,⁸⁷ con la finalidad de poder declarar la procedencia del enjuiciamiento contra los altos funcionarios. La Corte, al decidir el Antejudio de mérito, «debe ceñirse estrictamente a constatar si los hechos imputados caen dentro de la esfera de lo ilícito penal, y si los recaudos que integran el expediente conducen a establecer una clara vinculación entre tales hechos y el funcionario presumiblemente indiciado, a los fines de poder formar criterio acerca de la existencia o no de méritos para el enjuiciamiento».⁸⁸

De este modo, el Antejudio equivale a una precalificación que no entra al fondo de la cuestión. La Corte se limita a analizar los elementos probatorios sin adelantar opinión sobre el fondo del asunto, ya que no actúa en ese momento como tribunal de la causa.⁸⁹ Es decir, el Antejudio no constituye un indicativo de absolución o de condena, sino una declaratoria acerca de la procedencia o no de la apertura del juicio penal correspondiente.

Ahora bien, luego de declarada la procedencia de apertura del juicio penal, existe una etapa complementaria de autorización para enjuiciar al Presidente de la República ante el Senado. El Senado se convierte así en el juez de hecho del Presidente, puesto que tiene en primer lugar el poder de regularizar, llegado el caso, la decisión del Antejudio de mérito.

⁸⁷ Caso Vladimir Augusto Gessen Rodríguez. Procedimiento de antejudio de mérito contra Rafael Antonio Caldera, Presidente de la República y otros. Expediente N° 994, 12 de marzo de 1998.

⁸⁸ Sentencia del 3 de marzo de 1998. *Loc. cit.*

⁸⁹ Caso José Ángel Filiberto, sentencia del 18 de enero de 1990. *Loc. cit.*

Luego, mediante su decisión, sanciona al Presidente de la República y lo suspende así en el ejercicio de sus funciones.⁹⁰

La sanción puede ir más allá de la suspensión o la falta temporal: se podría convertir, pues, en definitiva. El artículo 188° de la Constitución establece que «Si la falta temporal se prolonga por más de noventa días consecutivos, las Cámaras, en sesión conjunta, decidirán si debe considerarse que hay falta absoluta». Vencido el plazo de noventa días sin que la causa de la suspensión haya desaparecido, las Cámaras, apreciando las circunstancias del caso, pueden declarar el impedimento definitivo del Presidente de la República. La decisión de las Cámaras lleva consigo una sanción definitiva, aun cuando el Presidente no haya sido declarado culpable en sentencia firme.

En conclusión, el Senado, al regularizar el Antejudio de mérito suspendiendo al Presidente de la República en el ejercicio de sus funciones, y luego completado por el Congreso, puede culminar el procedimiento al Jefe de Estado con su separación absoluta del cargo. No obstante, la Constitución no reconoce per se la figura de la destitución y no se pronuncia sobre la inhabilitación para la ocupación de cargos públicos.

Durante el período de vigencia de esta Constitución, se inició un proceso contra el Presidente de la República, Carlos Andrés Pérez, y se ordenó su falta absoluta por los fundamentos que veremos a continuación.

3.2. El proceso contra el presidente Carlos Andrés Pérez (1993)

La gestión del entonces presidente Carlos Andrés Pérez había sido cuestionada a través de una gran revuelta popular, en febrero de 1989, y de dos fallidos intentos de golpe de Estado, en 1992, ambos conducidos por mandos militares. Por otro lado, denuncias de la prensa generaron un gran escándalo político, bajo la imputación de actos de corrupción e irregularidades, a raíz de la rectificación de la partida presupuestaria del Ministerio de Relaciones Interiores, efectuada en el Consejo de

⁹⁰ Nikken 1997: 97.

Ministros, que implicaban la afectación de doscientos cincuenta millones de bolívares de la partida presupuestaria de gastos de seguridad y defensa de dicho ministerio.⁹¹

Si bien existieron varias denuncias, el Tribunal Supremo solo inició el proceso cuando el fiscal general acusó al Presidente por la comisión de los delitos de peculado y de malversación de fondos públicos. Tal acusación consideraba que la rectificación de la partida presupuestaria se realizó para cubrir los gastos de seguridad del Estado en el extranjero. Según el fiscal, el delito de malversación surgía de la pretendida transferencia de dichos fondos al Ministerio de la Secretaría de la Presidencia, mientras que el delito de peculado nacía de la presunción de apropiación indebida de ese dinero, ya fuere por parte del Presidente de la República o de otra persona.⁹²

Debido a que no solo el Presidente de la República había perdido legitimidad social, sino a que lo mismo ocurrió con la Corte Suprema, es probable que ello ejerciera influencia en la decisión de la Corte, que declaró procedente el enjuiciamiento del Presidente, a pesar de que habrían existido vicios de forma y de fondo en la acusación. El Senado intervino regularizando la decisión de la Corte Suprema de Justicia, que autorizó el enjuiciamiento del presidente Pérez mediante el voto unánime de sus miembros. El efecto político más importante de esta autorización del Senado para enjuiciar al Presidente de la República fue su suspensión en el ejercicio de sus funciones presidenciales.

Sin embargo, la sanción del Senado no se limitó a la suspensión, sino que después de noventa días, a través de un acuerdo del Congreso, el 31 de agosto de 1993, se declaró el impedimento definitivo del Presidente de la República, todo lo cual originó su destitución. Esa decisión se fundó sobre la necesidad de reforzar la acción del gobierno provisorio y sobre el hecho de que quedaban solo cinco meses antes de la culminación del

⁹¹ *Loc. cit.*

⁹² *Ibid.*, p. 97 y ss.

período constitucional de Carlos Andrés Pérez.⁹³ De este modo, el Congreso de la República impuso una de las más graves sanciones políticas al presidente Pérez; actuó como un verdadero juez político, aun cuando no mediaba todavía sentencia definitiva de la Corte Suprema.

3.3. El Juicio Político en la nueva Constitución bolivariana

En cuanto al Juicio Político, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 no introdujo mayores cambios con respecto a la Constitución de 1961. En efecto, la nueva Constitución prevé que el Presidente de la República es «responsable de sus actos y del cumplimiento de las obligaciones inherentes a su cargo» (artículo 232°). Ello significa que, por un lado, el Presidente puede ser enjuiciado penalmente por los delitos comunes que hubiese cometido, así como ser responsable políticamente por el incumplimiento de sus deberes.

Ahora bien, para que el Presidente pueda ser enjuiciado por los actos cometidos, al igual que lo estipulado por la Constitución de 1961, se establece la necesidad de que la Corte Suprema, en sala plena, declare si hay o no lugar a la formación de la causa, para lo cual el Ministerio Público debe formular solicitud de acusación (artículo 285.5). Sin embargo, esta Constitución establece una variación respecto de su antecesora, en el sentido de que, una vez que el Tribunal Supremo decide que hay mérito para la formación de la causa, quien debe autorizar el enjuiciamiento es la Asamblea Nacional (artículo 266.2). La Asamblea Nacional, como cuerpo unicameral del Poder Legislativo, ejerce todas las funciones que originalmente ejercían el Congreso, la Cámara de Diputados y el Senado. Si la Asamblea Nacional autoriza el enjuiciamiento, al igual que en el esquema anterior, el Tribunal Supremo deberá continuar conociendo la causa hasta la sentencia definitiva (artículo 266.2).

Esta Constitución no dispone, sin embargo, los efectos que genera el enjuiciamiento del Presidente respecto del cargo que ocupa. Es decir,

⁹³ *Ibid.*, p. 104.

a diferencia de la Constitución anterior, que disponía que el enjuiciamiento generaba la suspensión temporal del Presidente de la República, esta Constitución no especifica qué sucede ni durante el lapso del juicio, ni después del enjuiciamiento. Sin embargo, el Código Orgánico Procesal Penal dispone que «Cumplidos los trámites necesarios para el enjuiciamiento, el funcionario quedará suspendido e inhabilitado para ejercer cualquier cargo público durante el proceso».⁹⁴ En tal sentido, una vez que se somete al Presidente a enjuiciamiento, este quedará suspendido de sus funciones, lo que se considerará una falta temporal. Las faltas temporales, al igual que en la Constitución anterior, pueden darse por noventa días —prorrogables en otros noventa días por la mayoría de los miembros de la Asamblea Nacional (artículo 234°)—, al término de los cuales se considerará que existe una falta absoluta.

Por sentencia del Tribunal Supremo de Justicia, puede declararse la destitución del Presidente (artículo 233°). La pena de destitución adquiere las características de una falta grave absoluta. Sin embargo, y a pesar de su innovación, esta norma no prevé los supuestos bajo los cuales debe decretarse la destitución.⁹⁵ Por tanto, es necesario que mediante ley se especifiquen los delitos, las faltas o las infracciones que den lugar a la destitución del Presidente, con lo cual se garantiza en todo momento el debido proceso.

4. México

4.1. *Evolución histórica del Juicio Político en México*

En México siempre se ha contemplado la responsabilidad penal de los altos funcionarios estables del gobierno. La Constitución de 1814 establecía el juicio de residencia para los miembros del Congreso, del Supremo Gobierno y del Supremo Tribunal de Justicia. Los delitos por

⁹⁴ Brewer Carías 1985: 497.

⁹⁵ *Ibid.*, p. 499.

los que podían ser acusados eran de Estado, infidencia y concusión, y dilapidación de los caudales públicos. Estos delitos de tipo penal eran exigidos al término del mandato por el Tribunal de Residencia, en un juicio de residencia.

La Constitución de 1824 también establecía responsabilidad por delitos oficiales, y se amplió la responsabilidad del Presidente por casos de traición a la independencia nacional, a la forma establecida de gobierno, por cohecho o soborno, por impedir las elecciones de Presidente, senadores o diputados, o por estorbar sus funciones. Además, se consideraba al Presidente responsable por delitos de orden común. Sin embargo, se le concedía inmunidad para no ser enjuiciado durante el tiempo de ejercicio de su mandato y hasta un año después de haber cesado del cargo.

La Constitución de 1857 determinaba la responsabilidad por infracciones a la Constitución y las leyes federales. Pero durante el mandato solo podía ser denunciado por traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común. La responsabilidad prescribía, sin embargo, al año de haber cesado en sus funciones.

4.2. El Juicio Político en la Constitución de 1917 y sus reformas

En la vigente Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el título cuarto está específicamente dedicado a las responsabilidades de los servidores públicos. Estos, en general, pueden ser sujetos de responsabilidad civil, política, penal y administrativa, de acuerdo con el artículo 108° de la Constitución. Sin embargo, el mismo artículo excluye expresamente al Presidente de tales responsabilidades, salvo en materia penal. En consecuencia, el Presidente de la República no es políticamente responsable por sus actos de gobierno, y solo puede ser acusado, durante el tiempo que dure su cargo, por traición a la patria y delitos graves del orden común (párrafo II). El referido artículo 108° dispone:

Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, solo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Los gobernadores de los Estados, los diputados a las legislaturas locales y los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

El Juicio Político es el procedimiento constitucional para la exigencia de esta responsabilidad. El artículo 110° de la Constitución enumera los altos funcionarios susceptibles de ser sometidos a Juicio Político; en tales juicios, la Cámara de Diputados actúa como acusador y el Senado como jurado de sentencia, mientras que las resoluciones de ambas cámaras son irrevisables. La sanción que se aplica en el Juicio Político es la destitución del funcionario, así como su inhabilitación para el desempeño de cualquier empleo o función pública. Dicho precepto constitucional dispone:

Artículo 110°– Podrán ser sujetos de Juicio Político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los representantes a la asamblea del distrito Federal, el titular del órgano u órganos de gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del distrito Federal, los magistrados de Circuito y Jueces de distrito, los magistrados y jueces de fuero común del Distrito Federal, los directores generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados,

empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a estas y fideicomisos públicos.

Los gobernadores de los Estados, diputados locales y magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales, solo podrán ser sujetos de Juicio Político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las legislaturas locales para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda [...].

Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presente en sesión de aquella Cámara, después de haber substanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado.

Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.

Como puede apreciarse, corresponde a la Cámara de Diputados sustanciar el procedimiento de Juicio Político. Para ello actúa como órgano instructor y de acusación (artículo 10° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos - LFRSP).⁹⁶ La Cámara de Diputados deberá proceder a la comprobación de la conducta o hecho materia

⁹⁶ Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982. Última reforma publicada DOF 13-06-2003.

de denuncia, así como establecer las características y circunstancias del caso. En todo el proceso, se permite la intervención del denunciado (artículo 13° de la LFRSP).

Si del procedimiento se desprende la inocencia del encausado, la sección instructora de la Cámara propondrá que se declare no a lugar el procedimiento por la conducta materia de denuncia (artículo 17° LFRSP). Sin embargo, si se desprende la responsabilidad del servidor público, las conclusiones de la sección instructora deberán demostrar, primero, que está legalmente comprobada la conducta materia de la denuncia y, segundo, la responsabilidad del encausado, así como la sanción que deba imponerse y que, en caso de ser aprobadas las mencionadas conclusiones, se enviará al Senado como acusación para los efectos legales respectivos (artículo 17° LFRSP).

Luego de concluido el trámite respectivo ante la sección instructora, la Cámara de Diputados se convertirá en órgano acusador. Ante la Cámara, tanto el denunciante como el denunciado tendrán uso de la palabra, lo que dará paso a la discusión de las conclusiones propuestas por la sección instructora (artículo 20° LFRSP). Si la Cámara resuelve que no hay lugar a la acusación, el denunciado continuará ejerciendo su cargo; de lo contrario, se le pondrá a disposición de la Cámara de Senadores (artículo 21° LFRSP). Igualmente, se designará una comisión de tres diputados para que sostengan la acusación ante el Senado.

La Cámara de Senadores actúa como Jurado de Sentencia (artículo 10° LFRSP). De ese modo, una vez recibida la acusación, esta será puesta a disposición de la Sección de Enjuiciamiento (artículo 22° LFRSP). Esta deberá formular sus conclusiones conforme con la acusación y los alegatos, y proponer la sanción que deba imponerse de acuerdo a ley, así como disponer la práctica de otras diligencias que considere necesarias para integrar sus propias conclusiones (artículo 23° LFRSP). Finalmente, el Senado dictará sentencia. Las sanciones serán aplicadas mediante resolución aprobada por las dos terceras partes de los miembros

presentes en sesión, y consistirá en la destitución del servidor y en su inhabilitación para desempeñar funciones públicas. Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inapelables (artículo 110° de la Constitución).

El procedimiento de Juicio Político solo podrá iniciarse durante el período en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después de haber cesado. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un periodo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

Por otro lado, cuando los actos materia de denuncia tienen el carácter de delito penal, puede iniciarse también el procedimiento de declaración de procedencia, en el que intervendrá la Cámara de Diputados para levantar la inmunidad del funcionario en cuestión. La declaración de procedencia es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, a fin de pronunciarse sobre la denuncia que formule cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba (artículo 109°, último párrafo).

Concluidas las investigaciones, la sección instructora dictaminará si hay o no lugar a procesar penalmente al inculpado. A diferencia del Juicio Político, la Cámara de Diputados no se pronuncia sobre el fondo del asunto, sino que solo autoriza que se siga o no el proceso penal. Si no lo autoriza, el servidor público continuará en el cargo, pero una vez terminado los tribunales comunes podrán iniciarle proceso ordinario. Si, por el contrario, la Cámara decide levantar la inmunidad y el tribunal ordinario dicta una sentencia absolutoria, el servidor público ocupará otra vez el cargo y quedará protegido con el fuero constitucional.⁹⁷

4.3. La responsabilidad del Presidente de la República

México cuenta con un sistema de gobierno presidencial de acuerdo con el cual el Presidente de la República es Jefe del Poder Ejecutivo de la

⁹⁷ Pedroza de la Llave 2003: 515.

Unión. Es elegido por sufragio directo y su cargo no es renunciable, salvo causa grave que deberá ser calificada por el Congreso de la Unión. Como ya hemos indicado, el artículo 108° de la Constitución establece que el Presidente de la República solo podrá ser acusado, durante el tiempo en que ejerce el cargo, por traición a la patria y por delitos graves del orden común. Esta acusación se hará mediante el Juicio Político. También existe la posibilidad de que el Presidente de la República sea juzgado en los tribunales ordinarios una vez que haya cesado en el cargo.⁹⁸ El Ministerio Público cuenta cuando menos con tres años para iniciar la acción penal (artículo 114° de la Constitución).

Conforme señala el profesor Jorge Carpizo, si bien nunca se ha ejercitado el Juicio Político contra el Presidente de la República en México, existe cierta polémica en cuanto a la interpretación y la delimitación de los alcances de la traición a la patria y de delitos comunes graves para habilitar el Juicio Político y la eventual destitución del Presidente. Así, señala el gran maestro mexicano:

El Artículo 108° fue aprobado por 101 votos a favor y 51 en contra. Queda claro que desde el congreso constituyente han existido dos corrientes respecto al Artículo 108°, lo que se refleja en la interpretación que debe darse a la frase «traición a la patria y delitos graves del orden común», interpretación en la cual el congreso es instancia de última decisión, y como no se ha presentado la ocasión de que la interprete, no hay criterio definitivo en el país.

Para Tena Ramírez dicha frase es ambigua y peligrosa, porque con ella se abre la puerta para un posible atentado constitucional del congreso en contra del Presidente. En efecto, si en la ley reglamentaria no se enumeran los delitos graves del orden común por los que puede ser acusado dicho funcionario, queda a discreción de las cámaras calificar en cada caso la gravedad de los delitos y con ello está a merced de las mismas la suerte del Jefe de Estado [...].

⁹⁸ *Ibid.*, p. 517.

Burgoa afirma, y estamos de acuerdo con él, que es el senado quien interpreta la gravedad de los delitos del orden común por los que se responsabiliza al Presidente, pero por el principio de tipicidad, esos delitos deben estar preestablecidos en alguna ley [...].

Ahora bien, ¿a dónde nos lleva la revisión teórica realizada? A una determinada interpretación de la frase traición a la patria y delitos graves del orden común. La responsabilidad del Presidente exigida a través de un juicio implica fundamentalmente un problema político: un enfrentamiento total y frontal entre los poderes ejecutivo y legislativo, teniendo este último la interpretación de la extensión de las cláusulas por las cuales se le exige responsabilidad al Presidente; por lo tanto, el quid del juicio de responsabilidad del Presidente se encuentra en si se reúnen en la cámara de diputados los para acusarlo, y si se reúnen en el senado los votos para destituirlo.⁹⁹

5. Argentina

5.1. Breve evolución histórica del Juicio Político

La Constitución de 1853 plasmó el procedimiento para la determinación de la responsabilidad de los funcionarios mediante el Juicio Político. En el artículo 45°, establecía como sujetos enjuiciables al Presidente, Vicepresidente, ministros, miembros de la Corte Suprema de Justicia y tribunales inferiores, gobernadores, senadores y diputados nacionales. La reforma de 1860 introdujo algunas modificaciones en la Constitución: suprimió el Juicio Político para los legisladores, que estaba a cargo de cada cámara, y para los gobernadores, con el objetivo de evitar la intervención en las autonomías provinciales. El Juicio Político era procedente por mal desempeño o por delitos cometidos en el ejercicio de las funciones y por delitos comunes. La Cámara de Diputados realizaba la acusación ante el Senado, instancia que aprobaba la decisión sobre haber lugar a la formación de causa con el voto favorable de dos tercios de los senadores presentes.

⁹⁹ Carpizo 1994: 210-212.

Finalmente, la reforma constitucional de 1994 reconoce dos procesos diferenciados de responsabilidad penal. Uno, que es el Juicio Político, aplicable a altos funcionarios como el Presidente, el Vicepresidente, el jefe del gabinete de Ministros, los ministros y los jueces de la Corte Suprema, por mal desempeño o delitos cometidos en el ejercicio de su función y por crímenes comunes. La acusación corresponde a la Cámara de Diputados y la decisión al Senado, con el voto de dos tercios de los senadores presentes. La única sanción es la destitución del cargo, aunque se podría también declarar al acusado incapaz para el desempeño de cualquier empleo de honor o confianza o a sueldo de la Nación. La sanción penal que podría corresponder quedaría sujeta a juicio ante los tribunales ordinarios (artículos 53°, 59° y 60°). El otro procedimiento es aquel para la remoción de los jueces inferiores, en el que el Consejo de la Magistratura tiene la potestad acusadora y el Jurado de Enjuiciamiento la potestad juzgadora equivalente a la actuación del Senado (artículos 114° y 115°).

5.2. La responsabilidad del Presidente de la Nación

La república argentina cuenta con un régimen presidencial según el cual el Presidente de la Nación es Jefe de Estado y de Gobierno (artículo 99° de la Constitución de 1994). En esta calidad, es responsable político de la administración general del país. Asimismo, el Presidente de la Nación es responsable por su mal desempeño en el cargo, por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones o por crímenes comunes. Cabe resaltar, sin embargo, que a lo largo de la historia constitucional de Argentina nunca ha prosperado un Juicio Político o una acusación contra un Presidente de la Nación, fundamentalmente debido a razones políticas, por la presencia constante de una mayoría oficialista en el Congreso.

5.3. Características del Juicio Político en la reforma de 1994

El objetivo del Juicio Político es, por un lado, destituir del cargo al acusado para dejar su juzgamiento, si correspondiese, a disposición de los

tribunales ordinarios. Por otro lado, en este proceso puede decretarse la inhabilitación a perpetuidad para desempeñar cargos a sueldo por parte de la Nación. De acuerdo con el artículo 53° de la Constitución, la Cámara de Diputados «ejerce el derecho de acusar ante el Senado al Presidente, Vicepresidente, al Jefe de gabinete de ministros, a los ministros y a los miembros de la Corte Suprema, en las causas de responsabilidad que se intenten contra ellos, por mal desempeño o por delito en el ejercicio de sus funciones, o por crímenes comunes, después de haber conocido de ellos y declarado haber lugar a la formación de causa por la mayoría de las dos terceras partes de sus miembros presentes».

Cualquier persona puede denunciar ante la Cámara de Diputados a los sujetos posibles de enjuiciamiento. De esta forma, una vez recibida la denuncia, la Cámara de Diputados determinará si abre o no el procedimiento. Una vez que se determine su apertura, se derivará el trámite a la Comisión de Juicio Político (artículo 90° del Reglamento de la Cámara de Diputados)¹⁰⁰ para investigar y dictaminar las causas de responsabilidad contra los funcionarios sometidos a Juicio Político. La Comisión de Juicio Político formulará el expediente, de modo que contenga los datos de la persona denunciada, la relación de las circunstancias que fundamentan la denuncia, así como el derecho aplicable al caso, las pruebas y la documentación pertinente (artículo 7° del Reglamento Interno de la Comisión de Juicio Político).

Presentada la denuncia, el Presidente de la Comisión analiza si están acreditadas las condiciones objetivas y subjetivas para la procedencia del Juicio Político. Cuando de las actuaciones no surge evidencia suficiente de la comisión de alguna de las causales del artículo 53° de la Constitución, la rechaza sin más trámite. Sin embargo, si existiesen indicios ciertos de alguna de las causales que hicieran procedente el Juicio Político, se procedería a abrir instancia mediante la sustentación

¹⁰⁰ Reglamento de la H. Cámara de Diputados de la Nación. Texto ordenado por Resolución 2019/96 del 26/12/96, con las modificaciones introducidas hasta el 28 de junio de 2006.

del sumario (artículo 12° del Reglamento Interno). La Comisión podrá realizar todo tipo de inspecciones y medidas de pruebas, así como citar al acusado para que haga su descargo.

Si la comisión determina que no existe mérito para el Juicio Político, el proceso termina allí. Caso contrario, se eleva el dictamen al plenario de la Cámara. Si la acusación no alcanza la mayoría requerida para aprobar el dictamen, el pedido se considera rechazado y se archiva. Si, por el contrario, en la votación el dictamen es aprobado por las dos terceras partes de los diputados presentes, entonces se comunica al Senado y se constituye una comisión de dos diputados que tendrán a su cargo la representación de la Cámara ante el Senado y que ejercerán el rol de fiscal. Estos representantes tendrán como objetivo sostener la acusación al aportar pruebas de cargo durante todo el proceso y hasta hecha la sentencia.¹⁰¹

El artículo 59° de la Constitución, por su parte, establece que «Al Senado corresponde juzgar en juicio publico a los acusados por la Cámara de Diputados, debiendo sus miembros prestar juramento para este acto. Cuando el acusado sea el Presidente de la Nación, el Senado será presidido por el Presidente de la Corte Suprema. Ninguno será declarado culpable sino a mayoría de los dos tercios de los miembros presentes».

El Senado actúa como tribunal y procede a deliberar de forma secreta si son ciertos los cargos que se imputan al acusado. Terminada la sesión secreta, el presidente del tribunal, en sesión pública, se dirige a cada uno de sus miembros y les pregunta si el acusado es culpable de los cargos que se le imputan; deberá hacer una pregunta por cada cargo que la acusación contenga (artículo 11° del Reglamento del Senado).¹⁰² Si sobre ninguno de los cargos hay dos tercios de votos contra el acusado,

¹⁰¹ Campi 2006.

¹⁰² Reglamento del H. Senado constituido en tribunal para el caso de juicio político. Dado en la Sala de Sesiones del Senado argentino en Buenos Aires, 30 septiembre 1992.

este será absuelto y, una vez redactado el fallo definitivo, quedará terminado el juicio (artículo 12°). Si resultase mayoría de dos tercios sobre todos los cargos o sobre alguno de ellos, se declarará al acusado incurso en la destitución de su empleo, conforme con el artículo 60° de la Constitución (artículo 13°).

Por su parte, el artículo 60° de la Constitución establece que el fallo del Senado «no tendrá más efecto que destituir al acusado, y aun declararle incapaz de ocupar ningún empleo de honor; de confianza o a sueldo en la Nación [...]». Así, luego de destituido el acusado, el Presidente del Senado constituido en tribunal pregunta a cada senador si el acusado es incapaz de ocupar empleos de honor, de confianza o a sueldo de la Nación. Si hubiese dos tercios por la afirmativa, así se declararía en la sentencia. Asimismo, se pregunta a cada senador si la declaración de inhabilidad es por tiempo determinado o indeterminado —se entiende que es por tiempo determinado si no han concurrido con los dos tercios para establecer lo contrario— (artículo 15°).

Si la inhabilitación es por tiempo determinado, una Comisión de tres miembros nombrada por el Presidente del tribunal propondrá el lapso en la misma sesión; para aceptarla, se requerirán dos tercios de los votos, bien entendido que, si se desechase el proyecto de la comisión, se votaría enseguida según el orden en que se hicieren las modificaciones que se propusieran sobre el término. Si aun en este caso no se obtuviesen los dos tercios requeridos, deberá entenderse que, para el fallo definitivo, prevalece el término menor.

Se formará entonces otra comisión de tres personas para la redacción de la sentencia; aprobada esta por simple mayoría, será firmada por el Presidente y el secretario, se agregará el original al proceso y se notificará a la Cámara de Diputados, al acusado, al Poder Ejecutivo y a la Corte Suprema.

Por último, el artículo 60° de la Constitución establece también que «la parte condenada quedará, no obstante, sujeta a acusación, juicio y

castigo conforme con las leyes ante los tribunales ordinarios». De modo que, si el hecho que originó el Juicio Político fuese un delito penal, el acusado debe ser sometido a proceso ante los tribunales ordinarios de acuerdo con los cargos por los cuales haya sido destituido. En ese sentido, si la destitución se debió a delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones o a crímenes comunes, será necesario someter al acusado a los tribunales ordinarios. Si la condena solo fue por mal desempeño, no correspondería dicho sometimiento a la justicia ordinaria.

Como mencionamos líneas arriba, en la Argentina nunca se ha sometido a Juicio Político a un Presidente de la Nación. Este procedimiento solo se ha puesto en marcha contra magistrados de la Corte Suprema. Los últimos procesos que se han reportado fueron contra los ministros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, Antonio Boggiano, Carlos Fayt, Guillermo A. F. López, Eduardo Moliné O'Connor, Julio Nazareno, Augusto César Belluscio, Enrique Santiago Petracchi, Gustavo Bossert y Adolfo R. Vázquez (expediente 7944-D-01).

Diversas fueron las causales por las que se los denunció: primero, por mal desempeño en el ejercicio de sus funciones (artículo 53° de la Constitución Nacional), acusación fundada en la violación del orden jurídico vigente del Código Electoral de Corrientes, en desconocimiento del Sistema Federal de Gobierno impuesto por el artículo primero de la Constitución Nacional y de la autonomía provincial a la que hacen referencia los artículos 5°, 121°, 122° y 123° de la Constitución Nacional; segundo, por haber intervenido en la decisión adoptada por el Tribunal Superior de Corrientes que ratificaba la sentencia del Juzgado Electoral de Corrientes. Asimismo, se les imputó el apartamiento de sus propios precedentes jurisprudenciales y el delito de prevaricato de acuerdo con el artículo 269° del Código Penal.

El 7 de febrero de 2002, la Comisión de Juicio Político resolvió declarar la admisibilidad y la apertura del sumario de investigación, por considerar que se daban las condiciones subjetivas y objetivas de la causa y

por encontrarse reunidas las causales graves que indica el Reglamento Interno de la comisión y que configurarían los supuestos de mal desempeño de sus funciones y comisión de un delito.

6. Bolivia

6.1. *El juicio de responsabilidades*

La Constitución de Bolivia de 1967, reformada en 1994 y en el 2004, contempla en su artículo 118°, numeral 5, el proceso de acusación penal contra el Presidente de la República, el Vicepresidente, los ministros de Estado y los prefectos de Departamento bajo la denominación de *juicio de responsabilidades*. Este es procedente por los delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones. El requerimiento de acusación penal corresponde al Fiscal General de la Nación, y para dar curso al juicio se requiere la autorización y la aprobación del Congreso con el voto favorable de dos tercios del total de sus miembros. El proceso judicial está a cargo de la Corte Suprema, cuya Sala Penal se encarga del sumario; además, de pronunciarse por la acusación, el juzgamiento se sustancia ante las restantes salas, sin que se admita recurso ulterior frente a la sentencia que se dicte.

La ley 2445, del 13 de marzo de 2003, promulgada por el presidente Gonzalo Sánchez de Lozada, es la norma que actualmente regula este proceso y desarrolla la Constitución. Contiene como aspectos relevantes la enumeración de los delitos cometidos en el ejercicio de las funciones por las autoridades sujetas a este procedimiento especial, susceptibles de ameritar el juicio de responsabilidad (artículo primero). Se trata de los delitos de traición a la patria, violación de los derechos y garantías individuales consagrados en la Constitución, uso indebido de influencias y negociaciones incompatibles, genocidio, soborno y cohecho, concusión, exacciones, dictamen de resoluciones contrarias a la Constitución, etcétera.

6.2. *El juicio de responsabilidades contra el presidente Sánchez de Lozada*

Con motivo de las movilizaciones sociales y los bloqueos de octubre de 2003, el accionar represivo gubernamental ocasionó gran número de muertos en la población civil. El presidente Gonzalo Sánchez de Lozada y sus ministros fueron objeto de dos denuncias para el inicio del juicio de responsabilidades, una proveniente de congresistas de la oposición y otra de organizaciones de la sociedad civil, agrupadas en un comité impulsor del proceso. Se imputaban delitos contra la vida, la integridad personal y de genocidio. El entonces fiscal general Óscar Crespo formuló el requerimiento de acusación penal contra el ex Presidente y todos los ministros de su gabinete. Mención especial merece la imputación del delito de genocidio, tipificado en el artículo 138° del Código Penal boliviano, primer párrafo. Si bien su regulación coincide con lo esencial de su definición internacional, no obstante dicho precepto penal tiene un segundo párrafo que impone similar sanción al genocidio a los responsables de «masacres sangrientas» perpetradas en el país. El Fiscal General incluyó en su acusación este último delito.

El fiscal Crespo fue objeto de diversas críticas y cuestionamientos por su actuación poco comprometida con el impulso del juicio de responsabilidad. Tras culminar su mandato, el cargo quedó vacante; fue reemplazado primero por un Fiscal General interino y luego por uno titular. Dado que en Bolivia no existían experiencias del desarrollo de juicios de responsabilidades —salvo el caso ocurrido años atrás contra el ex dictador García Meza, en el que se aplicó una legislación ya derogada—, se presentaron diversas dudas y controversias sobre los alcances del procedimiento. Entre las más relevantes, pueden destacarse las siguientes:

- *Alcances de la autorización del Congreso.* El requerimiento de acusación penal corresponde al Fiscal General, quien lo presenta ante la Corte Suprema y esta lo remite al Congreso. Ya que la Constitución señala expresamente que la autorización del juicio

de responsabilidad que deberá aprobar el Congreso —con el voto de dos tercios de sus miembros— debe ser «fundada jurídicamente», existía cierta controversia sobre si el dictamen y la decisión final del Congreso debían limitarse a recomendar la procedencia o no del juicio, en los términos exactos planteados por la acusación fiscal y el pedido de la Corte Suprema, o si podrían calificar la acusación e introducirle modificaciones.

- *Las personas incursoas en el juicio de responsabilidades.* Aunque la Constitución es clara en cuanto a que el juicio de responsabilidades resulta procedente —únicamente— contra el Presidente y el Vicepresidente de la República, los ministros de Estado y los prefectos de Departamento, la ley 2445 contiene, en su artículo 4°, inciso II, una disposición bastante particular a la luz del Derecho comparado. Establece que las personas que tuvieran alguna intervención o participación en los actos delictivos imputados a las autoridades incursoas en el juicio de responsabilidades serán incluidas y juzgadas conjuntamente en dicho proceso, a pesar de no contar con ese fuero especial, a menos que no hayan sido incluidas, lo que determinará que se les someta al procedimiento judicial ordinario.
- Tanto el Fiscal General como el viceministro de Justicia y los miembros de la Comisión de Constitución del Congreso consideraron inevitable tener que incluir en el juicio de responsabilidad, además de al ex Presidente y a sus ministros, a los jefes y subalternos militares que pudieran estar involucrados en los actos represivos y *crímenes de octubre*. Su fundamento fue que el principio de atracción penal obligaba a que todos los responsables del delito se juzgasen en un único proceso —el de mayor importancia—, es decir, el juicio de responsabilidades ante la Corte Suprema. Así se había hecho anteriormente en el proceso contra García Meza.

El 12 de octubre de 2004, la Comisión Mixta de Constitución del Congreso emitió dictamen recomendando que el Congreso aprobase

el juicio de responsabilidades exclusivamente contra el ex presidente Sánchez de Lozada y los ex ministros de Defensa y de Gobierno, Carlos Sánchez Berzaín y Yerko Kukoc, respectivamente. Esta decisión se sustentaba en su mayor vinculación con las decisiones relacionadas con los actos de represión en las movilizaciones y las protestas sociales de octubre de 2003. Con ello también se buscaba favorecer un acuerdo político que permitiera alcanzar el voto de dos tercios de los congresistas necesario para la aprobación de la autorización para el desarrollo del juicio.

Sin embargo, el 13 de octubre de 2004, se sometió el asunto a debate y decisión del pleno del Congreso, que finalmente aprobó la procedencia del juicio de responsabilidades contra el ex Presidente y la totalidad de su gabinete ministerial, cuyos integrantes quedaron sometidos a juicio ante la Corte Suprema por el delito de masacre sangrienta (genocidio) y violación de los derechos y las garantías contenidos en los artículos 6°, 7°, 9°, 12°, 13° y 21° de la Constitución. Dicha decisión contribuyó a disminuir las tensiones sociales existentes en el momento; el presidente Carlos Mesa emitió un pronunciamiento público felicitando al Congreso por la aprobación de la procedencia del juicio de responsabilidades.

Tras la autorización del Congreso, la Sala Penal de la Corte Suprema inició el juicio de responsabilidades contra el ex presidente Sánchez de Lozada y sus ex ministros; le correspondió al Fiscal General formular la acusación de imputación penal individualizada contra cada uno de los procesados. Debido a la designación de un nuevo fiscal, al elevado número de imputados y testigos a interrogar, así como a las complejidades propias del proceso, este se desarrolla con gran lentitud y se estima que concluirá en varios años sin preverse su resultado.

CAPÍTULO IV

ANTEJUICIO Y JUICIO POLÍTICO EN EL PERÚ

1. El Antejudio o Juicio Político y su tratamiento en las constituciones peruanas

Los primeros antecedentes de exigencia de responsabilidad al gobernante y las altas autoridades en el Perú datan de la etapa colonial; el más importante era el Juicio de Residencia, también conocido como *sindicato*. Se trataba de un procedimiento de origen hispánico, por medio del cual el funcionario que cesaba en su cargo debía responder, de oficio o por acción popular, por la gestión y conducta desplegadas en el ejercicio del cargo.¹⁰³ Era el procedimiento que podía aplicarse, por ejemplo, al virrey.

Conforme señala Javier Valle-Riestra, la residencia se decretaba siempre de un modo automático, «sin indicar sospecha o recelo alguno hacia el funcionario que la sufre»;¹⁰⁴ por ello su instauración no hacía suponer afectación al honor o al prestigio del ex funcionario objeto de residencia. Cuando un virrey concluía su período de gobierno, el Presidente de la Audiencia invitaba a los quejosos «de cualquier estado, calidad y condición que fuesen» a comparecer y presentar sus demandas contra el virrey cesante, sus asesores, secretarios y criados, si es que consideraban haber sido víctimas de «agravio, perjuicios, injusticias y sinrazones».¹⁰⁵

El juez redactaba el interrogatorio que versaba sobre asuntos de manejo económico, protección de indígenas y cuestiones de moralidad pública

¹⁰³ Valle-Riestra 2004: 130.

¹⁰⁴ *Ibid.*, p.131.

¹⁰⁵ *Loc. cit.*

y privada. Tras los cargos presentados y probados, los descargos del residenciado o su procurador, el juez precedía a dictar sentencia. Las penas que se podían imponer en un juicio de residencia eran las de multa, inhabilitación temporal o perpetua, y destierro. La finalidad del Juicio de Residencia era hacer responsable al funcionario, de modo que el juez debía limitarse a declarar si el enjuiciado obró bien o mal, revocar las disposiciones equivocadas o injustas.¹⁰⁶

Lamentablemente, como anota Valle-Riestra, el inmenso poder que había ostentado el virrey o alguna alta autoridad «provocaba en el pueblo temor reverencial, que veía en el Virrey la imagen misma del Monarca. Este temor subsistía después del período de gobierno, provocando autorepresiones y silencios que condenaban a la impunidad muchos atropellos oficiales de virreyes sospechosos tanto por su vida privada como por su honestidad económica. Realmente se hacía difícil para un cortesano colonial acusar a quien hasta la víspera había sido representante del Príncipe».¹⁰⁷

Jorge Basadre señala que, tras la independencia, la ideología liberal que inspiraba la nueva república tuvo una orientación anti-española y quiso acabar con el pasado colonial, por lo que se proscribió el Juicio de Residencia junto con otras instituciones de filiación hispánica. Además, el caudillaje, que no toleraba controles legales, también influyó en la desaparición de esta institución.¹⁰⁸ En 1821, luego de declarada la independencia, se promulgó el Estatuto Provisional, cuyo artículo segundo decretaba que los ministros, «bajo su responsabilidad y única firma, expedirían las comunicaciones oficiales a nombre del Protector». Aunque introducía el refrendo para las órdenes y los reglamentos que diese el Protector para la reforma de la administración, no establecía responsabilidad expresa para él, por lo cual esta recaía en el ministro.¹⁰⁹

¹⁰⁶ *Ibid.*, p. 132.

¹⁰⁷ *Ibid.*, pp. 136-137.

¹⁰⁸ Citado por Valle-Riestra 2004: 138.

¹⁰⁹ *Ibid.*, p. 139.

Asimismo, el Reglamento Provisional de Tribunales y Juzgados del 10 de abril de 1822, en su artículo 7°, exponía que el Supremo Gobierno «conocerá de las causas de suspensión, remoción y criminales de los Ministros, Consejeros de Estado e individuos de la Alta Cámara, conforme con el reglamento particular de las atribuciones del Consejo».¹¹⁰ Excluía de dicha sanción al Protector.

La Constitución de 1823, de vigencia efímera y más bien formal, estableció por primera vez la responsabilidad del Presidente de la República por los actos de su administración (artículo 78°). Reconoce además, como ya se venía haciendo, el refrendo del ministro de Estado del despacho respectivo (artículo 73°) como condición para la validez del acto presidencial, así como la responsabilidad solidaria de los ministros por las resoluciones adoptadas en común (artículo 84°). En esta Carta, el Senado se encargaba de la sustanciación de la acusación y de pronunciarse sobre la procedencia de que hubiera lugar a la formación de causa penal (artículo 90°, inciso 5); correspondía a la Suprema Corte hacer efectiva la responsabilidad decretada por el Senado. Puede decirse que, desde entonces, empieza a asumirse una posición más o menos constante sobre las características del Antejudio en el Perú.

La Constitución Vitalicia de 1826 regresa a la noción del Presidente irresponsable. La Carta de 1828 establece un Presidente de la República con atribuciones muy parecidas al de los Estados Unidos: no poseía iniciativa legislativa, pero sí derecho al veto de las leyes; las Cámaras no podían interpelar ni censurar a los ministros. Dentro de este esquema, la Cámara de Diputados podía acusar al Presidente, al Vicepresidente, a los ministros, a los miembros de ambas Cámaras y a los vocales de la Corte Suprema por delitos de traición, atentados contra la seguridad pública, concusión, infracciones de la Constitución, y por todo delito cometido en el ejercicio de sus funciones al que estuviera impuesta pena infamante (artículo 22°).

¹¹⁰ *Ibid.*, p. 140.

El Senado, por su parte, tenía la atribución de conocer y resolver si había lugar o no a formación de causa, para lo que se exigía «el voto de dos tercios de los senadores existentes» (artículo 31°). La decisión del Senado —«sentencia» para la norma constitucional— solo tenía por efecto y alcance suspender del cargo al acusado, quien quedaba sujeto a juicio conforme a ley (artículo 32°). La Corte Suprema tenía competencia para conocer del juzgamiento de estas causas (artículo 111°).

La Constitución de 1834 señalaba que a la Cámara de Diputados le correspondía acusar ante el Senado, de oficio o a instancia de cualquier ciudadano, al Presidente de la República, a los miembros de ambas Cámaras, a los ministros, a los miembros del Consejo de Estado y a los vocales de la Corte Suprema por los delitos de traición, atentados contra la seguridad pública, concusión, infracciones de la Constitución, y por todo delito cometido en el ejercicio de sus funciones que tuviera prevista pena infamante (artículo 23°). El Senado debía declarar si había o no lugar a la acusación por los dos tercios de sus miembros presentes (artículo 32°). Los acusados, de aprobarse la acusación, quedaban suspendidos de sus funciones y a disposición de la Corte Suprema para su juzgamiento (artículo 33°). La Corte Suprema, además de conocer de estas causas penales (artículo 114°, inciso 1), era competente para conocer de los procesos de residencia contra el Presidente y sus ministros (artículo 114°, inciso 2).

La Ley del 17 de julio de 1834, sobre la acusación y juzgamiento del Presidente de la República y altos funcionarios, reconocía el derecho de acusar por acción popular ante la Cámara de Diputados al Presidente de la República, así como al Presidente del Consejo de Estado y a los ministros. Esta norma establecía la pena de muerte para el atentado contra la independencia de la república, los ataques a la representación nacional para disolverla e intentar variar la forma de gobierno establecida por la Constitución. También se mencionaban como delitos —aunque no sancionados con pena de muerte— los atentados contra la libertad de imprenta, el cobro de contribuciones no votadas por el

Congreso, la invasión de atribuciones jurisdiccionales, el impedimento de las elecciones populares, la violación de la correspondencia, la concusión, los atentados contra la libertad de industria y el impedimento del libre tránsito ciudadano.¹¹¹

Como reacción a la Confederación Peruano-Boliviana, surgió la Constitución de Huancayo de 1839. Esta Carta restringía los casos de acusación del Presidente, durante el ejercicio de su mandato, a los atentados contra la independencia y la unidad nacional. La Cámara de Diputados también podía acusar ante el Senado a los miembros de ambas Cámaras, a los ministros, a los miembros del Consejo de Estado y a los vocales de la Corte Suprema por los delitos de traición, atentados contra la seguridad pública, concusión y, en general, por todo delito cometido en el ejercicio de sus funciones sujeto a pena infamante (artículo 35°). Al igual que en la Constitución anterior, correspondía al Senado determinar si había o no mérito para la formación de causa, decisión que requería el voto conforme de dos tercios de los senadores presentes (artículo 42°). Esta resolución solo tenía por efecto suspender al acusado del ejercicio del cargo y dejarlo sujeto a juicio ante la Corte Suprema (artículo 43°).

Una novedad que introdujo la Constitución de 1939 fue establecer que la responsabilidad del Presidente de la República por los actos de su administración, salvo el mencionado caso de atentado contra la independencia y unidad nacional, solo podría exigirse luego de terminado su mandato (artículo 79°). La responsabilidad durante el mandato recaía sobre los ministros, por los actos presidenciales que refrendiesen y que fuesen contrarios a la Constitución y a las leyes (artículo 95°). Dicha Constitución, en su artículo 118°, señalaba que correspondía a la Corte Suprema «1. Conocer las causas criminales que se formen al Presidente de la República, a los miembros de las Cámaras, a los Ministros de Estado y Consejeros, según los Artículos 35° y 42°. 2. De la residencia

¹¹¹ *Ibid.*, p. 149.

del Presidente de la República y demás que ejerzan el Supremo Poder Ejecutivo y la de sus Miembros».

Aunque la democrática Constitución de 1856 fue efímera, tuvo disposiciones precisas en cuanto a la responsabilidad de los funcionarios y al proceso de residencia. Así, en el artículo 11°, establecía que todo empleado público, al cesar en su cargo, sería sometido a Juicio de Residencia, sin poder ejercer dicho empleo ni otro alguno mientras no fuera absuelto; también responsabilizaba por acción popular a los fiscales que no exigieran dicho Juicio de Residencia. Asimismo, el artículo 12° afirmaba que los funcionarios públicos eran «responsables en todo tiempo, con arreglo a las leyes».

En los artículos 61° y 62° de dicha Constitución se regulaba el proceso parlamentario por la responsabilidad penal y constitucional del Presidente y de los altos funcionarios. Se dispuso que la Cámara de Diputados podía acusar ante el Senado al Presidente de la República, durante el ejercicio de su mandato, por infracciones directas de la Constitución. También le correspondía acusar a los miembros de ambas Cámaras, a los ministros y a los vocales de la Corte Suprema por las mismas infracciones y por todo delito cometido en el ejercicio de sus funciones, sometido «a pena corporal afflictiva». El Senado tenía la atribución de declarar si era procedente o no la acusación, aunque esta Constitución no señalaba el número de votos requeridos para tal efecto. De aprobarse la acusación, el implicado quedaba suspendido en el ejercicio de su cargo y sometido a juicio.

Respecto de la responsabilidad del Presidente de la República, el artículo 81° disponía que, durante el ejercicio de su mandato, esta responsabilidad solo podía hacerse efectiva por los mismos supuestos previstos para la declaratoria de vacancia presidencial por razones de hecho, es decir, por pactos contra la independencia o la integridad nacional, por atentados contra la forma de gobierno, por impedir la reunión del Congreso, por suspender sus sesiones o por disolverlo (artículo 83°).

La Constitución de 1860 fue la Carta de más larga vigencia de nuestra historia republicana; con algunas interrupciones, rigió hasta 1920. Su artículo 11°, siguiendo lo dispuesto en la Carta de 1856, exigía responsabilidad a todo aquel que desempeñaba un cargo público por los actos en ejercicio de sus funciones y encargaba a la ley determinar la forma de hacerla efectiva. Respecto de la responsabilidad de los altos funcionarios, el artículo 64° señalaba que correspondía a la Cámara de Diputados acusar ante el Senado al Presidente de la República, a los ministros, a los miembros de ambas Cámaras y de la Comisión Permanente del Cuerpo Legislativo, y a los vocales de la Corte Suprema por infracciones a la Constitución y por todo delito cometido en el ejercicio de sus funciones que tuviese una pena corporal aflictiva. El Senado era competente para pronunciarse sobre la procedencia de tal acusación que, de aprobarse, dejaba al acusado suspendido en el ejercicio de su cargo y sujeto a juicio (artículo 66°, inciso 1).

El Presidente de la República no era pasible de responsabilidad durante el ejercicio de su mandato; en este lapso podía únicamente ser acusado por delitos de traición, atentado contra la forma de gobierno o disolución del Congreso, por impedir su reunión o por suspender sus funciones (artículo 65°). Debe tenerse presente, conforme indica Javier Valle-Riestra, que el artículo 59°, inciso 24, de la Constitución establecía como una atribución del Congreso «Examinar, al fin de cada período constitucional, los actos administrativos del Jefe del Poder Ejecutivo, y aprobarlos, si fuesen conformes a la Constitución y a las leyes; en el caso contrario, entablará la Cámara de Diputados ante el Senado la correspondiente acusación».¹¹²

La Constitución de 1920 repite lo establecido en las constituciones de 1856 y 1860: todo el que ejerce funciones públicas es directa e inmediatamente responsable por los actos que practique en el ejercicio de sus funciones (artículo 14°). El Senado declaraba si había o no lugar a la

¹¹² *Ibid.*, p. 156.

formación de causa, como consecuencia de las acusaciones de la Cámara de Diputados contra el Presidente de la República, contra miembros de ambas Cámaras, contra ministros de Estado y contra vocales de la Corte Suprema por las infracciones de la Constitución y por los delitos cometidos en el ejercicio de las funciones que, «según ley, deba penarse» (artículos 95° y 97°, inciso 1). La acusación al Presidente de la República solo era procedente, durante el ejercicio de su mandato, en caso de traición, si atentaba contra la forma de gobierno o si disolvía el Congreso, impedía su reunión o suspendía sus funciones (artículo 96°).

La Constitución de 1933 reitera el principio plasmado en las Cartas anteriores, de la responsabilidad de los funcionarios del Estado por los actos que practicasen en el ejercicio de sus funciones. Agrega que la ley determinará la forma de hacer efectiva dicha responsabilidad y que el Ministerio Fiscal estará obligado a exigir el cumplimiento de lo dispuesto en esta norma (artículo 20°). Correspondía a la Cámara de Diputados acusar ante el Senado al Presidente de la República, a los miembros de ambas Cámaras, a los ministros de Estado y a los vocales de la Corte Suprema «por infracción de la Constitución, y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones y que, según la ley, deba penarse» (artículo 121°). El Senado debía pronunciarse sobre la aprobación de la acusación que, de producirse, dejaba al acusado suspendido en sus funciones y sujeto a juicio (artículo 122°). El juzgamiento correspondía a la Corte Suprema. Ello estaba establecido también en el artículo 55° de la Ley Orgánica del Poder Judicial. La vacancia del cargo se producía de hecho de existir condena por la Corte Suprema (artículo 144°, inciso 3). Durante el ejercicio de su mandato, el Presidente de la República solo podía ser acusado por traición a la patria, por impedir las elecciones presidenciales o parlamentarias, por disolver el Congreso, impedir o dificultar su funcionamiento o su reunión, o el funcionamiento o la reunión del Jurado Nacional de Elecciones (artículo 150°).

2. El Antejjuicio en la Constitución de 1979

Conforme señala Valentín Paniagua, hasta la Constitución de 1979 la responsabilidad penal y constitucional del Presidente de la República y de los altos funcionarios había seguido una línea más o menos clara. El Antejjuicio por delitos de función o infracciones a la Constitución partía del reconocimiento de prerrogativas funcionales, la participación de una jurisdicción privilegiada para el necesario desafuero y un procedimiento penal sujeto a normas específicas.¹¹³

El artículo 183° de la Constitución de 1979 dispone que corresponde a la Cámara de Diputados acusar ante el Senado al Presidente de la República, a los miembros de ambas Cámaras, a los ministros, a los magistrados de la Corte Suprema y al Tribunal de Garantías Constitucionales, así como a los altos funcionarios que señala la ley, por las infracciones de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones, aunque hayan cesado en estas. A su vez, corresponde al Senado determinar si hay o no lugar a la formación de causa por la acusación formulada; de ser esta aprobada, el acusado quedará suspendido en sus funciones y sujeto a juicio (artículo 184°).

La Constitución de 1979 mantiene así el mismo esquema básico del Antejjuicio: un procedimiento parlamentario bicameral, en el que la Cámara de Diputados acusa y el Senado determina si hay mérito para aprobar la acusación, y en el que corresponde a la Corte Suprema realizar el juzgamiento e imponer la eventual sanción. Los motivos para la acusación siguen siendo las infracciones de la Constitución y los delitos cometidos en el ejercicio de la función. Si la decisión del Senado es favorable a la acusación, el acusado queda privado de sus privilegios funcionales, suspendido en el cargo y sometido a juzgamiento penal ante la Corte Suprema. No obstante, conforme anota García Belaunde, se introducen algunas innovaciones que, si bien no alteran el esquema

¹¹³ Paniagua Corazao 1995: 131.

básico de la institución ni su desenvolvimiento tradicional en el Perú, sí incorporan ciertas variaciones, a saber:

- Aunque se repite un listado con la enumeración de los altos funcionarios que gozan del privilegio de Antejuiicio, que son básicamente los mismos de antes, con el agregado de los magistrados del entonces recién creado Tribunal de Garantías Constitucionales, se confiere expresamente al legislador la posibilidad de incluir dentro de este privilegio a otros altos funcionarios que determine la ley. La enumeración dejó así de ser taxativa, lo que permitió ampliar esta prerrogativa a otros altos funcionarios.
- Se establece que el privilegio de Antejuiicio se mantiene aunque el funcionario haya cesado en el cargo, siempre que la acusación se refiera a infracciones de la Constitución y a delitos cometidos en el ejercicio de las funciones. De este modo, el Antejuiicio se convierte en un privilegio de duración indefinida o ilimitada.¹¹⁴

Respecto de la responsabilidad penal y constitucional del Presidente de la República, el artículo 210° precisa que, durante el ejercicio de su mandato, solo podrá ser acusado por traición a la patria, por impedir las elecciones presidenciales, parlamentarias, regionales o municipales, por disolver el Congreso —salvo el supuesto previsto en la Constitución— y por impedir la reunión o el funcionamiento del Jurado Nacional de Elecciones o del Tribunal de Garantías Constitucionales.

3. El Antejuiicio o Juicio Político en la Constitución de 1993

La Constitución de 1993 se ocupa del Antejuiicio o Juicio Político en sus artículos 99° y 100°. Introduce algunas modificaciones importantes respecto del régimen tradicional del Antejuiicio peruano, a la par de ciertos cambios a propósito de lo dispuesto por la Constitución de 1979. Según explica Paniagua, estas modificaciones y algunas confusiones se

¹¹⁴ García Belaunde 2005: 174-175.

dan, entre otros motivos, por el menosprecio del denominado Congreso Constituyente Democrático ante la Constitución histórica peruana, por la ignorancia de las instituciones constitucionales, por el afán de establecer «innovaciones» sobre el texto constitucional y, principalmente, por el interés por la impunidad de quienes quebraron el orden constitucional en 1992.¹¹⁵

El texto adoptado también respondió a ciertas circunstancias particulares, por la actuación de dos fiscales de la Nación que modificaron los términos de la acusación efectuada por el Congreso y de la Corte Suprema, que resolvió la falta de mérito para la continuidad de la acusación penal formulada contra el ex presidente Alan García. En clara reacción, el artículo 100° de la Carta de 1993 impone al fiscal sujetarse estrictamente a los términos de la acusación penal del Congreso y a la Corte Suprema dar inicio a dicho proceso.

La opción de la Carta de 1993 por la unicameralidad parlamentaria impuso modificaciones al procedimiento de acusación. Corresponde a la Comisión Permanente actuar como ente acusador ante el Congreso, a quien compete decidir si hay o no mérito para la formación de causa, mediante votación sin la participación de los miembros de la Comisión Permanente. El artículo 99° dispone lo siguiente:

Corresponde a la Comisión Permanente acusar ante el Congreso: al Presidente de la República; a los representantes a Congreso; a los Ministros de Estado; a los miembros del Tribunal Constitucional; a los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura; a los vocales de la Corte Suprema; a los fiscales supremos; al Defensor del Pueblo y al Contralor General por infracción de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco años después de que hayan cesado en estas.

Se aprecian dos importantes modificaciones con respecto a la Constitución de 1979:

¹¹⁵ Paniagua Corazao 1995: 125.

- En cuanto a los altos funcionarios dotados de la prerrogativa de Antejuicio por delitos cometidos en el ejercicio de su función o infracción de la Constitución, se trata de un listado más extenso que el existente hasta antes de la Carta de 1979, justificado por la creación de nuevos órganos constitucionales autónomos. No obstante, se retorna a la enumeración taxativa y el carácter cerrado del listado de los altos funcionarios que gozan del privilegio de Antejuicio; queda eliminada así la posibilidad de extenderlo a otros funcionarios por vía legal, como disponía la Carta de 1979.
- Si bien se mantiene lo dispuesto acerca de que el derecho a Antejuicio se extiende incluso después de que el alto funcionario haya cesado en el cargo, se le fija un límite temporal de cinco años. De modo que, transcurridos cinco años de haber dejado la función, ya no se requerirá de Antejuicio parlamentario para habilitar la denuncia o el enjuiciamiento del ex alto funcionario, con lo cual queda eliminado el plazo indefinido que establecía la Constitución de 1979.

Pero es el artículo 100° de la Carta de 1993 aquel que introduce algunos cambios realmente relevantes, a la par que controversiales. Según dicha norma,

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.

El acusado tiene derecho, en este trámite, a la defensa por sí mismo y con asistencia de abogado ante la Comisión Permanente y ante el Pleno del Congreso.

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.

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.

Las principales innovaciones que podemos observar en este precepto respecto del tratamiento tradicional del Antejjuicio en el Perú y a la Constitución de 1979 son las siguientes:

- El Antejjuicio peruano disponía que, de aprobarse la acusación, el acusado quedaba automáticamente suspendido en su cargo o función y sujeto a juicio ante la Corte Suprema. En cambio, ahora el artículo 100° de la Constitución deja a discreción del Congreso, al aprobar la acusación, decidir si suspende o no al acusado. Encuentro esta disposición incongruente con la racionalidad de la institución del Antejjuicio o Juicio Político y del todo contraproducente, pues, si el Congreso aprueba la acusación, no resulta comprensible ni justificado que el acusado siga desempeñando la función hasta los resultados del juicio o la imposición de alguna sanción penal o política.
- El Antejjuicio peruano no tenía otro propósito que, de aprobarse la acusación parlamentaria, someter al acusado al juzgamiento ante la Corte Suprema. En cambio, el clásico *impeachment* o Juicio Político tiene por objeto la eventual destitución e inhabilitación del funcionario acusado. La Carta de 1993 recoge estas dos características del Juicio Político, que constituye la imposición de sanciones políticas por el Congreso, ausentes en nuestro Antejjuicio tradicional, que no contemplaba sanciones parlamentarias.
- La acusación de contenido penal aprobada por el Congreso resulta mandataria para el Fiscal de la Nación y para el vocal supremo instructor, quienes tienen que acusar y abrir proceso penal, respectivamente, en los mismos términos de tal acusación parla-

mentaria, sin capacidad para realizar su evaluación y calificación penal ni alterar sus términos, sea para extenderlos o reducirlos.

- Cuando el precepto constitucional señala que la sentencia penal absolutoria de la Corte Suprema devuelve al acusado sus derechos políticos, estaría reafirmando que la sanción política de inhabilitación, e incluso las de destitución y suspensión, pueden ser impuestas directamente por el Congreso al aprobar la acusación, sin esperar a las resultas del proceso penal.

Valentín Paniagua es particularmente crítico ante esta inclusión constitucional de la potestad de aplicación de sanciones políticas por el Congreso en el Antejudio. Señala así:

Esa posibilidad conspira contra la más elemental racionalidad y legalidad. ¿Con qué criterio y en qué casos se impondrán las sanciones? ¿Con qué criterio político, ético o jurídico? ¿Con absoluta discreción, por no decir, arbitrariedad? El Congreso no juzga en el Antejudio conductas delictivas, habilita a los jueces para que ellos impongan las sanciones. Si ello es así, ¿por qué permitirle que prejuzgue y anticipe unas sanciones que deberían ser la consecuencia del juicio penal? La atribución reconocida al Congreso es por cierto incompatible con la prerrogativa funcional y con elementales derechos inherentes al debido proceso legal. Solo servirá para fomentar el abuso y prepotencia del Congreso; hay además razones de principio que hacen criticable tan absurda competencia. La inmunidad funcional protege al funcionario, no lo despoja de las garantías del debido proceso. En eso radica la diferencia del Antejudio con el Juicio Político.¹¹⁶

Enrique Bernales reconoce que la incorporación de la posibilidad de que el Congreso imponga al acusado sanciones políticas como su destitución o inhabilitación, típicas del *impeachment*, sin perjuicio de otras responsabilidades que le puedan corresponder, constituye una innovación con respecto al Antejudio; al margen de ello, no parecería encontrarlo cuestionable:

¹¹⁶ *Ibid.*, p. 135.

Significa esta potestad una limitación de inocencia, dado que el Parlamento no sustituye ni puede asumir funciones que solo corresponden al Poder Judicial? La inhabilitación o la destitución son sanciones de carácter político, que solo pueden ser acordadas en el Parlamento y, en este extremo, no existiría interferencia en la acción de la justicia. Por otro lado, el mismo Artículo bajo comentario señala en otro párrafo que “la sentencia absolutoria de la Corte Suprema devuelve al acusado sus derechos políticos”. Una rigurosa interpretación del texto constitucional significaría que por aplicación de este extremo, la inhabilitación queda sin efecto. Más aún, podría inclusive sostenerse que el destituido tendría fundamentos para accionar a favor de los derechos adquiridos legítima y legalmente.¹¹⁷

Analizando esta norma, Marcial Rubio formula la siguiente reflexión:

Cabe plantearse si se puede o no hacer Antejudio y establecer sanciones por el Congreso, en el caso de infracciones a la Constitución que no son delito y en las cuales, por lo tanto, la Corte Suprema nunca asumirá competencia, con lo cual tampoco podrá absolver ni en consecuencia retirar la sanción del Congreso. Como ya opinamos, si ello ocurriera de esa manera, sería inconstitucional porque atentaría contra el derecho al debido proceso y a la tutela jurisdiccional establecidos en el inciso 3 del Artículo 139° de la Constitución.

El otro asunto consiste en si el Congreso puede tomar alguna de las tres decisiones indicadas antes (suspender, destituir o inhabilitar) sin acusar aunque pudiera hacerlo. Consideramos que no puede actuar así y fundamos esta opinión en lo ya dicho: Las sanciones que impondrá el Congreso tendrán como base un voto político porque dicho órgano no ejerce función jurisdiccional. Las personas deberán tener siempre derecho al debido proceso y tutela jurisdiccional según el inciso 3 del Artículo 139° de la Constitución. Por consiguiente, no podrá haber una privación de derechos por decisión política que no pueda ser discutida en la vía jurisdiccional. Si el Congreso, pudiendo acusar no lo hace, dicha vía no existiría y no habría forma de contestar judicialmente la sanción. Aquí, como ya sostuvimos, se produce una inconstitucional-

¹¹⁷ Bernales Ballesteros 1996: 406.

dad y se podría interponer un amparo que restituya los derechos que el Congreso haya retirado [...].

Por ello pensamos que el Congreso no puede suspender, inhabilitar o destituir al funcionario sin acusarlo penalmente. Es un tema de elemental consecuencia frente a los derechos fundamentales de la persona a la participación, a la igualdad y al honor y buena reputación.¹¹⁸

Por nuestra parte, consideramos que los artículos 99° y 100° de la Carta de 1993 corresponden a un mismo proceso, el Antejudio o Juicio Político, por lo que deben leerse e interpretarse de manera integrada y conjunta. Ello quiere decir que, solo si el Congreso aprueba la acusación constitucional, se puede proceder a imponer las sanciones políticas de suspensión, destitución o inhabilitación del funcionario. Pero esta acusación no está restringida a un contenido penal por delitos cometidos en el ejercicio de la función, sino que también puede sustentarse en infracciones a la Constitución que no tienen contenido penal pero que sí son de índole política. Puede ocurrir que la acusación verse sobre alguno de estos ámbitos o sobre ambos, pero en cualquiera de los casos puede ser procedente la imposición de las sanciones políticas por el Congreso.

Recordemos el caso de los tres magistrados del Tribunal Constitucional que fueron destituidos por el Congreso, de manera arbitraria e injustificada, a quienes finalmente se imputó infracciones constitucionales y se excluyó la imputación de delito, por lo que no estuvieron sometidos a un ulterior proceso penal ante la Corte Suprema. Pero, a pesar de ello, fueron destituidos, aunque sin imponerles la inhabilitación política.

Finalmente, es conveniente tener presente que esta Constitución mantiene el régimen especial que limita la procedencia del Antejudio o Juicio Político contra el Presidente de la República mientras ejerce su mandato. Así, el artículo 117° de la Carta de 1993 establece que el Presidente, durante el ejercicio del cargo, solo podrá ser acusado por traición a la patria, por impedir las elecciones presidenciales, parlamentarias,

¹¹⁸ Rubio Correa 1999 tomo 4: 141.

regionales o municipales, por disolver el Congreso, salvo el supuesto previsto en la Constitución, y por impedir su reunión o funcionamiento o los del Jurado Nacional de Elecciones y otros órganos del sistema electoral.

Otro aspecto que ha sido bastante cuestionado del artículo 100° de la Carta de 1993 es la disposición que obliga, por un lado, al Fiscal de la Nación a acusar en los mismos términos aprobados por el Congreso, y, por otro, al vocal supremo instructor a abrir proceso en similares términos. Conforme señala Marcial Rubio, citando también a Valentín Paniagua, estos órganos autónomos son convertidos en una suerte de «mesa de partes» del Congreso. Y es que se les niega competencia para revisar y calificar la pertinencia de la tipificación y de la imputación penal realizadas por el Congreso, a pesar de ser ello inherente a su función. De allí que Rubio proponga que sería preferible que la acusación aprobada por el Congreso pasara directamente a la Corte Suprema, y que se obviase así la intervención del Ministerio Público en esta etapa; y que luego la Corte Suprema y el propio Fiscal intervengan en el proceso para determinar, con autonomía, la pertinencia de su continuidad y de la imputación penal.¹¹⁹

Si bien —como ya se indicó— esta disposición fue incluida en la Carta para impedir que se repitiera lo sucedido con acusaciones aprobadas por el Congreso contra el ex presidente Alan García, caso en el que un Fiscal de la Nación modificó y redujo los términos de la denuncia penal del Congreso y una Sala Penal de la Corte Suprema dispuso la improcedencia y archivo de la causa, tales estipulaciones de la Constitución resultaban vulneratorias de la separación de poderes, del ejercicio de la función jurisdiccional en materia penal y de la autonomía y la independencia del Poder Judicial y del Ministerio Público. Así lo entendió el propio Tribunal Constitucional (expediente N° 0006-2003-AI/TC),

¹¹⁹ *Ibid.*, pp.142-144.

en cuya sentencia se cuestionó dicha norma y exhortó al Congreso a que efectuase la reforma constitucional y su modificación:

17. Por otra parte, este Tribunal considera que no existen criterios razonables que permitan concluir que la prerrogativa del Antejudio 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 artículo 100° de la Constitución. El primer párrafo establece: «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». Por su parte, el tercero prevé: «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 artículo 159°; menos aún puede aceptarse la limitación de los principios de unidad, exclusividad e independencia de la función jurisdiccional (incisos 1 y 2 del artículo 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.

4. El procedimiento de acusación constitucional en el Reglamento del Congreso

El Reglamento del Congreso regula el denominado procedimiento de Acusación Constitucional en un único artículo, el 89°, pero de contenido bastante extenso y detallado. Dicho precepto dispone lo siguiente:

Artículo 89°.- Mediante el procedimiento de acusación constitucional se realiza el Antejuicio Político de los altos funcionarios del Estado comprendidos en el Artículo 99° de la Constitución Política.

El procedimiento de acusación constitucional se desarrolla observando las siguientes reglas:

a) Los Congresistas, el Fiscal de la Nación o cualquier persona que se considere directamente agraviada pueden presentar denuncia constitucional contra los altos funcionarios del Estado comprendidos dentro de los alcances del Artículo 99° de la Constitución Política.

La denuncia se presenta por escrito y debe contener:

- Nombre del denunciante y domicilio procesal, de ser el caso.
- Fundamentos de hecho y de derecho.
- Documentos que la sustenten o, en su defecto, la indicación del lugar donde dichos documentos se encuentren.
- Fecha de presentación.
- Firma del denunciante o denunciantes.
- Copia simple del documento oficial de identificación del denunciante, en caso de que la denuncia no provenga de Congresista o del Fiscal de la Nación.

b) Las denuncias presentadas son derivadas inmediatamente a la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales para su calificación.

c) La Subcomisión de Acusaciones Constitucionales es el órgano encargado de calificar la admisibilidad y procedencia de las denuncias constitucionales presentadas, así como de realizar la investigación en los procesos de acusación constitucional, emitiendo el informe final

correspondiente. Está integrada por diez (10) Congresistas, entre ellos su Presidente, designados por la Comisión Permanente.

La calificación sobre la admisibilidad y/o procedencia de las denuncias, se realizará en un plazo máximo de diez (10) días hábiles, conforme a los siguientes criterios:

- Que hayan sido formuladas por persona capaz, por sí o mediante representante debidamente acreditado.
- Que la persona que formula la denuncia sea agraviada por los hechos o conductas que se denuncian.
- Que se refieran a hechos que constituyan infracción de la Constitución y/o delitos de función previstos en la legislación penal.
- Que cumpla con los requisitos señalados en el segundo párrafo del literal a) precedente.
- Si a la persona denunciada le corresponde o no la prerrogativa funcional del Antejudio, o si esta se encuentra o no vigente.
- Si el delito denunciado no ha prescrito.

Las denuncias que son calificadas improcedentes se remitirán al archivo. Las que son declaradas inadmisibles serán notificadas al denunciante para que en el plazo no mayor de tres (03) días hábiles subsane las omisiones a que hubiere lugar. Si en dicho plazo, el denunciante no llega a subsanar las referidas omisiones, la denuncia se enviará al archivo, dejando a salvo su derecho.

Las denuncias constitucionales por delitos de acción privada son declaradas inadmisibles de plano.

Los informes que contengan la calificación positiva de admisibilidad y procedencia de una denuncia constitucional, deberán indicar además, si es que así lo estima pertinente, sobre la posibilidad de acumulación con alguna denuncia que se encuentre en estado de investigación.

Los Congresistas que integran la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales están impedidos de presentar denuncias constitucionales.

d) La Subcomisión de Acusaciones Constitucionales presentará su informe de calificación a la Presidencia de la Comisión Permanente. Esta aprobará, sobre la base del informe de calificación y con la mayoría de sus miembros presentes, el plazo dentro del cual la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales realizará la investigación y presentará su informe, el cual no podrá ser mayor de quince (15) días hábiles, prorrogable por el término que disponga la Comisión Permanente por una sola vez. Excepcionalmente, se podrá fijar un plazo mayor cuando el proceso a investigarse sea susceptible de acumulación con otra u otras denuncias constitucionales.

El plazo antes referido se computa a partir del día siguiente de la sesión en la que el pleno de la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales toma conocimiento de la notificación del plazo acordado por la Comisión Permanente.

La Subcomisión de Acusaciones Constitucionales realiza su función conforme al siguiente procedimiento:

d.1 La denuncia es notificada al denunciado por el Presidente de la Subcomisión dentro de los tres (03) días hábiles siguientes a la toma de conocimiento, por parte del pleno de la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales, del plazo aprobado para realizar su investigación. A la notificación se adjuntan los anexos correspondientes y se otorga al denunciado un plazo de cinco (05) días hábiles para formular su descargo por escrito y presentar u ofrecer los medios indiciarios y/o probatorios que considere necesarios.

En caso de que el denunciado no tenga domicilio conocido o se encuentre fuera del país, se le notifica, adjuntando un breve resumen de la denuncia a través del Diario Oficial El Peruano, en su Página Web y en el Portal del Congreso.

Si el denunciado no formula su descargo dentro del plazo previsto, se tiene por absuelto el trámite y de existir pruebas o indicios suficientes que hagan presumir la comisión de un delito o una infracción constitucional, la Subcomisión podrá emitir el informe final o parcial correspondiente. En este caso se continuará la investigación respecto a los extremos que no sean materia del informe parcial.

d.2 Para el proceso de investigación, la Subcomisión podrá delegar en uno de sus integrantes la realización, en un plazo no mayor de cinco (05) días hábiles, posteriores al acto de delegación, los siguientes actos procesales:

- La determinación de los hechos materia de la investigación.
- La evaluación sobre la pertinencia de las pruebas y/o indicios y la recomendación para la actuación de otros medios probatorios que sean necesarios.

Una vez determinados los hechos que son materia de la investigación y las pruebas e indicios que se han de actuar, el Congresista delegado dará cuenta por escrito a la Presidencia de la Subcomisión sobre estos actos, en mérito de lo cual se convocará, en un plazo no mayor de cinco (05) días hábiles, a sesión para realizar la respectiva audiencia y notificará al denunciante, denunciado, los testigos y peritos.

d.3 En la fecha y hora establecidos se realizará la audiencia con la asistencia obligatoria de todos los miembros de la Subcomisión, salvo las licencias previamente autorizadas. La inasistencia del denunciado a la audiencia no será impedimento para continuar con las actuaciones.

En el caso de que la denuncia provenga del Fiscal de la Nación, este podrá designar a un fiscal para que intervenga en la audiencia.

d.4 La audiencia se desarrolla de la siguiente forma:

- Es pública, en los casos en que la denuncia verse sobre infracción a la Constitución Política. Es reservada, en los casos en que la investigación verse sobre presuntos delitos, salvo que los denunciados manifiesten su conformidad con la publicidad de la misma.
- El Presidente de la Subcomisión da inicio a la audiencia, dejando constancia de la presencia de los demás miembros de la Subcomisión y de las inasistencias por licencias.
- Seguidamente, el Presidente de la Subcomisión concede el uso de la palabra a los denunciantes, a fin de que expongan su denuncia; a continuación, otorga el uso de la palabra a los denunciados para que expongan sus correspondientes descargos.

- Seguidamente, se procede a recibir las declaraciones testimoniales que hayan sido determinadas por el Congresista al que se le delegó esta función.
- El Presidente concederá el uso de la palabra a los miembros de la Subcomisión para que formulen sus preguntas a los testigos y posteriormente hará las propias.
- A continuación, se procede a escuchar a los peritos que hayan presentado informe y se formularán las preguntas pertinentes.
- El denunciante o el denunciado puede solicitar una réplica al Presidente de la Subcomisión, en cuyo caso el contrario tiene derecho a una réplica.
- En todo momento las partes se dirigirán al Presidente de la Subcomisión, no estando permitido el debate directo entre las mismas.
- La audiencia finaliza con las preguntas que formulen los miembros de la Subcomisión, al denunciado y al denunciante.

d.5 Concluida la audiencia y actuadas todas las pruebas, el Presidente encargará al Congresista que se delegó la determinación de los hechos materia de la investigación y la pertinencia de las pruebas, la elaboración de un informe para que lo presente, a más tardar, dentro de los cinco (05) días hábiles posteriores a la audiencia, el cual será debatido y aprobado, o rechazado, en la sesión que para el efecto convoque el Presidente de la Subcomisión. Es obligatoria la presencia de todos los miembros de la Subcomisión, salvo que se trate de licencias autorizadas.

d.6 El informe final puede concluir con la acusación del investigado o el archivamiento de la denuncia, y debe ser remitido a la Comisión Permanente, conforme con lo establecido en el literal g) del presente Artículo. No es admisible otro tipo de conclusiones y/o recomendaciones.

d.7 Durante todo el proceso de investigación a que hace referencia este inciso, los miembros de la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales gozan de licencia de pleno derecho en los órganos del Congreso a los que estén obligados a asistir. En lo posible, la Subcomisión evitará sesionar a la misma hora que lo haga el Pleno del Congreso.

e) Recibido el informe, el Presidente de la Comisión Permanente ordena su distribución entre los miembros y convoca a sesión de la misma, la que no se realiza antes de los dos (02) días útiles siguientes. En casos excepcionales dicha sesión puede coincidir con el día en que sesiona el Pleno del Congreso.

f) Si el informe propone el archivamiento o la improcedencia de la denuncia constitucional se vota previo debate. En ambos casos el expediente de la denuncia constitucional se remite al archivo. Si por el contrario propone la acusación ante el Pleno del Congreso, se debatirá el informe y se votará, pronunciándose por la acusación o no ante el Pleno.

Cuando son varias las personas comprendidas en la investigación, la votación se efectúa en forma separada por cada uno de los denunciados.

g) Si el informe que propone la acusación es aprobado, la Comisión Permanente nombra una Subcomisión Acusadora integrada por uno o más miembros de la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales, propuestos por su Presidente al momento de presentar el informe final, a efecto de que sustente el informe y formule acusación en su nombre ante el Pleno del Congreso.

h) Aprobada la acusación por la Comisión Permanente, el Consejo Directivo decide la fecha y hora, así como las reglas a ser aplicadas para el debate de la acusación constitucional, otorgándole prioridad en la agenda de la sesión correspondiente.

i) Luego de la sustentación del informe y la formulación de la acusación constitucional por la Subcomisión Acusadora y el debate, el Pleno del Congreso vota, pronunciándose en el sentido de si hay o no lugar a la formación de causa a consecuencia de la acusación. En el primer caso, queda el acusado en suspenso en el ejercicio de sus derechos sujeto a juicio según ley. En el segundo caso, el expediente se archiva.

El acuerdo aprobatorio de una acusación constitucional, por la presunta comisión de delitos en ejercicio de sus funciones, requiere la votación favorable de la mitad más uno del número de miembros del Congreso, sin participación de la Comisión Permanente.

El acuerdo aprobatorio de sanción de suspensión, inhabilitación o destitución por infracción constitucional, en un Juicio Político previsto en el primer párrafo del Artículo 100° de la Constitución, se adopta con la votación favorable de los 2/3 del número de miembros del Congreso, sin participación de la Comisión Permanente, siguiendo el principio de razonabilidad señalado por la Comisión de Constitución y Reglamento en su Informe presentado el 27 de enero del 2004 y aprobado por el Pleno del Congreso el 28 de enero del mismo año. En este caso, la aplicación de la sanción impuesta por el Congreso es inmediata.

Si un Congresista solicitara, como consecuencia de la pluralidad de denunciados, que una acusación sea votada por separado, el Presidente accederá a su petición, sin debate.

Los acuerdos del Pleno, que ponen fin al procedimiento, sobre acusación constitucional o Juicio Político, deben constar en Resolución del Congreso.

(Inciso modificado. Resolución Legislativa del Congreso N° 030-2003-CR, publicada el 4 de junio de 2004)

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.

k) Durante las diferentes etapas del procedimiento de acusación constitucional, el denunciado puede ser asistido o representado por abogado. El debate de la acusación constitucional ante el Pleno no se suspenderá por la inasistencia injustificada, calificada por la Mesa Directiva, del acusado o su defensor. En esta eventualidad y previa verificación de los actos procesales que acrediten la debida notificación al acusado y su defensor, se debatirá y votará la acusación constitucional.

l) En cualquier momento, desde el plazo señalado en el inciso d) del presente Artículo, durante los procedimientos de acusación constitucional respecto a los funcionarios comprendidos en el primer párrafo del Artículo 93° de la Constitución, la Comisión Permanente o el Pleno del Congreso, según corresponda, pueden solicitar al Vocal Titular menos antiguo de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia de la República, se impongan, cesen o modifiquen las medidas limitativas

de derechos establecidas en el Artículo 2° de la Ley N° 27379, con excepción de las previstas en su inciso 1) y el impedimento de salir de la localidad en donde domicilie o del lugar que se le fije establecido en su inciso 2), así como las contempladas en el Artículo 143° del Código Procesal Penal.

m) Las denuncias declaradas improcedentes o que tengan informe de archivamiento y que pongan fin al procedimiento de acusación constitucional, en cualquiera de sus etapas, no pueden volver a interponerse hasta el siguiente periodo anual de sesiones, requiriendo la presentación de nueva prueba que sustente la denuncia. En caso contrario son rechazadas de plano.

n) En caso de existir nueva denuncia que tenga relación con una que es materia de investigación, la Comisión Permanente, al momento de notificar a la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales sobre el plazo de la investigación, le comunicará —sobre la base de su informe de calificación— del acuerdo aprobatorio de acumulación, en cuyo caso la Comisión Permanente podrá prorrogar el plazo de investigación conforme con lo dispuesto en la parte final del primer párrafo del literal d) del presente Artículo.

(Artículo modificado. Resolución Legislativa del Congreso N° 014-2000-CR, publicada el 18 de enero de 2001 / Artículo modificado. Resolución Legislativa del Congreso N° 015-2003-CR, publicada el 15 de noviembre de 2003)

Dos aspectos queremos resaltar de esta norma, en particular de lo dispuesto en su inciso i), respecto de los efectos de la votación en el Pleno del Congreso, sin participación de la Comisión Permanente, para la acusación, dada su implicancia para el desenlace del procedimiento y la suerte del acusado:

- El Reglamento del Congreso señala expresamente que, de aprobarse una acusación de contenido penal, el acusado queda suspendido en sus funciones y sujeto a juicio. Con ello se retoma nuestro tradicional Antejjuicio y se corrige la ambigüedad del artículo 100° de la Constitución, según el que, como ya dijimos,

queda sujeta al criterio discrecional del Congreso la decisión de suspender o no de su cargo al funcionario acusado. También se señala que esta medida se aprueba con el voto favorable de la mitad más uno de los congresistas, sin participar los integrantes de la Comisión Permanente, por ser el órgano acusador. Cabe precisar que esta votación calificada no se encontraba en la versión original del Reglamento; fue incorporada en aplicación de lo dispuesto por una sentencia del Tribunal Constitucional que analizaremos a continuación.

- Tratándose de una acusación por infracciones de la Constitución —es decir, sin contenido penal ni ulterior juicio— el Reglamento del Congreso dispone que la aprobación de las medidas de suspensión, destitución o inhabilitación estará sujeta al voto favorable de dos tercios de los congresistas, sin participación de la Comisión Permanente. Esta votación especial también fue incorporada al Reglamento del Congreso en aplicación de la sentencia del Tribunal Constitucional. Al margen de ello, considero errado sujetar la aprobación de estas tres medidas a la misma votación, pues, mientras que la destitución y la inhabilitación son verdaderas sanciones políticas efectivas, la suspensión es una mera medida provisional, hasta que se adopte una decisión sancionadora. Incluso carece de sentido tratándose de la imputación de una infracción constitucional, en la que no habrá ulterior proceso judicial ni una sanción penal —la suspensión—, que tiene una vigencia temporal, pues de aprobarse la acusación procedería la imposición directa de las sanciones políticas.

5. La posibilidad de revisión judicial de las sanciones impuestas en el Juicio Político

5.1. *La resolución del Tribunal Constitucional respecto de los procesos de amparo interpuestos por tres ex magistrados del Tribunal Constitucional destituidos por el Congreso*

El Tribunal Constitucional peruano tuvo ocasión de pronunciarse sobre la naturaleza del Antejjuicio y del Juicio Político, reconocidos en la Constitución de 1993, y sobre la posibilidad de revisión en sede jurisdiccional de las sanciones impuestas por el Congreso en el marco de un Juicio Político, a propósito de los procesos de amparo instaurados por los ex magistrados de dicho tribunal, Guillermo Rey Terry, Delia Revoredo Marsano de Mur (expediente N° 340-98-AA/TC) y Manuel Aguirre Roca (expediente N° 358-98-AA/TC), contra la resolución de la Sala Corporativa Transitoria Especializada en Derecho Público de la Corte Superior de Lima, que declaró infundada su demanda de amparo interpuesta contra el Congreso de la República que los destituyó. En el amparo se invocaba la vulneración de los derechos al debido proceso y al acceso y ejercicio de la función pública.

Aunque las demandas de ambos procesos son independientes, dada la similitud de las alegaciones y de los fundamentos del TC, las trataremos conjuntamente, para determinar la postura adoptada por el Tribunal Constitucional respecto de este tema. En resumen, los antecedentes del caso son los siguientes:

- El Colegio de Abogados de Lima interpuso acción de inconstitucionalidad contra la denominada «ley de interpretación auténtica», aprobada por el Congreso dominado por el fujimorismo, que interpretaba el artículo 112° de la Constitución de 1993 de modo que habilitaba la postulación del Presidente Fujimori para ejercer un tercer período presidencial consecutivo, a pesar de que la norma constitucional solo contemplaba una reelección inmediata. Al no obtenerse en el TC los seis votos requeridos por su

ley orgánica para dictar sentencia declarando la inconstitucionalidad de la norma, y luego de diversas controversias y maniobras de un sector de magistrados en el interior del tribunal, cuatro magistrados terminaron absteniéndose de votar y solo tres (Rey, Revoredo y Aguirre) votaron y emitieron resolución según la que declaraban inconstitucional la ley e inaplicable a Fujimori para postular hacia una nueva reelección.

- Los demandantes fueron objeto de acusación constitucional y luego destituidos de su cargo de magistrados del Tribunal Constitucional por el Congreso, mediante las resoluciones legislativas N° 003-97-CR y N° 004-97-CR. El Congreso adoptó esta decisión como reacción a la resolución que emitieron los tres ex magistrados, el 21 de enero de 1997, respecto del recurso de aclaración deducido por el Colegio de Abogados de Lima con relación a la sentencia que emitieron los mismos magistrados el 3 de enero de 1997.
- El Congreso afirmó que la sanción de destitución del cargo de magistrado del Tribunal Constitucional se debió al procedimiento que se utilizó para emitir la resolución de aclaración de sentencia. En dicha acusación se atribuyó a los demandantes haber infringido el artículo 201° de la Constitución, que señala que el Tribunal Constitucional se compone de siete miembros; como los magistrados destituidos solo sumaban tres en el momento de emitir la resolución, incurrieron en infracción constitucional punible, consistente en usurpación de las funciones del pleno del Tribunal.¹²⁰
- La sentencia, no obstante, fue suscrita por los siete magistrados que integraban el Pleno Jurisdiccional; tres declararon la no aplicación de la ley 26657 a un caso concreto y los otros cuatro se

¹²⁰ Hechos establecidos en el voto singular del magistrado Nugent, expedientes N° 340-98-AA/TC y 358-98-AA/TC.

abstuvieron de votar, afirmando que habían adelantado opinión sobre el problema en sus labores académicas o profesionales previas. En ese sentido, el pleno del Tribunal Constitucional confirmó, mediante acuerdo de fecha 14 de marzo de 1997, aquella resolución, sin que ninguno de sus miembros cuestionara su validez.

Los principales fundamentos expuestos por el Tribunal Constitucional, compuesto solo por cuatro miembros, para desestimar las demandas de amparo interpuestas por los ex magistrados fueron los siguientes:

- En lo que respecta a la violación del debido proceso en el trámite de dictamen acusatorio de la Comisión Investigadora, el Tribunal Constitucional señaló que, si bien el inciso h) del artículo 88° del Reglamento del Congreso de la República determina que «Presentado el informe de la Comisión de Investigación, el Pleno del Congreso lo debate y vota», dicho dispositivo necesariamente debe concordarse con lo dispuesto tanto en el inciso i) como en el inciso j) del mismo precepto, cuyos textos disponen, respectivamente, que «Si el informe es aprobado, el Congreso lo envía al Fiscal de la Nación, acompañado de todos los actuados, a fin de que proceda a iniciar las acciones que correspondan, tratándose de personas no pasibles de acusación constitucional [...]» y que «Si del informe se derivan denuncias penales contra funcionarios que gozan del privilegio de Antejudicio, se seguirá el procedimiento establecido para las acusaciones constitucionales establecido en los Artículos 99° y 100° de la Constitución Política del Estado y las normas reglamentarias que regulan la materia».¹²¹

Así, el Tribunal Constitucional señaló que solo resultan susceptibles de debate y votación por parte del Pleno del Congreso de la República aquellos informes cuyos resultados incidan de

¹²¹ Expediente N° 340-98-AA/TC y 358-98-AA/TC, Fundamento Jurídico (FJ) 3.

modo particular en la determinación de imputaciones de contenido penal —para aquellas personas que gozan del privilegio de Antejudio—. El tratamiento procesal que el Congreso dispensa por tratarse de una responsabilidad penal habrá de dilucidarse necesariamente en la vía judicial. Sin embargo, no será necesario aquel tratamiento para el caso de aquellas personas que no son responsables penal sino constitucionalmente por la comisión de infracciones constitucionales.

- En lo que respecta al procedimiento utilizado por el Congreso para aplicar la sanción de destitución a los demandantes, el Tribunal Constitucional consideró que la actual Constitución consagra tanto la institución del «Antejudio», destinado a determinar la procedencia de un juzgamiento penal de funcionarios de alto rango ante el Poder Judicial, previa autorización del Congreso de la República, así como el «Juicio Político» (*impeachment*), que supone la potestad de procesamiento y sanción por parte del Congreso en los casos específicos de infracción de la Constitución por funcionarios de alto rango y en la que, en principio, no interviene en lo absoluto el Poder Judicial.¹²²
- Si coexisten en nuestro ordenamiento ambos institutos, «Antejudio constitucional» y «Juicio Político», pueden presentarse en la práctica hasta tres variables:
 - a) Puede haber casos en los que el Congreso de la República, sin estimar que hubo infracción a la Constitución, sí considere la comisión de delitos por parte del funcionario de alto rango, ante lo cual disponga ponerlo a disposición del Fiscal de la Nación con el objeto de que este formule denuncia penal ante la Corte Suprema, la cual a su vez resolverá sobre su juzgamiento y eventual sanción.

¹²² Expediente N° 340-98-AA/TC, FJ 6.

- b) Puede haber casos en los que el Congreso, sin estimar que hubo conductas de tipo penal por parte del alto funcionario —quien, por lo tanto, no será sometido a juicio—, le imponga sanciones de suspensión, inhabilitación o destitución por haber infringido la Constitución.
- c) Puede haber casos en los que el Congreso de la República, además de sancionar al funcionario por infringir la Constitución, disponga concurrentemente, como consecuencia de haberse determinado su responsabilidad penal, que se lo ponga a disposición del Fiscal de la Nación, a efectos de promover la denuncia correspondiente en la vía judicial penal.¹²³
- Frente a las tres hipótesis, el caso de los demandantes encaja dentro de la segunda. Por lo tanto, el Tribunal Constitucional considera que la acción del Congreso fue legítima, pues tiene competencia para sancionar al demandante con la destitución, dentro de las consideraciones de infracción a la Constitución previstas expresamente en ella.¹²⁴
 - Por otro lado, el Tribunal Constitucional entiende que el ejercicio de la potestad de sanción, específicamente la de destitución de altos funcionarios, no puede ser evaluada en sede jurisdiccional, pues constituye un acto privativo del Congreso de la República, una cuestión política no justiciable. Dicha potestad, sin embargo, no es totalmente discrecional, sino que se encuentra sometida a ciertos parámetros, uno de ellos —y quizás el principal— el de su ejercicio conforme con el principio de razonabilidad. De no respetarse el principio de razonabilidad, el Tribunal Constitucional deberá pronunciarse sobre ello.

¹²³ Expediente N° 340-98-AA/TC, FJ 8 y expediente N° 358-98-AA/TC, FJ 7.

¹²⁴ Expediente N° 340-98-AA/TC, FJ 9 y expediente N° 358-98-AA/TC, FJ 8.

- El Tribunal Constitucional consideró que el Congreso de la República había ejercido la potestad de destitución dentro de los límites del principio de razonabilidad y como consecuencia de actos que objetivamente se presentan como infracciones a la Constitución. Por consiguiente, y como quiera que el Congreso ha ejercido regularmente sus potestades de sanción, el extremo del petitorio relativo a una trasgresión del derecho al ejercicio de la función pública, específicamente por haberse votado o emitido opinión en ejercicio de la función jurisdiccional, debe igualmente desestimarse.

Por estas consideraciones, el Tribunal Constitucional emitió sentencia confirmando la resolución de la Sala Corporativa Transitoria Especializada en Derecho Público de Lima y declaró infundada la demanda de amparo. No obstante, debe notarse que el TC reconocía la posibilidad de revisión en sede judicial de la sanción impuesta en el Juicio Político por el Congreso, siempre que esta decisión hubiera incurrido en falta de razonabilidad. Al margen de ello, consideró que en el caso concreto tal irregularidad no se había producido y que el Congreso había ejercido correctamente su potestad sancionadora en el Juicio Político.

De similar modo, en su voto singular, el magistrado Nugent consideró que, para determinar si el establecimiento de la sanción de destitución en el procedimiento seguido por el Congreso constituía violación al debido proceso, era necesario determinar la naturaleza del Antejjuicio como del Juicio Político. En tal sentido, se señala lo siguiente:

- Históricamente el Antejjuicio ha servido como mecanismo mediante el cual el Congreso autoriza el procesamiento penal de los altos funcionarios del Estado. No cabía pronunciamiento alguno sobre la culpabilidad o la inocencia del funcionario acusado. Por el contrario, «la figura del Juicio Político es totalmente distinta, pues ella constituye un verdadero enjuiciamiento político de la conducta de un alto funcionario del Estado, en el cual se efectúa

un juicio de valoración, un juicio de oportunidad o conveniencia política sobre determinada actitud o conducta».¹²⁵

- En nuestra historia constitucional, solo ha existido la figura del Antejjuicio. Sin embargo, la Carta política de 1993 introdujo la figura del Juicio Político, que no ha sido reglamentada por ley de desarrollo constitucional alguna. Tampoco se han señalado las infracciones constitucionales susceptibles de Juicio Político ni las sanciones correspondientes.
- En este sentido, resulta necesario concluir que, conforme lo ha establecido la Constitución y lo ha regulado el Reglamento del Congreso, el Juicio Político solo es procedente en nuestro ordenamiento en el caso de que, seguido el trámite del Antejjuicio, el Congreso considere que el alto funcionario sometido a dicho procedimiento debe ser remitido a la justicia penal, pues el artículo 89° inciso j) del Reglamento del Congreso así lo establece cuando señala textualmente que «Luego de la sustentación del Informe y la formulación de la acusación constitucional por la Sub-Comisión Acusadora y el debate, el Pleno del Congreso vota pronunciándose en el sentido de si hay o no lugar a formación de causa a consecuencia de la acusación. En el primer caso, queda el acusado en suspenso en el ejercicio de sus funciones y sujeto a juicio según ley, sin perjuicio de lo señalado en el primer párrafo del Artículo 100° de la Constitución Política. En el segundo caso, el expediente se archiva».¹²⁶
- La posibilidad de destitución prevista en el artículo 100° de la Constitución Política de 1993 solo se puede ejercer cuando, en el interior de un procedimiento de Antejjuicio, el Congreso considere que el funcionario acusado deba ser sometido a la justicia

¹²⁵ *Ibid.*

¹²⁶ *Ibid.*

penal común, pues, en el caso de que ello no ocurra, el expediente se archiva inmediatamente.

- Esta interpretación está conforme con lo previsto en el caso del *impeachment* norteamericano, que requiere siempre de la presencia de un hecho penalmente sancionable para proceder a su tramitación. Así, se ha señalado que «[...] aunque en las primeras décadas de funcionamiento de la Constitución norteamericana pudo haber alguna duda, toda la historia constitucional norteamericana ha sido contraria a la aplicación del impeachment como instrumento de responsabilidad política [...]. Para la incoación del procedimiento del impeachment no basta la reprobación política, sino que se requiere la imputación de hechos criminalmente relevantes [...]».¹²⁷
- Por esta razón, Nugent considera que la sanción de destitución se produjo sin respetar el procedimiento previamente establecido, ya que no esperó a que antes se hubiera determinado la procedencia de su procesamiento por ilícito penal debidamente tipificado ante la Corte Suprema. Así, se ha producido la violación del derecho constitucional al debido proceso legal.
- Por otro lado, el derecho al acceso y ejercicio de la función pública permite a todos los ciudadanos acceder a las diversas funciones o cargos públicos sin discriminación de especie alguna, ejercer dichos cargos en la forma que establezca la ley y no ser destituidos o privados de él sino por las causales previstas y según el procedimiento de ley. Así, en el presente caso, la prerrogativa de la inviolabilidad por los votos y las opiniones que los miembros del Tribunal Constitucional emitan en ejercicio de sus funciones jurisdiccionales constituye una garantía esencial para el normal desenvolvimiento de la institución, en función

¹²⁷ *Ibid.*

de preservar adecuadamente las importantes labores que desempeñan los miembros del Tribunal Constitucional.

- Nugent consideró además que, al destituirse a un funcionario por la realización de un acto netamente jurisdiccional y en pleno ejercicio de sus funciones, dicha destitución resulta violatoria también de la prerrogativa de la inviolabilidad de los miembros del Tribunal Constitucional, lo que constituye una violación a su derecho al ejercicio de un cargo público (artículo 2º, inciso 17, de la Carta de 1993 y artículo 23º de la Convención Americana de Derechos Humanos).

Bajo estos fundamentos, Nugent votó por la revocación de la sentencia de la sala y la reincorporación de los demandantes en sus funciones como magistrados del Tribunal Constitucional.

5.2. La sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de los magistrados del Tribunal Constitucional destituidos por el Congreso

El caso de los magistrados del Tribunal Constitucional peruano Aguirre Roca, Rey Terry y Revoredo Marsano, destituidos por el Congreso controlado por el fujimorismo, fue sometido a la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), la cual emitió sentencia el 31 de enero de 2001. En dicha sentencia trascendental, la Corte sienta posición sobre el significado del Juicio Político, sobre la exigibilidad del respeto al debido proceso legal en todo tipo de procesos—incluido el parlamentario—y no solo en sede judicial, así como acerca de la justiciabilidad de las sanciones impuestas en el Juicio Político. Respecto del significado y de los alcances del Juicio Político a cargo del Congreso dentro de un Estado de Derecho, la CIDH sostuvo:

63. Esta Corte considera también oportuno referirse a la institución del Juicio Político en razón de su aplicación al caso concreto y por las exigencias establecidas en la Convención Americana en cuanto a los derechos fundamentales de las supuestas víctimas en este caso. En un

Estado de Derecho, *el Juicio Político es una forma de control que ejerce el Poder Legislativo con respecto a los funcionarios superiores tanto del Poder Ejecutivo como de otros órganos estatales. No obstante, este control no significa que exista una relación de subordinación entre el órgano controlador —en este caso el Poder Legislativo— y el controlado —en el caso el Tribunal Constitucional—, sino que la finalidad de esta institución es someter a los altos funcionarios a un examen y decisión sobre sus actuaciones por parte de la representación popular»* (énfasis agregado).

La Corte también precisó que el respeto de los derechos fundamentales es una obligación impuesta a todo órgano o autoridad del Estado, por lo que el derecho a las garantías judiciales, consagrado en el artículo 8° de la Convención Americana de Derechos Humanos, no está circunscrito a los procesos ante el Poder Judicial, sino que también debe ser respetado en los procedimientos administrativos, parlamentarios o de otra índole, por lo que el derecho a un debido proceso debe ser garantizado incluso en los procesos de Juicio Político ante el Congreso. Así, señaló la CIDH:

68. El respeto a los derechos humanos constituye un límite a la actividad estatal, lo cual vale para todo órgano o funcionario que se encuentre en una situación de poder, en razón de su carácter oficial, respecto de las demás personas. *Es, así, ilícita, toda forma de ejercicio del poder público que viole los derechos reconocidos por la Convención. Esto es aún más importante cuando el Estado ejerce su poder sancionatorio, pues este no solo presupone la actuación de las autoridades con un total apego al orden jurídico, sino implica además la concesión de las garantías mínimas del debido proceso a todas las personas que se encuentran sujetas a su jurisdicción, bajo las exigencias establecidas en la Convención.*

69. Si bien el Artículo 8° de la Convención Americana se titula «Garantías Judiciales», su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, «sino el conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales» a efecto de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier tipo de acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos.

70. Ya la Corte ha dejado establecido que a pesar de que el citado Artículo no especifica garantías mínimas en materias que conciernen a la

determinación de los derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter, el elenco de garantías mínimas establecido en el numeral 2 del mismo precepto se aplica también a esos órdenes y, por ende, en ese tipo de materias el individuo tiene también el derecho, en general, al debido proceso que se aplica en materia penal.

71. De conformidad con la separación de los poderes públicos que existe en el Estado de Derecho, *si bien la función jurisdiccional compete eminentemente al Poder Judicial, otros órganos o autoridades públicas pueden ejercer funciones del mismo tipo. Es decir, que cuando la Convención se refiere al derecho de toda persona a ser oída por un «juez o tribunal competente» para la «determinación de sus derechos», esta expresión se refiere a cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judicial, que a través de sus resoluciones determine derechos y obligaciones de las personas. Por la razón mencionada, esta Corte considera que cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional, tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal en los términos del Artículo 8º de la Convención Americana (énfasis agregados).*

Posteriormente la Corte procede a resaltar la importancia de garantizar la independencia de los jueces, señalando las pautas que deben respetarse cuando una autoridad estatal competente evalúa la destitución de un magistrado judicial. En tal sentido, consideró que, en el procedimiento de Juicio Político al que fueron sometidos los magistrados del Tribunal Constitucional ante el Congreso, se produjeron diversas violaciones al debido proceso, lo cual afectó el derecho a la defensa y evidenció la falta de imparcialidad del ente acusador y sancionador. Por todo ello concluyó que el Estado peruano había violado el derecho a las garantías judiciales de los tres magistrados destituidos:

72. En lo relativo a la independencia de que deben gozar los magistrados constitucionales, baste con resaltar que tanto el Artículo 201º de la Constitución peruana vigente como el Artículo 1º de la Ley Orgánica de dicho Tribunal, establecen que el Tribunal Constitucional, como órgano de control de la Constitución, sea autónomo e independiente.

73. Esta Corte considera que uno de los objetivos principales que tiene la separación de los poderes públicos, es la garantía de la independencia de los jueces y, para tales efectos, los diferentes sistemas políticos han ideado procedimientos estrictos, tanto para su nombramiento como para su destitución. Los Principios Básicos de las Naciones Unidas Relativos a la Independencia de la Judicatura, establecen que:

La independencia de la judicatura será garantizada por el Estado y proclamada por la Constitución o la legislación del país. Todas las instituciones gubernamentales y de otra índole respetarán y acatarán la independencia de la judicatura.

74. En cuanto a la posibilidad de destitución de los jueces, los mismos Principios disponen:

Toda acusación o queja formulada contra un juez por su actuación judicial y profesional se tramitará con prontitud e imparcialidad con arreglo al procedimiento pertinente. El juez tendrá derecho a ser oído imparcialmente. En esa etapa inicial, el examen de la cuestión será confidencial, a menos que el juez solicite lo contrario.

En otras palabras, la autoridad a cargo del proceso de destitución de un juez debe conducirse imparcialmente en el procedimiento establecido para el efecto y permitir el ejercicio del derecho de defensa.

75. Esta Corte considera necesario que se garantice la independencia de cualquier juez en un Estado de Derecho y, en especial, la del juez constitucional en razón de la naturaleza de los asuntos sometidos a su conocimiento. Como lo señalara la Corte Europea, la independencia de cualquier juez supone que se cuente con un adecuado proceso de nombramiento, con una duración establecida en el cargo y con una garantía contra presiones externas.

76. En el mismo sentido los Artículos 93º y 201º de la Constitución peruana vigente (supra 42.C.b) y, particularmente, el Artículo 13º de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional establecen que los miembros de dicho Tribunal «no están sujetos a mandato imperativo, ni reciben instrucciones de ninguna autoridad. Gozan de inviolabilidad. No responden por los votos u opiniones emitidas en el ejercicio de su cargo. También gozan de inmunidad».

77. En cuanto al ejercicio de las atribuciones del Congreso para llevar a cabo un Juicio Político, del que derivará la responsabilidad de un funcionario público, la Corte estima necesario recordar que toda persona sujeta a juicio de cualquier naturaleza ante un órgano del Estado deberá contar con la garantía de que dicho órgano sea competente, independiente e imparcial y actúe en los términos del procedimiento legalmente previsto para el conocimiento y la resolución del caso que se le somete.

78. Está probado en la presente causa que en el desarrollo del proceso destitutorio llevado a cabo por el Congreso peruano se presentaron, entre otras, las siguientes situaciones: a) que 40 congresistas enviaron una Carta al Tribunal Constitucional solicitando que se pronunciara sobre la inconstitucionalidad o no de la Ley N° 26657, relativa a la reelección presidencial; b) que algunos de los congresistas que enviaron dicha comunicación luego participaron en las diferentes comisiones y subcomisiones que se nombraron en el proceso en estudio; c) que la «segunda sentencia» emitida por los magistrados García Marcelo y Acosta Sánchez, de 16 de enero de 1997, no fue objeto de análisis, pese a que fue publicada irregularmente como un pronunciamiento aparte del emitido por el Tribunal; y d) que pese a la prohibición expresa del Artículo 88°, j) del Reglamento del Congreso algunos miembros de la Comisión Permanente participaron en la votación sobre la destitución constitucional. En razón de lo anterior, esta Corte concluye que el Congreso, en el procedimiento del Juicio Político, no aseguró a los magistrados destituidos la garantía de imparcialidad requerida por el Artículo 8°.1 de la Convención Americana.

79. La Constitución política del Perú establece el derecho de defensa de manera general en su Artículo 2°, inciso 23 y, específicamente, para el caso de la destitución de los magistrados, señala en su Artículo 100°, párrafo 2, que «el acusado tiene derecho, en este trámite, a la defensa por sí mismo y con asistencia de abogado ante la Comisión Permanente y ante el Pleno del Congreso».

80. Tal como ha quedado demostrado, se dieron las siguientes actuaciones en el procedimiento de destitución de las supuestas víctimas: a) la Comisión de Investigación fue nombrada por el pleno del Congreso

para esclarecer la denuncia de la señora Delia Revoredo Marsano sobre una eventual sustracción de documentos tanto de propiedad de esta como del Tribunal, que se estaban dando en el seno del organismo, y con respecto a las amenazas que sufriera dicha señora. A la Comisión se le dio el mandato expreso de que no podía conocer de ningún asunto relacionado con el ejercicio de la función jurisdiccional del Tribunal Constitucional, y dicha Comisión en su informe hizo caso omiso a este mandato y señaló que hubo irregularidades durante la adopción de diferentes actos jurisdiccionales de dicho Tribunal, concluyendo que tres de los magistrados «usurparon» funciones del Tribunal Constitucional en pleno, con la venia del Presidente de dicho cuerpo colegiado; b) que luego de las declaraciones rendidas por los magistrados Acosta Sánchez y García Marcelo ante la Comisión de Investigación, los tres magistrados, supuestas víctimas en este caso, no fueron citados nuevamente ante esta Comisión, con lo cual cuando esta rindió su informe dio por cierto lo afirmado por los dos magistrados mencionados, sin brindar la oportunidad a las supuestas víctimas para que ejercieran su derecho a presentar pruebas de descargo; c) que el 7 de mayo de 1997, una vez que las supuestas víctimas tuvieron conocimiento de la acusación constitucional en su contra, la Subcomisión Evaluadora les otorgó un plazo de 48 horas para ejercer su defensa, plazo que a pedido de los magistrados fue extendido hasta el 14 de mayo siguiente, fecha en que dicha Subcomisión emitió su informe y lo remitió a la Comisión Permanente recomendando la acusación constitucional (supra 56.21 y 56.22); y d) que la resolución mediante la cual se aprobó la destitución no tenía fundamentación alguna.

81. Este Tribunal ha señalado recientemente que las garantías establecidas en el Artículo 8º de la Convención Americana suponen que las víctimas deben contar con amplias posibilidades de ser oídas y actuar en los procesos respectivos. En el caso sub judice sucedieron los vicios apuntados (supra 80), lo cual no permitió a los magistrados contar con un proceso que reuniera las garantías mínimas del debido proceso establecidas en la Convención. Con ello en el caso en estudio se limitó el derecho de las víctimas a ser oídas por el órgano que emitió la decisión y, además, se restringió su derecho a participar en el proceso.

82. En cuanto al cambio en el objeto de la indagatoria de la Comisión de Investigación, ello no solo transgredió el mandato expreso y la prohibición de revisar las actuaciones jurisdiccionales del tribunal de garantías establecidas por el Congreso, sino que además su actuación supuso que se violentaran las mismas normas de procedimiento interno que garantizaban el derecho de defensa de las supuestas víctimas. En cuanto a este último punto, el Artículo 88° inciso d) del Reglamento del Congreso establece que «[quienes] comparezcan ante las Comisiones de Investigación tienen el derecho de ser informados con anticipación sobre el asunto que motiva su concurrencia. Pueden acudir a ellas en compañía de un [abogado]». Evidentemente, cuando los magistrados comparecieron ante la Comisión de Investigación, su intervención respondía a las denuncias hechas por la magistrada Revoredo y no a las supuestas anomalías que se produjeron en el Tribunal Constitucional con ocasión de la adopción de la decisión y aclaración sobre la reelección presidencial, razón por la cual los magistrados no pudieron hacer conocer su postura con respecto a este punto.

83. Lo antedicho produjo la consiguiente restricción del derecho de defensa de los magistrados para presentar los descargos correspondientes a las imputaciones que se presentaban en su contra. Por una parte, los inculpados no tuvieron conocimiento oportuno y completo de los cargos que se les hacían y se les limitó el acceso al acervo probatorio. El plazo otorgado para ejercer su defensa fue extremadamente corto, considerando la necesidad del examen de la causa y la revisión del acervo probatorio a que tiene derecho cualquier imputado. Por otra parte, a los magistrados inculpados no se les permitió contrainterrogar a los testigos en cuyos testimonios se habían basado los congresistas para iniciar el procedimiento de acusación constitucional y concluir con la consecuente destitución.

84. De conformidad con los criterios establecidos por este Tribunal, es evidente que el procedimiento de Juicio Político al cual fueron sometidos los magistrados destituidos no aseguró a éstos las garantías del debido proceso legal y no se cumplió con el requisito de la imparcialidad del juzgador. Además, la Corte observa que, en las circunstancias del caso concreto, el Poder Legislativo no reunió las condiciones necesarias

de independencia e imparcialidad para realizar el Juicio Político contra los tres magistrados del Tribunal Constitucional.

85. Por todo lo expuesto, la Corte considera que el Estado violó el derecho a las garantías judiciales, en perjuicio de los señores Manuel Aguirre Roca, Guillermo Rey Terry y Delia Revoredo Marsano, consagrado en el Artículo 8° de la Convención Americana.

La Corte también consideró que, en el procedimiento de Juicio Político a los magistrados, se violó el artículo 25° de la convención, referido a la protección judicial, que garantiza a las personas el derecho a contar con un recurso sencillo, rápido y efectivo para la protección de sus derechos, que podía ser satisfecho mediante el proceso de amparo. En tal sentido, consideró que cabía someter a amparo el examen judicial de las sanciones impuestas por el Congreso en el Juicio Político, no para valorar los aspectos políticos, pero sí para verificar el respeto al debido proceso. Señaló que ello había sido reconocido incluso por el Tribunal Constitucional peruano, pero que, debido a su composición —al estar integrado por magistrados que habían participado de los actos que culminaron con la destitución de los tres ex magistrados—, dicho órgano había carecido de imparcialidad para el juzgamiento del caso y protección de los derechos vulnerados. Así la CIDH señaló:

94. Esta Corte considera que los actos del proceso de destitución de los magistrados del Tribunal Constitucional seguido ante el Congreso, que se hallan sometidos a normas legales que deben ser puntualmente observadas, pueden, por eso mismo, ser objeto de una acción o recurso judiciales en lo que concierne al debido proceso legal. Este control no implica valoración alguna sobre actos de carácter estrictamente político atribuidos por la Constitución al Poder Legislativo.

95. Vale resaltar que el propio Tribunal Constitucional peruano al decidir los recursos de amparo de los magistrados destituidos señaló que:

El ejercicio de la potestad de sanción, específicamente la de destitución de altos funcionarios, no puede ser abiertamente evaluada en sede jurisdiccional, pues constituye un acto privativo del congreso de

la república, equivalente a lo que en doctrina se denomina «political [q]uestions» o cuestiones políticas no justiciables, [pero] también es cierto, que tal potestad no es ilimitada o absolutamente discrecional sino que se encuentra sometida a ciertos parámetros, uno de ellos y quizás el principal, el de su ejercicio conforme al principio de razonabilidad, pues no sería lógico ni menos justo, que la imposición de una medida de sanción, se adopte tras una situación de total incertidumbre o carencia de motivación. de allí que cuando existan casos en los que un acto de naturaleza política, como el que se cuestiona en la presente vía de amparo, denote una manifiesta transgresión de dicho principio y por extensión de otros como el del Estado democrático de derecho o el debido proceso material, es un hecho inobjetable que este colegiado sí puede evaluar su coherencia a la luz de la constitución política del Estado.

De lo transcrito se deduce que el Tribunal Constitucional estimó posible la revisión judicial de actos vinculados con un Juicio Político a efecto de evaluar si en aquellos se había cumplido con las garantías propias del debido proceso legal. Sin embargo, consideró también que, en este caso, se habían respetado tales garantías y consecuentemente el recurso de amparo fue declarado infundado.

96. Dadas las consecuencias del presente caso, la Corte estima que el fracaso de los recursos interpuestos contra la decisión del Congreso que destituyó a los magistrados del Tribunal Constitucional se debe a apreciaciones no estrictamente jurídicas. Está probado que quienes integraron el Tribunal Constitucional y conocieron el amparo de los magistrados destituidos, fueron las mismas personas que participaron o se vieron involucradas en el procedimiento de acusación constitucional en el Congreso. En razón de lo anterior, de conformidad con los criterios y exigencias esgrimidas por este Tribunal sobre la imparcialidad del juez (supra 84 y 85), puede afirmarse que en la decisión de los amparos en el caso en análisis no se reunieron las exigencias de imparcialidad por parte del Tribunal que conoció los citados amparos. Por lo tanto, los recursos intentados por las supuestas víctimas no eran capaces de producir el resultado para el que habían sido concebidos y estaban condenados al fracaso, como en la práctica sucedió.

97. Por todo lo expuesto, la Corte considera que el Estado violó el derecho a la protección judicial, en perjuicio de los señores Manuel Aguirre Roca, Guillermo Rey Terry y Delia Revoredo Marsano, consagrado en el Artículo 25° de la Convención Americana.

6. El Tribunal Constitucional y la diferenciación entre Antejjuicio y Juicio Político en la Constitución de 1993

El Tribunal Constitucional, ya con una composición diferente por la reincorporación de los magistrados arbitrariamente destituidos y luego de la renovación de varios de sus integrantes, tuvo una nueva ocasión de pronunciarse respecto del Antejjuicio y el Juicio Político, con motivo de la demanda de inconstitucionalidad contra el inciso j) del artículo 89° del Reglamento del Congreso, interpuesta por 65 congresistas, el primero de diciembre de 2003 (expediente N° 0006-2003-AI/TC). En esta demanda se sostiene que dicho inciso «supone un desconocimiento de la institución de la inmunidad parlamentaria y que vulnera los Artículos 93°, 99° y 100° de la Constitución, dado que establece que basta una mayoría simple de los presentes en un pleno del Congreso para aprobar una acusación constitucional contra uno de sus miembros, para ser sometido a un proceso judicial e, incluso, suspenderlo en sus funciones, inhabilitarlo o destituirlo».¹²⁸

En lo esencial, dicha sentencia señala que, en los artículos 99° y 100° de la Constitución de 1993, se han recogido dos procedimientos de acusación constitucional de distinta naturaleza, alcance y finalidad: el Antejjuicio Político y el Juicio Político. Respecto de cada uno de estos procedimientos, el Tribunal Constitucional ha señalado lo que sigue.

¹²⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional, expediente N° 0006-2003-AI/TC. Antecedentes.

6.1. El Antejjuicio Político

Sostiene el Tribunal Constitucional que el Presidente de la República y los altos funcionarios taxativamente señalados en el artículo 99° de la Constitución de 1993 tienen el derecho de no ser procesados penalmente por la jurisdicción ordinaria sin haber sido sometidos previamente a un procedimiento, debidamente regulado, ante el Congreso de la República, en el cual el Parlamento debe haber determinado la verosimilitud de los hechos materia de acusación, así como su subsunción en el tipo penal correspondiente a delitos de función establecidos en la ley.

En el Antejjuicio solo cabe formular acusaciones por las supuestas responsabilidades jurídico-penales y no políticas, por delitos cometidos en el ejercicio de las funciones. Así, una vez que el Parlamento ha sometido a investigación la denuncia 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, actúa como entidad acusadora, suspende al acusado en el ejercicio de sus funciones y lo pone a disposición de la jurisdicción penal, para que esta aplique las sanciones jurídico-penales.

En ese sentido, «el Antejjuicio 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 Legislativo».¹²⁹

6.2. La inmunidad parlamentaria

Señala el Tribunal Constitucional que los congresistas gozan tanto del privilegio de Antejjuicio como de la inmunidad parlamentaria, prevista en el último párrafo del artículo 93° de la Constitución; mencionan que

¹²⁹ *Ibid.* Fundamentos. El Antejjuicio Político.

es importante diferenciar su alcance y su contenido. El procedimiento de levantamiento de la inmunidad parlamentaria está regulado en el artículo 16° del Reglamento del Congreso. Se trata de una garantía procesal penal de carácter político de la que son titulares los cuerpos legislativos de un Estado, de modo que sus miembros no sean detenidos ni procesados penalmente por delitos comunes sin la aprobación previa del Parlamento. Una vez determinada la ausencia de toda motivación política en la acusación, el Congreso tiene el deber de levantar la inmunidad al imputado, quien queda sometido a la acción judicial sin ser suspendido en sus funciones.

Desde el punto de vista material, en el procedimiento para el levantamiento de la inmunidad parlamentaria el Congreso no asume un rol acusatorio, sino estrictamente verificador de la ausencia de motivaciones políticas encubiertas en una acusación o denuncia de apariencia penal. La inmunidad parlamentaria opera solo respecto de delitos comunes, puesto que, en el caso de los delitos de función, el Congreso deberá iniciar la investigación correspondiente a la acusación constitucional conforme con el artículo 89° del reglamento, con el propósito de determinar si hay o no lugar a la formación de causa y si corresponde levantar la prerrogativa del congresista, concebida a estos efectos ya no como *inmunidad*, sino como *privilegio de Antejudio*.

Sin embargo, tanto el Antejudio como el levantamiento de la inmunidad parlamentaria tienen un objeto sustancialmente análogo: la proscripción de ser procesado penalmente sin haber sido previamente despojado de la prerrogativa funcional en un procedimiento seguido en el seno del Congreso. No obstante, mientras que para el levantamiento de la inmunidad parlamentaria el Reglamento del Congreso exige expresamente la votación conforme de la mitad más uno del número legal de congresistas —último párrafo del artículo 16° del Reglamento—, en el inciso j) del artículo 89° no se hace mención expresa sobre cuál es el número de votos necesarios para aprobar la acusación en el Antejudio Político; solo se limita a establecer que:

[...] luego de la sustentación del informe y la formulación de la acusación constitucional por la Subcomisión Acusadora y el debate, el Pleno del Congreso vota, pronunciándose en el sentido de si hay o no lugar a la formación de causa a consecuencia de la acusación. En el primer caso, queda el acusado en suspenso en el ejercicio de sus funciones y sujeto a juicio según ley, sin perjuicio de lo señalado en el primer párrafo del artículo 100 de la Constitución Política. En el segundo caso, el expediente se archiva [...].

El Tribunal Constitucional considera que el Congreso no goza de discrecionalidad para establecer, a través de su Reglamento, la votación requerida para aprobar la acusación constitucional. En ese sentido, el hecho de que el artículo 99° de la Constitución no precise cuál es el número mínimo de votos congresales necesarios para acusar constitucionalmente a los funcionarios no implica que la regulación legal de esta institución pueda expedirse al margen del principio de razonabilidad.

Para el Tribunal Constitucional, el inciso j) del artículo 89° vulnera el principio de razonabilidad, dado que no establece el requisito de la mitad más uno del número legal de miembros del Congreso para levantar la prerrogativa funcional a que da lugar el Antejjuicio Político. Considera también que la disposición puede adecuarse al parámetro de control constitucional a través de una sentencia interpretativa «integrativa». De modo que es posible encontrar la norma impugnada en el artículo 16° del reglamento, que regula una materia sustancialmente análoga.

En consecuencia, el Tribunal Constitucional consideró que debe interpretarse que el número mínimo de votos necesarios para aprobar una acusación constitucional por la presunta comisión de delitos de función es aquel al que se refiere el último párrafo del artículo 16° del Reglamento del Congreso, es decir, la mitad más uno de su número legal de miembros. Tal es la interpretación que debe darse al inciso j) del artículo 89° del Reglamento del Congreso, a fin de evitar aplicaciones irrazonables. Aunque en estos casos, dado que el Congreso declara haber o no lugar a la formación de causa sin participación de la Comisión

Permanente, la votación favorable deberá ser la mitad más uno del número de congresistas, sin contar en tal cómputo a los miembros de la referida comisión.

6.3. La potestad del Congreso de aplicar sanciones por los delitos de función declarados por el Poder Judicial

Sostiene el Tribunal Constitucional que el primer párrafo del artículo 100° de la Constitución faculta al Congreso, sin participación de la Comisión Permanente, para imponer al funcionario público cuya acusación ha sido aprobada las sanciones de suspensión, destitución y/o inhabilitación hasta por diez años para ejercer cualquier función pública. Sin embargo, el Tribunal Constitucional considera que dichas sanciones no pueden imponerse sin que la responsabilidad por tales delitos haya sido previamente declarada por el Poder Judicial. Si así no ocurriera, se quebrarían los principios de separación de poderes (artículo 43° de la Constitución) y de presunción de inocencia (párrafo e, inciso 24, de su artículo 2°).

Por ello, la referida frase del inciso j) del artículo 89° del Reglamento del Congreso debe ser interpretada como aquella potestad sancionadora de la que es titular el Congreso, para imponer las sanciones previstas en el primer párrafo del artículo 100° de la Constitución, es decir, por los delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones por los funcionarios enumerados en el artículo 99° de la Constitución, «siempre que dichos delitos hayan sido previamente declarados como tales en una sentencia firme expedida por el Poder Judicial», con lo cual queda proscrita toda interpretación contraria.¹³⁰

En consecuencia, a los casos de delitos cometidos por funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones les son aplicables tanto una sanción penal por parte del Poder Judicial como una ulterior sanción política

¹³⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional, expediente N° 0006-2003-AI/TC, fundamento 15.

—las previstas en el primer párrafo del artículo 100° de la Constitución—. La sanción política impuesta ulteriormente por el Congreso en estos casos, luego de producida una sentencia penal condenatoria, ya no requiere de una votación calificada, sino que basta una mayoría simple para aplicar las sanciones de destitución o inhabilitación, dado que la responsabilidad penal ya fue acreditada y declarada judicialmente.

6.4. El Juicio Político por infracción constitucional

El Tribunal Constitucional considera que la función sancionadora del Congreso no solo puede ser ejercida en caso de sentencia condenatoria del Poder Judicial por delitos funcionales en los que incurran los funcionarios previstos en su artículo 99° de la Constitución, sino también en los casos en que se configuren responsabilidades políticas, aun cuando no exista la comisión de un delito.

A juicio del Tribunal Constitucional, ello quiere decir que en la Constitución también se ha incorporado el Juicio Político, aplicable a los altos funcionarios enumerados en su artículo 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» [...]. 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» [...].¹³¹

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. 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

¹³¹ *Ibid.*, fundamento 19.

políticas.¹³² El Tribunal Constitucional, no obstante, considera que, aunque no se ha previsto en la Constitución la votación necesaria para aplicar las sanciones en los casos de juicios políticos, dicha omisión ni siquiera se encuentra prevista en el ordenamiento para casos sustancialmente análogos, por lo que no cabe recurrir a una sentencia integrativa.

Para ello, tomando en cuenta una interpretación razonable, al momento de aprobarse un reglamento, deberá tenerse en cuenta que los artículos 157° y 161° de la Constitución establecen que, para la remoción de los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura y del Defensor del Pueblo, se requiere el voto conforme de los dos tercios del número legal de miembros del Congreso. Por lo tanto, es necesario que, para destituir del cargo a los otros funcionarios previstos en el artículo 99° de la Constitución o para inhabilitarlos hasta por diez años en el ejercicio de la función pública por infracción de la Constitución, el número de votos no sea menor a los dos tercios del Congreso sin participación de la Comisión Permanente.

De lo expuesto puede concluirse que el Tribunal Constitucional considera que en el Antejudio Político, que debe versar sobre materia estrictamente jurídico-penal, el Congreso solo puede acusar y levantar la prerrogativa funcional del funcionario para que sea sometido a juicio sin poder sancionarlo. La acusación debe ser aprobada por la mitad más uno del número legal de congresistas, sin considerar a los miembros de la Comisión Permanente, ya que esta es el ente acusador. Una vez declarada judicialmente la responsabilidad penal del funcionario, el Congreso puede aplicar las sanciones políticas a que se refiere el primer párrafo del artículo 100° de la Constitución; bastará para ello, en este caso, la votación favorable de una mayoría simple.

El Juicio Político es un procedimiento de contenido eminentemente político, seguido en su totalidad ante el Congreso de la República, en el que este tiene la potestad de sancionar al funcionario por razones

¹³² *Ibid.*, fundamentos 20 y 21.

estrictamente políticas que no constituyen delitos de función. En tal supuesto, es imperativo que la aprobación de la sanción requiera el voto favorable de por lo menos dos tercios del número de congresistas sin participación de la Comisión Permanente.

7. ¿Hay diferencia entre Juicio Político y Antejudio en la Constitución de 1993?

Como ya hemos señalado, el *impeachment* es una institución de origen inglés, adaptada por el sistema norteamericano y luego acogida en diversos ordenamientos constitucionales, denominada mayormente *Juicio Político* en la doctrina jurídica en castellano. El *impeachment* pretende proteger al Estado y a la ciudadanía frente a los comportamientos ilícitos, arbitrarios o indebidos en la gestión pública de las altas autoridades; como consecuencia, despoja al responsable de su cargo o le impide la inhabilitación política. Conforme señala Valentín Paniagua, este procedimiento parlamentario no busca la sanción penal de la persona acusada ni de sus bienes.¹³³ En ese sentido, es materia de *impeachment* toda conducta que deshonne la función, se trate o no de un delito o infracción a la Constitución. La resolución final busca únicamente bien la destitución del funcionario o forzarlo a dimitir. Los objetivos del *impeachment* se agotan cuando el funcionario deja de estar en el cargo, sin que importe una sanción penal.

Señala Domingo García Belaunde que el *impeachment*, sin embargo, perdió toda aplicación práctica en el Reino Unido y el constitucionalismo británico desde 1805. Sostiene que ello ocurrió a consecuencia de que «a principios del siglo XIX, empezó a asentarse en definitiva el régimen parlamentario en Inglaterra (en especial, en 1832 con las reformas de ese año), quedando el Rey tan limitado y tan sujeto al control parlamentario, que encontraron otros medios más rápidos y más eficaces para hacer efectiva la responsabilidad política, sin perjuicio de

¹³³ Paniagua Corazao 1995: 127.

los delitos que pudieran cometerse en el cargo, que en este caso, lo llevarían los tribunales comunes». ¹³⁴

Explicando la recepción del *impeachment* en los Estados Unidos de Norteamérica y su ulterior traducción en Latinoamérica, comenta también el profesor García Belaunde que, según sostiene en su importante tratado Joseph Story, quien fuera juez de la Suprema Corte:

*es un proceso político, que sin embargo, podía acabar en el Poder Judicial [...]. Y tiempo más tarde, la obra se traduce al castellano en forma casi simultánea: en Argentina en 1860 y en México en 1879, ambas traducciones con varias ediciones. Y en ambos casos, los dos traductores al ver la palabra *impeachment*, la traducen como «Juicio Político», haciendo caso de la indicación de Story de que esa era la naturaleza del instituto. Un gran estadista brasileño, Ruy Barbosa, a poco de inaugurarse la República en 1891, introdujo el mismo vocabulario, conjuntamente con la literatura jurídica norteamericana. En el Uruguay, un eminente constitucionalista de fines del siglo XIX, Justino Jiménez de Aréchaga, en su célebre estudio sobre el Poder Legislativo, lo traduce de igual manera. Y en el Perú, lo hacen varios de esa época, como Luís Felipe Villarán. Sin embargo, tiempo después hubo algunos comentaristas que optaron por traducir *impeachment* por «acusación», lo cual era una traducción casi literal. Y otros lo llamaron Antejudio, precisamente porque era la antesala de un proceso en forma. Esto es, una sola palabra dio lugar a tres traducciones distintas, que en el fondo significan lo mismo. La doctrina peruana la ha usado como equivalentes, pero con preferencia por el último, o sea, por Juicio Político, que es la traducción más englobante. Y que es de uso pacífico en la doctrina constitucional latinoamericana.* ¹³⁵

Por ello Domingo García Belaunde discrepa de quienes, como el Tribunal Constitucional, interpretan el artículo 100° de la Constitución de 1993 y las variaciones que introduce a nuestro tradicional Antejudio Político, en el sentido de establecer una diferencia o distinción entre Antejudio y Juicio Político. Para el distinguido maestro peruano,

¹³⁴ García Belaunde 2005: 173.

¹³⁵ *Ibid.*, p. 174. El énfasis es agregado.

ambos términos se refieren a lo mismo y tampoco cabe asumir que existen dos instituciones diferentes en la referida norma de la Carta de 1993:

Sin embargo, hay algunas voces en nuestro medio que sostienen que se trata de tres cosas distintas, sobre la base de una lectura sesgada de la Constitución peruana de 1993. Y esto, en realidad, me parece discutible. Lo que ha hecho la Carta de 1993, es modificar nuestro tradicional Antejudio o Juicio Político, deformándolo, ampliándolo, mejorándolo o como queramos llamarlo (aquí no vamos a hacer un juicio de valor), pero en el fondo, sigue siendo el mismo, si bien con variantes importantes y diría que potencialmente peligrosas. Pero eso no autoriza, pienso yo, a distinguir donde no hay ningún respaldo doctrinario ni histórico.¹³⁶

Domingo García Belaunde considera que, en el Perú, Antejudio y Juicio Político siempre han sido lo mismo y que, a pesar de que la Carta de 1993 haya modificado el esquema tradicional del Antejudio e incorporado las sanciones políticas de destitución e inhabilitación, al margen de la eventual sanción penal, ello no autoriza a sostener que esta Constitución establece dos instituciones «diferentes» o que se pueda distinguir estas. Por ello, al preguntarse si el modelo de la Carta de 1993 es el del Juicio Político «de siempre», responde:

Pues claro que sí. Que no haya seguido el modelo histórico, y más aun que haya aislado la facultad de la inhabilitación, abriendo la puerta a eventuales excesos, no nos autoriza a cambiarle de nombre, que es el de siempre. Pretender decir que uno es el Antejudio y otro es 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 que existen varios modelos de Juicio Político. Y no existe ninguna razón valedera para distinguir donde ni la doctrina, ni la legislación, ni la historia, han distinguido.

Si el modelo nos parece arbitrario, llamémoslo así; un Juicio Político autoritario, antidemocrático o como queramos llamarlo. Pero no le

¹³⁶ *Loc. cit.*

cambiamos de nombre, porque en derecho no es saludable jugar con las palabras ni darles un sentido distinto a lo que siempre fueron. Por lo menos, mientras no cambie la situación actual de aceptación generalizada en el Derecho comparado.¹³⁷

En opinión de Valentín Paniagua, esta innovación no puede asimilarse al Juicio Político por las siguientes razones.¹³⁸ En el caso del Antejjuicio peruano se busca hacer efectivas, políticamente, responsabilidades que son de naturaleza jurídica. En el Antejjuicio no se juzga ni se sanciona. Se cumple, más bien, con una suerte de función de Ministerio Público, con el propósito de levantar la inmunidad para que los órganos jurisdiccionales procesen la conducta. La suspensión del cargo se justifica, pues el acusado no puede cargar consigo la dignidad del cargo, ni entorpecer, por la posición que ocupa, el desarrollo del proceso.¹³⁹

A diferencia de García Belaunde y Paniagua, para el Tribunal Constitucional la inclusión en el artículo 100° de la Carta de 1993 de esta sanción política de destitución del cargo o inhabilitación, figura típica del *impeachment* y distinta de la mera aprobación por el Congreso de una autorización para que el acusado sea sometido a juicio («Antejjuicio»), sirve de fundamento para sostener que, a partir de entonces, cabe en el Perú diferenciar el Antejjuicio y el Juicio Político como dos procedimientos con distinto resultado, aunque emanados de la misma norma constitucional.

En realidad, consideramos que el problema es complejo. El tradicional Antejjuicio peruano solo suponía que el Congreso aprobase la procedencia de juicio penal, ante la Corte Suprema, contra el alto funcionario acusado de cometer delitos en el ejercicio de sus funciones o infracciones de la Constitución. Era, pues, una habilitación o autorización para el juzgamiento, y el Congreso actuaba como acusador, pero no podía imponer sanción jurídica o política alguna; solamente el acusado quedaba suspendido en el cargo hasta las resultas del proceso penal.

¹³⁷ García Belaunde 2005: 178.

¹³⁸ Paniagua Corazao 1995: 128.

¹³⁹ *Ibid.*, p. 129.

Debe reconocerse que este Antejucio peruano es diferente del *impeachment* británico y del Juicio Político adoptado en la mayoría de ordenamientos latinoamericanos, pues no contempla la destitución o la inhabilitación del acusado por el Parlamento. El artículo 100° de la Carta peruana de 1993 introdujo una novedad importante. Así, además de disponer que, de aprobarse la acusación por delitos cometidos en la función o infracciones de la Constitución, el acusado será sometido a juicio ante la Corte Suprema y podrá ser suspendido del cargo —el tradicional Antejucio—, permite también ahora que el Congreso pueda imponer al acusado la sanción de destitución del cargo o de inhabilitación para el desempeño de toda función pública o cargo hasta por diez años. Es esto último lo que configuraría, en opinión de algunos, la incorporación del Juicio Político y de una figura similar al *impeachment* norteamericano, distinta y adicional a nuestro tradicional Antejucio.

Considero, pues, que existe en el artículo 100° de la Constitución de 1993 un cambio sustantivo en el tradicional Antejucio. ¿Habilita ello a señalar que ahora existen dos instituciones distintas, el Antejucio y el Juicio Político, que deben someterse a requisitos y consecuencias diferentes? El Tribunal Constitucional ha considerado que sí, y así lo ha establecido en una sentencia interpretativa e «integrativa», ordenando que, en adelante, se adopte esta interpretación de la Constitución y las votaciones que establece, y exhortando al Congreso a que se reforme la Constitución en tal sentido. Como ya hemos visto, el Reglamento del Congreso incorporó lo dispuesto por la sentencia del Tribunal Constitucional en cuanto a las votaciones calificadas requeridas para aprobar el Antejucio, el Juicio Político y las condiciones para la procedencia de la aplicación de sanciones.

También es verdad que el Tribunal Constitucional realizó una interpretación que reformula sustancialmente el sentido con que se venía entendiendo y aplicando el artículo 100° de la Constitución, lo que ha hecho que algunos consideren que excedió sus atribuciones al efectuar una reforma de la norma a pesar de no declarar inconstitucional el

precepto del Reglamento del Congreso. Aunque se trata de una decisión controvertida, considero que el Tribunal Constitucional buscó «racionalizar» la aplicación del Antejudio o Juicio Político ante las reformas que introdujo el constituyente de 1993 y algunos excesos o arbitrariedades que se observaron en su utilización.

Si bien es cierto que la ausencia de norma, en la Constitución y en el original Reglamento del Congreso, sobre el número de votos exigidos para aprobar la acusación constitucional puede dar pie a sostener que resultaría aplicable la regla de la simple mayoría de votos, como se venía interpretando antes de la sentencia del Tribunal Constitucional, encuentro razonable y equitativa la exigencia de una mayoría calificada de votos de los congresistas, la mitad más uno, para la aprobación de la acusación y el Antejudio, por ser esta la misma mayoría exigida para el levantamiento de la inmunidad parlamentaria, que no supone sanción alguna, sino la autorización para habilitar un juzgamiento.

Cierto es también que una interpretación literal del artículo 100° de la Constitución llevaría a admitir que las sanciones de destitución o inhabilitación —y, obviamente, la medida de suspensión del cargo— podían ser adoptadas por el Congreso inmediata y directamente tras la aprobación de la acusación. Ello es distinto a lo establecido e «interpretado» por el Tribunal Constitucional, en el sentido de que, tratándose de una acusación de contenido penal, tales sanciones políticas solo podrían imponerse luego de producida una sentencia penal condenatoria por delitos cometidos en el ejercicio de la función. Y si bien la exigencia de una votación favorable de dos tercios de congresistas para imponer las sanciones de destitución o inhabilitación por infracciones de la Constitución, o para vacar al Presidente de la República por incapacidad moral, recoge esta cifra de la propia Constitución, que la contempla para remover a los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura o al Defensor del Pueblo, introduce una distinción que, aunque pueda parecernos «razonable», es verdad que «no está escrita» en el texto del artículo 100° de la Constitución, como tampoco lo está la propia

existencia de un Juicio Político con características propias, distintas del tradicional Antejjuicio, aplicable cuando no habrá ulterior juicio penal. Cierlo es también que con esta elevada votación se busca morigerar posibles excesos políticos, pues para alcanzarla se requerirá altos grados de acuerdo político entre las fuerzas parlamentarias.

Por lo expuesto, forzoso es reconocer que el artículo 100° de la Constitución de 1993 introdujo una modificación sustancial de nuestro tradicional Antejjuicio, y que el Tribunal Constitucional, mediante su sentencia, reformuló íntegramente la interpretación y la aplicación del precepto constitucional. Buscó, así, racionalizar el uso de la institución, aunque dándole un alcance y sentido bastante distinto del que fluye a partir del texto literal de la norma. Es para justificar esta «reingeniería» de la norma constitucional que el Tribunal Constitucional introduce la diferencia entre Antejjuicio y Juicio Político; finalmente, arriba a un resultado positivo, en cuanto modera los posibles excesos que propicia la norma, sin que por ello pueda soslayarse que esta tarea interpretativa va bastante más allá de lo que «dice» la Constitución.

Creo necesario establecer una precisión respecto de una cierta insinuación o afirmación de la Sentencia del Tribunal Constitucional, en el sentido de que la acusación por infracción de la Constitución (Juicio Político) habilita también a imponer sanciones por responsabilidades políticas propias de la gestión o del cuestionamiento de esta. Si bien las sanciones previstas para el Juicio Político son, precisamente, políticas y no penales, pues tales infracciones no están tipificadas penalmente, no puede perderse de vista que nuestra Constitución —al igual que sus antecesoras— alude expresamente a conductas que configuren infracciones de la Constitución, lo que supone una falta o trasgresión de alguna norma constitucional. En consecuencia, de no haber tal infracción, no habrá mérito para impulsar el Juicio Político ni para imponer sanción política, por lo cual resultaría improcedente promover este procedimiento por meros cuestionamientos políticos a la gestión o el desempeño del funcionario.

8. Las infracciones a la Constitución, su «tipificación» y sanción mediante el Juicio Político

Nuestra tradición constitucional siempre ha involucrado en el Antejudio o Juicio Político, además de la acusación por delitos cometidos en el ejercicio de la función, la imputación de infracciones a la Constitución. Según Víctorhugo Montoya, la infracción constitucional es todo supuesto establecido dentro de una norma constitucional que afecta el Estado de derecho y ante el cual se imputan sanciones determinadas. Por lo general, la infracción constitucional ha sido tomada en los textos constitucionales como una figura abierta. En la Constitución gaditana de 1812, se estableció el juicio de acusación parlamentaria para sancionar la infracción surgida de la inobservancia de la Constitución. Como esta no establecía claramente los supuestos de infracción, el desarrollo debía ser jurisprudencial. Sin embargo, las Cortes fueron reacias a intervenir.¹⁴⁰

En el Perú, la Ley de Acusación Constitucional de 1834 sancionaba al Presidente y a los ministros de manera «abierta» con la destitución del cargo por «la afectación del Estado, la vulneración de los derechos de las personas y por incumplimiento de los deberes de función o las limitaciones del poder».¹⁴¹ Actualmente tampoco existe una especificación de los supuestos de infracción, lo que hace que se pueda caer en supuestos creados por el Congreso. Se permite juzgar sobre la base de una afectación genérica a la Constitución sin definir cuándo se produce un supuesto de infracción.

Se ha sostenido que, pese a que nuestras diversas constituciones sometían a Antejudio las infracciones de la Constitución por no estar estas precisadas ni tipificadas, y ya que tampoco se contemplaba una sanción específica, cuando se aprobaba una acusación constitucional sin contenido penal el asunto quedaba trunco y sin sanción, pues no correspondía acudir al proceso judicial ante la falta de imputación de delito

¹⁴⁰ Montoya Chávez 2005: 241.

¹⁴¹ *Ibid.*, p. 243.

ni existía sanción política prevista en este tradicional Antejudio, que en verdad no era tal, por no existir ulterior proceso judicial. Con el artículo 100° de la Constitución de 1993 aparentemente se superó este vacío, como ha admitido el Tribunal Constitucional, al contemplar sanciones políticas como la destitución o la inhabilitación del funcionario o ex funcionario, que podían imponerse por el Congreso al aprobar una acusación sin contenido penal por medio del Juicio Político.

8.1. Tipificación de la infracción constitucional

Buscando precisar e identificar claramente los supuestos que harían incurrir a los altos funcionarios públicos en una infracción constitucional, el profesor César Landa considera que existen tres tipos o grados de intensidad de la infracción:

Leve: Cuando se afecta un mandato constitucional abierto o principio constitucional de optimización; por ejemplo, el deber primordial del Estado de promover el bienestar general (Artículo 44°);

Intermedia: Cuando se infringe un mandato constitucional expreso y directo; por ejemplo, tienen prioridad en el Congreso la aprobación de las normas de descentralización y, entre ellas, las que permiten tener nuevas autoridades elegidas a más tardar en 1995 (Octava Disposición Final y Transitoria);

Grave: Cuando se viola un mandato claro y vinculante, por ejemplo, el mandato presidencial es de cinco años, no hay reelección inmediata (Artículo 112°); cuando se viola un valor democrático, por ejemplo, el Presidente de la República se elige por sufragio directo (Artículo 111°); o cuando se viola un principio constitucional —como el principio de supremacía constitucional: la Constitución prevalece sobre la norma legal (Artículo 51°)— que ponga en peligro al propio Estado constitucional.¹⁴²

Por su parte, Víctorhugo Montoya, a partir de algunos supuestos en los cuales han existido denuncias por infracción de la Constitución contra

¹⁴² Landa Arroyo 2004: 9-10.

altos funcionarios públicos en los años pasados, intentó tipificar algunas infracciones en los siguientes términos:

- Vulneración del sistema estatal: considera como infracción toda afectación a la integridad del Estado; exige el respeto al gobierno unitario, representativo y descentralizado. Ello implica, además, el respeto al principio de la separación de poderes, a la democracia y a la soberanía. Todo esto supone que se deben evitar conductas peligrosas contra bienes jurídicos estatales. También se considera infracción a todo acto de rebelión frente a un gobierno formalmente constituido. Bajo este supuesto se encuentran las denuncias referidas al autogolpe de Fujimori de 1992.¹⁴³
- Infracción al régimen económico y vulneración de la potestad tributaria estatal: la potestad tributaria debe respetar el principio de reserva de la ley y de igualdad. De esta forma, los tributos se crean, modifican, suprimen o exoneran exclusivamente por ley o decreto legislativo, salvo en caso de aranceles y tasas que se harán por decreto supremo. La observancia de los procedimientos de contratación dentro del Estado también es considerada una obligación de los funcionarios públicos.
- Vulneración de los órganos del Estado: este tipo de infracciones están sustentadas en la necesaria separación y en la colaboración que debe existir entre los poderes del Estado en el ámbito legislativo, ejecutivo y judicial. En el ámbito legislativo, cualquier acto que vulnere la independencia de los congresistas, referido a su inmunidad, criterio de conciencia y no tener presiones, será considerado infracción constitucional. Las denuncias referidas al *transfuguismo* y al financiamiento para las campañas electorales de ciertos personajes por parte de Vladimiro Montesinos son ca-

¹⁴³ Montoya Chávez 2005: 261-262.

sos de infracción en los que se reconoce la responsabilidad tanto del ex presidente Fujimori como de los congresistas involucrados.¹⁴⁴

El quebrantamiento del deber ministerial puede convertirse en una infracción constitucional cuando un ministro actúa en beneficio propio o de terceros, cuando ejerce actividad lucrativa o interviene en la gestión de empresas privadas o cuando ejerce otra actividad pública o logra un acuerdo sin el voto mayoritario del Consejo de Ministros.

En el ámbito judicial, que incluye no solo a los jueces sino también al Ministerio Público y al Consejo Nacional de la Magistratura, se plantea como infracción constitucional la intervención contra la actividad jurisdiccional. Es decir, la violación de la independencia judicial y la intervención en el ejercicio de sus funciones: dejar sin efecto resoluciones con autoridad de cosa juzgada, cortar procedimientos en trámite, modificar sentencias o retardar su ejecución.¹⁴⁵ Asimismo, existe la obligación de garantizar la permanencia de los magistrados mientras tengan una conducta e idoneidad propia para el cargo. De quebrarse este deber, se incurriría en infracción constitucional.

8.2. *Otros supuestos que podrían «tipificarse» como infracción constitucional*

Existen quienes sostienen que los supuestos de infracción constitucional deben estar debidamente detallados en la Constitución, de modo que las autoridades y los altos funcionarios públicos sepan qué conductas los colocan bajo un supuesto de responsabilidad constitucional y cómo serán sancionados. En ese sentido, para Víctorhugo Montoya, dichas categorías debieran ser las siguientes:¹⁴⁶

¹⁴⁴ *Ibid.*, p. 268.

¹⁴⁵ *Ibid.*, p. 284.

¹⁴⁶ *Ibid.*, p. 299.

- Violación de la soberanía nacional: ello significa que la autoridad o el funcionario, por la posición que ocupa, pueda colaborar con grupos internos o externos para afectar la soberanía territorial. Esta figura está englobada en la traición al Estado, referida a cualquier acto que genere inestabilidad a la soberanía estatal. La traición se manifiesta en una afectación de la seguridad del Estado. Todo acto que vaya dirigido contra la independencia e integridad del Estado también ha sido desarrollado por el Código Penal en tanto delito. El supuesto de violación a la soberanía nacional cubre todo acto terrorista que tenga un fin secesionista.
- Inobservancia reiterada de compromisos públicos: ocurre cuando la conducta reiterada incumple una norma constitucional de exigencia clara para las autoridades y los altos funcionarios, por ejemplo las normas de descentralización destinadas a permitir la elección popular directa de autoridades regionales a más tardar en 1995. Sin embargo, este proceso no se inició hasta cinco años después, por lo cual se incumplieron nítidamente los compromisos públicos asumidos.
- Menoscabo presupuestario: cualquier actividad que ponga en peligro u obstaculice la economía del país, mediante lo cual afecte el presupuesto nacional, será una infracción constitucional siempre que produzca un daño directo o indirecto a las cuentas del Estado.¹⁴⁷ También entran dentro de este supuesto las relaciones de quienes manejan un alto cargo, cuyo dinero proviene del presupuesto público, pero que se encuentran fuera de la ley. Por lo general estos son actos de corrupción o negocios bancarios, malversación, peculado, etcétera.¹⁴⁸
- Usurpación absoluta del poder: esta infracción se refiere al rompimiento de los lazos entre los altos representantes del Estado

¹⁴⁷ *Loc. cit.*

¹⁴⁸ *Ibid.*, p. 300.

y la población; se superpone a las directrices que corresponden a su actividad. La violación tiene que ser directa y buscar el reemplazo de un régimen por otro. Esta infracción está ligada al mantenimiento del Presidente y de los gobernantes, del orden democrático y de las elecciones populares. Constituye un ejemplo de ello el autogolpe de Fujimori de 1992: las denuncias constitucionales 10 y 117 acusaban a Fujimori de ocupar todos los poderes del Estado y de intervenir militarmente. Finalmente, en 2003 se declaró la responsabilidad de Fujimori y sus trece ministros. También existen supuestos de usurpación indirecta. Un ejemplo de ello puede ser el ocultamiento de información a la población respecto de un tema de relevancia social.

- Intervención en otros poderes: esta infracción está referida a la vulneración del principio de separación de poderes sobre la base de aprovecharse del cargo para violar sistemáticamente la independencia de los demás órganos. Los videos en los que Vladimiro Montesinos propone una estrategia para controlar los diversos órganos constitucionales a través de normas que debía dictar el Congreso con este fin constituyen ejemplos de este tipo de infracción. Después de las reuniones con Montesinos, se dictaron normas que lograron el total control del poder por parte de Fujimori, del Poder Judicial y del Jurado Nacional de Elecciones (JNE), entre otros. También encajan dentro de este supuesto algunas de las funciones que puede adoptar el gobierno cuando exista estado de emergencia que haya sido convocado obviando los canales de autorización parlamentaria, a raíz de lo cual se originaría una concentración de poder en el ejecutivo.¹⁴⁹
- Desestabilización interna: este supuesto incluye a los actos que busquen deteriorar la seguridad interna de un país por medio de una actitud dolosa del alto funcionario o la autoridad.

¹⁴⁹ *Ibid.*, p. 308.

Este atentado a la seguridad implica el menoscabo de la paz nacional, el caos social y la inestabilidad política. También incluye el supuesto de narcotráfico y terrorismo. Ejemplo de ello sería el caso del presidente colombiano Samper, quien se vio involucrado con el Cártel de Cali en el financiamiento de su campaña electoral para la presidencia. Finalmente no fue cesado en su cargo por motivos políticos, aunque se logró establecer la relación. Adicionalmente, debería incluirse dentro de este tipo cualquier actividad que tenga consecuencias graves para la seguridad nacional.¹⁵⁰

8.3. La innecesaria tipificación de las infracciones a la Constitución

Considero que una infracción constitucional es aquella conducta del alto funcionario o del ex funcionario que configura una falta o transgresión manifiesta de un precepto constitucional, que le impone un mandato, un deber de función o actuación, sin que ello se encuentre tipificado penalmente como delito. De modo que no procederá por tal conducta inconstitucional el procesamiento judicial o sanción penal del infractor, pero sí su sanción política por este accionar reprochable, consistente en la destitución del cargo o la inhabilitación para el desempeño de todo cargo o función pública hasta por diez años.

Por esta misma razón, encuentro innecesario e incongruente proponer la tipificación específica de las conductas que configuran una infracción de la Constitución y su sanción respectiva. Con ello se incurre en el error de querer «penalizar» o criminalizar tales infracciones, con lo que se convertirían en una suerte de delitos y quedarían sujetos a las reglas del Derecho Penal. La razón de ser de extender el Juicio Político a las infracciones de la Constitución es, precisamente, imponer una sanción política a quienes han actuado de manera contraria a mandatos emanados de la Constitución, a pesar que este proceder no esté contemplado

¹⁵⁰ *Ibid.*, pp. 310-311.

como un delito. Si lo estuviera, obviamente dejaría de ser una infracción constitucional para convertirse en un ilícito penal, lo que tornaría innecesaria la diferenciación. Por ello no cabe considerar dentro del rubro infracciones de la Constitución a aquellas conductas que ya reciben tipificación penal específica.

Cierto es que el criterio que propongo se presta a una interpretación amplia y flexible en la calificación por el Congreso de las conductas del funcionario que configuran una infracción de la Constitución. Pero esa es la naturaleza del Juicio Político y de sus riesgos, que se modulan entendiendo que la conducta a sancionar tiene que suponer una violación o un desacato directo de lo establecido por un precepto constitucional y que la sanción a imponer por el Congreso será estrictamente política, la destitución del cargo o la inhabilitación para el desempeño de función pública. La elevada votación de dos tercios de los congresistas, fijada por el Tribunal Constitucional para imponer estas sanciones en el Juicio Político, es otro mecanismo que morigera o neutraliza el riesgo de su utilización arbitraria.

CAPÍTULO V

LA RESPONSABILIDAD PENAL Y CONSTITUCIONAL DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

En el régimen constitucional peruano, como ya hemos señalado en este trabajo, el Presidente de la República ejerce simultáneamente las funciones de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno. Es, pues, la máxima autoridad política del país, a pesar de lo cual carece de responsabilidad política por sus actos o decisiones; dicha responsabilidad reside solo en los ministros, como contraparte del refrendo de los actos presidenciales que realizan o de los acuerdos adoptados en el Consejo de Ministros. Sin embargo, es poco o nada lo que el Consejo de Ministros puede aprobar o decidir sin la intervención y acuerdo del Presidente de la República. De modo que, aunque las principales decisiones políticas y normativas del Poder Ejecutivo requieren la aprobación del Presidente de la República, y este suele ser un factor decisivo en ellas, el Presidente queda excluido de toda responsabilidad política.

En nuestra tradición constitucional, el Antejudio o Juicio Político es el procedimiento parlamentario a través del cual se tramita y aprueba la acusación por los delitos cometidos en el ejercicio de la función o las infracciones constitucionales en las que puedan haber incurrido el Presidente de la República, los congresistas, los ministros y determinados altos funcionarios. Sin embargo, desde algunas de nuestras primeras constituciones se estableció un régimen especial respecto del Presidente de la República, con lo cual se restringieron las causales que habilitan su acusación constitucional durante el ejercicio de su cargo. A continuación, analizaremos la evolución de dicho régimen de responsabilidad penal y constitucional del Presidente.

1. Limitaciones a la exigibilidad de responsabilidad penal y constitucional al Presidente de la República en nuestras constituciones

1.1. *Las primeras constituciones*

Las Bases de la Constitución de 1822 disponían, en su artículo 15°, lo siguiente: «Los que ejercen el Poder Ejecutivo, y los ministros de Estado son responsables *in solidum* por las resoluciones tomadas en común, y cada ministro en particular por los actos peculiares a su departamento». La Constitución de 1823 establecía, en su artículo 78°, que «el Presidente es responsable de los actos de su administración». En cambio, la Constitución «Vitalicia» de 1826 lo excluía de responsabilidad por los actos de su administración, al señalar en el artículo 80°: «El Presidente de la República es el jefe de la administración del Estado, sin responsabilidad por los actos de dicha administración». Un texto similar al de la Carta de 1823 fue retomado por el artículo 88° de la Constitución de 1828, que afirmaba la responsabilidad del Presidente por los actos de su administración. Incluso establecía ciertas restricciones expresas a la actuación del Poder Ejecutivo (artículo 91°), tales como no poder diferir ni suspender las elecciones ni las sesiones del Congreso, no poder salir del territorio nacional ni comandar personalmente la Fuerza Armada sin la autorización del Congreso, no conocer de asuntos judiciales ni privar de la libertad personal, salvo que ello fuera necesario para la seguridad nacional, caso en que debería poner al arrestado a disposición del juez dentro de las 48 horas. La Constitución de 1834 repite un texto similar, en sus artículos 78° y 86°.

Javier Valle-Riestra señala que la ley peruana del 17 de junio de 1834 sería la primera en el continente en ocuparse de la acusación y del juzgamiento del Presidente de la República, aunque la considera «confusa y defectuosa». Refiere que dicha norma habilitaba acción popular ante la Cámara de Diputados para acusar al Presidente de la República y a los ministros, y que puede aplicarse la pena de muerte por atentado contra

la independencia de la República, ataques a la representación nacional para disolverla, intentar cambiar la forma de gobierno establecida en la Constitución. También se consideraban como susceptibles de acusación los delitos contra la libertad de imprenta, el cobro de impuestos no aprobados por el Congreso, la invasión de atribuciones jurisdiccionales, el impedimento de las elecciones, la violación de correspondencia, la concusión o el atentado contra la libertad de tránsito. La acusación debía aprobarse por mayoría absoluta de votos de los diputados; luego sería sometida ante el Senado, que debía aprobarla con el voto favorable de dos tercios de sus miembros, al final de lo cual el acusado quedaría suspendido en su cargo y sometido a juicio ante la Corte Suprema.¹⁵¹

Si bien la Constitución de 1839 presenta también un texto algo similar, introduce una adición muy importante que marca un cambio. Así, el artículo 79° dispuso: «El Presidente es responsable de los actos de su administración, y la responsabilidad se hará efectiva concluido su período». Durante el ejercicio de su mandato, el Presidente de la República solo podía ser acusado por atentado contra la independencia y unidad nacional (artículo 35°), en clara reacción ante la experiencia de la Confederación Peruano-Boliviana. Estas normas constitucionales vienen a establecer como regla que el momento de exigir la responsabilidad del Presidente de la República, por los actos de su administración, no será mientras ejerza el cargo, sino luego de concluir su mandato, a través de un proceso de residencia. Se configuró así un régimen especial que impedía temporalmente la imputación de responsabilidad al Presidente mientras desempeñara su función. Esta Constitución disponía, en su artículo 118°, inciso 1, que la Corte Suprema era competente para conocer de las causas criminales promovidas contra el Presidente de la República, los miembros de las Cámaras y los ministros, así como también esta era competente para conocer de la residencia contra el Presidente, contra quienes ejerzan el Poder Ejecutivo y contra los ministros (inciso 2).

¹⁵¹ Valle-Riestra 2004: 148-149.

En este marco, como refiere Javier Valle-Riestra, el Fiscal de la Corte Suprema entabló acción por juicio de residencia contra el presidente Ramón Castilla, quien había terminado su mandato en 1851. La discusión jurídica y política principal se centró en determinar si la Corte Suprema tenía potestad para abrirle de oficio juicio de residencia, o si era necesario que la Cámara de Diputados acusase ante el Senado al ex mandatario cesante. Una ley promulgada el 27 de agosto de 1851 declaró que el auto de la Corte Suprema por el que se abrió residencia a Castilla no era conforme con los principios constitucionales, por lo que se cortó este procedimiento. Señala Valle-Riestra que se trataba de una interpretación errada, pues no era un caso de responsabilidad en el que se acusaba durante el ejercicio de la función presidencial ni de Antejudio. Se trataba, más bien, de un supuesto de residencia, proceso que se podía entablar contra el ex Presidente para acusarlo por cualquier asunto propio de su gestión, luego de haber cesado en el cargo.¹⁵²

La Constitución de 1856 es la que inicialmente trató de manera más amplia el tema. En su artículo 81°, estableció: «Durante el período del Presidente de la República, solo podrá hacerse efectiva su responsabilidad en los casos en que vaque de hecho la Presidencia conforme con esta Constitución. En los demás casos, se hará efectiva la responsabilidad de que hablan los artículos 11° y 12°, concluido su período». Nuevamente se establece que, mientras ejerce su mandato, el Presidente no puede ser sometido a la exigencia de responsabilidad, a menos que haya incurrido en una causal de vacancia de hecho del cargo. Esta vacancia, según el artículo 83°, se produce por celebrar cualquier pacto contra la independencia o la integridad nacional (inciso 2), atentar contra la forma de gobierno (inciso 3) o impedir la reunión del Congreso, suspender sus sesiones o disolverlo (inciso 4). Cabe anotar que el referido artículo 11° disponía: «Todo empleado público, al cesar en su cargo, será sometido a juicio de residencia, y mientras no sea absuelto, no podrá ejercer el mismo empleo ni otro alguno». A su vez, el artículo 12° de la Carta de

¹⁵² *Ibid.*, pp. 152-153.

1856 señalaba: «Los funcionarios públicos son responsables, en todo tiempo, con arreglo a las leyes».

Es importante resaltar que, si la Constitución de 1839 introdujo la exigencia de responsabilidad del Presidente de la República solo después de culminado su mandato, la Constitución de 1856 matizó esta disposición, con lo cual permitió la imputación de responsabilidad al Presidente durante el desempeño del cargo por unas pocas causales, susceptibles de acarrear la vacancia del cargo. Se va perfilando así una tendencia en la regulación de esta institución constitucional que ha persistido mayormente hasta la actualidad.

La Constitución de 1860, la de mayor duración de nuestra historia republicana, dispuso en su artículo 65° lo siguiente: «El Presidente de la República no podrá ser acusado durante su período, excepto en los casos de traición, de haber atentado contra la forma de gobierno, de haber disuelto el Congreso, impedido su reunión, o suspendido sus funciones». Si bien esta norma mantiene la imposibilidad de que el Presidente sea sometido a acusación o le sea imputada responsabilidad durante el ejercicio de su cargo, establece en el mismo precepto, como excepción, un listado taxativo de actos presidenciales, realizados durante el desempeño de su gestión, que sí habilitarían su acusación y denuncia.

La propia Constitución de 1860, en su artículo 86°, dispuso: «El Presidente de la República, al concluir su período, dará cuenta al Congreso de sus actos administrativos, para los efectos de la atribución 24, Artículo 59°». Dicho precepto, al ocuparse de las atribuciones del Congreso, lo habilitaba para «Examinar, al fin de cada período constitucional, los actos administrativos del Jefe del Poder Ejecutivo, y aprobarlos, si fuesen conformes a la Constitución y a las leyes; en el caso contrario, entablará la Cámara de Diputados ante el Senado la correspondiente acusación».

Ya en el siglo xx, la Constitución de 1920, en su artículo 96°, dispuso: «El Presidente de la República no podrá ser acusado durante su período,

excepto en los casos de traición, de haber atentado contra la forma de gobierno, de haber disuelto el Congreso, impedido su reunión, o suspendido sus funciones». Se trata de un texto similar al de la Carta de 1860.

Puede observarse que las normas constitucionales referidas a la exigencia de responsabilidad al Presidente de la República durante el ejercicio de su mandato no fueron utilizadas. Valle-Riestra menciona el ya señalado caso del frustrado Juicio de Residencia al ex presidente Castilla, así como la Corte Central (1865) y el Tribunal de Sanción Nacional (1930), conformados por los regímenes de facto instalados para juzgar a los ex presidentes Pezet y Leguía, respectivamente, luego de su derrocamiento. Obviamente se trató de procedimientos contrarios a la Constitución, pues tribunales ad hoc se irrogaron potestades de acusación y juzgamiento que correspondían al Congreso y a la Corte Suprema.¹⁵³

1.2. El Anteproyecto Villarán y la Constitución de 1933

El Anteproyecto de Constitución de 1931, elaborado por la comisión presidida por Manuel Vicente Villarán, mantuvo un criterio restrictivo respecto de las causales de acusación al Presidente de la República durante el ejercicio de su cargo. Sin embargo, el artículo 74° del Anteproyecto ofrece un tratamiento bastante más integral del tema, al establecer:

El Presidente de la República o quien ejerce la presidencia no podrá ser acusado por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones hasta después de haber cesado en el cargo, excepto por traición, por impedir las elecciones presidenciales o de renovación de las Cámaras, disolver el Congreso, impedir su reunión o funcionamiento o investirse de facultades dictatoriales.

Después de cesar en el cargo podrá ser acusado por los expresados delitos o por cualesquiera otros de carácter grave cometidos en el ejercicio de sus funciones. Podrá serlo además por graves infracciones de la

¹⁵³ *Ibid.*, pp. 158-162.

Constitución o las leyes, aunque no constituyan delitos expresamente previstos por la ley penal. En este último caso, a falta de otra pena señalada por la ley, se aplicará la inhabilitación temporal o permanente para ejercer cargos públicos.

El Presidente o quien ejerza la presidencia solo podrá ser acusado durante su mandato por delitos comunes graves, siempre que lo autorice el Congreso en Cámaras reunidas por tres quintas partes del número legal de sus miembros.

Conforme se puede apreciar, si bien no hay mayor novedad en cuanto a la enumeración taxativa de causales por las que podía proceder acusar constitucionalmente al Presidente de la República durante el ejercicio del cargo, este precepto del Anteproyecto sí contiene otros aportes importantes. De un lado, en el segundo párrafo se señala que, luego de culminado el mandato, el Presidente no solo podrá ser acusado por cualquier delito de función, sino también por graves infracciones de la Constitución o de las leyes, a pesar de que no constituyan delitos. En tal supuesto, a falta de una pena prevista legalmente, se autoriza a que el tribunal pueda disponer la inhabilitación temporal o permanente del ex Presidente para el ejercicio de cargos públicos. Se trata de una sanción de contenido político y moral.

Pero el Anteproyecto, apartándose de las normas constitucionales anteriores, contempla, en el tercer párrafo del comentado precepto, la posibilidad de acusar al Presidente, durante el ejercicio del cargo, por graves delitos comunes, siempre que ello sea aprobado por el Congreso, en reunión conjunta de sus Cámaras, con el voto de tres quintos del número legal de sus miembros. De este modo, se abre la posibilidad de que un Presidente incurso en delitos comunes graves, durante el desempeño del cargo, pueda ser acusado y destituido, y se deja a la decisión de una mayoría calificada del Congreso la apreciación de si el delito común imputado reviste el carácter de grave y la aprobación de la acusación.

Lamentablemente, la Constitución de 1933 no tomó en cuenta los positivos aportes del Anteproyecto Villarán en esta materia. El texto

constitucional aprobado mantuvo los términos tradicionales del tratamiento del tema de la responsabilidad del Presidente de la República y su exigibilidad mientras ejerce el cargo. El debate en el Congreso Constituyente se dio sobre una propuesta que no ofrecía mayores aportes o novedades y que señalaba: «Artículo 16º.— El Presidente de la República solo podrá ser acusado durante su período, por traición a la Patria, haber impedido las elecciones presidenciales o parlamentarias, haber disuelto el Congreso, impedido o dificultado su reunión o su funcionamiento, o la reunión o funcionamiento del Jurado Nacional de Elecciones».

Solo cabe mencionar del debate la propuesta del constituyente Feijó Reyna, quien señaló que los supuestos por los que el Presidente podía ser acusado eran muy pocos, y que debía armonizarse la independencia y el prestigio de la función presidencial con las garantías de los ciudadanos. Por ello propuso reformar el artículo antes referido, que ya había sido aprobado, y agregar la posibilidad de acusar al Presidente por peculado y por otros delitos graves de orden común.¹⁵⁴ Sin embargo, el constituyente Gamarra señaló que el principio asumido en nuestro país era que la acusación del Presidente debía ser excepcional y que debía limitarse a casos considerados sumamente graves.¹⁵⁵ Finalmente, tras pasar la propuesta de reforma a la Comisión de Constitución, se dejó de lado el debate del punto y el artículo aprobado quedó firme. De este modo, el artículo 150º de la Constitución de 1933 dispuso, respecto de los alcances de la responsabilidad del Presidente y de su acusación por el Congreso, que «El Presidente de la República solo puede ser acusado durante su período por traición a la patria; por haber impedido las elecciones presidenciales o parlamentarias; por haber disuelto el Congreso, o impedido o dificultado su reunión o su funcionamiento o la reunión o funcionamiento del Jurado Nacional de Elecciones».

¹⁵⁴ AA.VV. 1932 tomo 3: 2442.

¹⁵⁵ *Ibid.*, p. 2444

1.3. *La propuesta de Javier Valle-Riestra*

Javier Valle-Riestra, en la tesis elaborada para optar el grado de Bachiller en Derecho por la Pontificia Universidad Católica del Perú, en 1957, realizó un importante estudio sobre la evolución del régimen constitucional peruano de responsabilidad del Presidente de la República hasta la Carta de 1933, trabajo cuyo comentario consideramos de interés, por tratarse, virtualmente, del único sistemático sobre el tema en nuestro país, situación que subsiste a pesar de los años transcurridos desde su elaboración y publicación. En dicha obra el autor concluye que el régimen constitucional de la responsabilidad del Presidente en el Perú hizo que fuera prácticamente irresponsable durante su mandato.¹⁵⁶ Anota que el supuesto de la traición a la patria es prácticamente utópico, ya que no se concibe al Presidente realizando un acto dirigido a someter a la república, total o parcialmente, a la dominación extranjera. Los otros casos no estaban previstos por el Código Penal como delitos. Además, si el Congreso era disuelto, ¿qué instancia realizaría dicha acusación? En realidad, los posibles casos de responsabilidad solamente serían sancionables a la conclusión del mandato presidencial.¹⁵⁷ Así, Valle-Riestra sostiene:

Nosotros estamos de acuerdo con la limitación de las casuales de acusación parlamentaria contra el Jefe de Estado. Si no fuera así, estaría sometido a las intemperancias del Congreso [...] indudablemente que la responsabilidad absoluta es peligrosa. Es indiscutible, entonces, que hay que rodear la acusación de garantías y limitaciones que defiendan la persona del Presidente durante su encargo para evitar trastornos graves que pudieran ser superiores al delito. Pero es también ciertísimo que más riesgosa es la irresponsabilidad. La inviolabilidad absoluta también puede traer trastornos. Muchas veces, ante la ausencia de medios legales para destituir, habría que acudir a medidas violentas para deponer al lesionador de las leyes y la Constitución.¹⁵⁸

¹⁵⁶ Valle-Riestra 2004: 202.

¹⁵⁷ *Ibid.*, pp. 202-203.

¹⁵⁸ *Ibid.*, pp. 201-202.

Por ello, Valle-Riestra proponía, para castigar efectivamente las infracciones que fueron imposibles de sancionar durante el ejercicio del mandato presidencial, que debería introducirse el arraigo, conforme establecía la Constitución de 1860 en su artículo 95º, con lo cual el Presidente quedaría prohibido de abandonar el territorio nacional al finalizar su mandato, y que sería función del Congreso examinar los actos del Jefe de Estado cesante. También estimaba conveniente incorporar la propuesta de la Comisión Villarán respecto de la imposición de sanciones políticas y morales, como la inhabilitación temporal o perpetua, ante graves infracciones de la Constitución que no estén tipificadas como delitos.¹⁵⁹

Valle-Riestra consideraba indispensable dictar una nueva Ley de Responsabilidad de Altos Funcionarios del Estado, la que debería incorporar, como delitos de responsabilidad del Presidente de la República y los ministros, los siguientes:

Traición a la Patria; usurpación de atribuciones; impedir las elecciones presidenciales o parlamentarias, así como intentar variar fraudulentamente sus resultados; atentar contra el libre ejercicio, reunión o funcionamiento del Poder Legislativo, del Poder Judicial o del Jurado Nacional de Elecciones; violar los derechos y garantías individuales, políticas y sociales; atentar contra la Ley del Presupuesto; inmoralidad administrativa y malversación de los dineros del Estado; desconocer las decisiones judiciales.¹⁶⁰

La Ley de Responsabilidad de Altos Funcionarios, propuesta por Valle-Riestra, debería tener como objetivo primordial la destitución del cargo o empleo y la inhabilitación perpetua o temporal para ejercer cargos públicos. No obstante, si el hecho del Presidente o del ministro también se configura penalmente y está previsto y sancionado por el código respectivo, será misión del tribunal ordinario aplicarle la pena correspondiente, lo que escapa a los objetivos de una ley de responsabilidades oficiales.

¹⁵⁹ *Ibid.*, p. 204.

¹⁶⁰ *Ibid.*, pp. 209-210.

Como conclusión final de su obra, Valle-Riestra propuso la modificación del artículo 150° de la Constitución de 1933 con el texto siguiente:

El Presidente de la República o quien ejerza la Presidencia, no podrá ser acusado por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones hasta después de haber cesado en el cargo, excepto por traición a la Patria; usurpación de funciones; impedir las elecciones presidenciales o parlamentarias, así como intentar variar fraudulentamente sus resultados; y por atentar contra el libre ejercicio, reunión o funcionamiento del Poder Legislativo, del Poder Judicial o del Jurado Nacional de Elecciones.

Al cesar en el cargo el Presidente de la República está obligado a permanecer en el país por lo menos un año. En este período podrá ser acusado por el Parlamento o por acción popular ante el Senado, por todos los delitos expresados en el párrafo anterior, por delitos comunes y por los previstos como delitos presidenciales en la Ley de Responsabilidad de Altos Funcionarios.¹⁶¹

1.4. La Constitución de 1979

La Constitución de 1979 no introdujo mayores innovaciones relevantes respecto del tratamiento de la responsabilidad del Presidente de la República y de las causales que habilitan su acusación por el Congreso durante el ejercicio de su mandato. Así, el artículo 210° prácticamente mantenía, con leves modificaciones, el mismo texto de su antecedente en la Constitución de 1933: «El Presidente de la República solo puede ser acusado, durante su período, por traición a la Patria; por impedir las elecciones presidenciales, parlamentarias, regionales o locales; por disolver el Congreso, salvo lo dispuesto en el artículo 227°; y por impedir su reunión o funcionamiento o los del Jurado Nacional de Elecciones y del Tribunal de Garantías Constitucionales».

Una primera modificación que puede apreciarse se refiere a la causal «haber impedido elecciones presidenciales o parlamentarias», que se amplió a «impedir elecciones regionales o locales»; una segunda modificación

¹⁶¹ *Ibid.*, pp. 211-212.

también amplía la causal «[haber] impedido o dificultado la reunión o funcionamiento del Jurado Nacional de Elecciones», agregando en este supuesto al Tribunal de Garantías Constitucionales. Como se puede observar, no hubo mayores cambios o innovaciones sustanciales. A pesar de ello, creemos necesario recoger lo expuesto al abordar el tema durante el debate constituyente:

El Relator leyó:

Artículo 11°— El Presidente de la República no puede ser acusado por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones hasta después de haber cesado en el cargo, excepto por traición a la Patria; por impedir las elecciones presidenciales, parlamentarias, regionales o locales; o disolver el congreso, salvo lo dispuesto en el Artículo [...] o por impedir su reunión o funcionamiento o de los del Jurado Nacional de Elecciones.

El señor Cáceres Velásquez— Señor Presidente, yo creo que este Artículo no debe ser considerado dentro de la Constitución, pues daría una patente de impunidad al Presidente con relación a cualquier clase de delito que no fueran aquellos enumerados en el texto del Artículo, Podría plantearse el caso, incluso, de que se efectuase asesinato y permaneciese totalmente impune hasta la terminación de su mandato.¹⁶²

El señor Chirinos Soto— Señor Presidente, en primer lugar, este Artículo con algunas modificaciones, en vista de la disposición constitucional, ya está en la Constitución. En segundo lugar, el caso de delito común a que se refiere el señor Cáceres Velásquez, está cubierto por la incapacidad moral. Entonces esto se refiere solamente a los delitos de función.

¿De qué delitos de función puede ser acusado el Presidente? Solamente los delitos considerados específicamente es este sitio. Esto juega con el principio de irresponsabilidad del Presidente del República, que debemos tener cuando veamos que sus actos necesitan ser refrendados por los ministros. Entonces tenemos que hacer que el Presidente de la Republica pueda gobernar y poder sancionar a un funcionario responsable salvo a los casos previsto por la Constitución».

¹⁶² *Ibid.*, p. 16.

El señor Valle-Riestra— Contestando al señor Cáceres Velásquez, le recuerdo lo que le dije sobre el Rey de Inglaterra, que si el Rey cometiera un delito, o un asesinato, el responsable sería el Primer Ministro, aunque la doctrina diga y se pregunte qué sucede si mata al Primer Ministro. Esta es el desarrollo de la tesis de quien canta: «the king can't get wrong», que dice, «El Rey no puede equivocarse». Por eso es que se prefiere reservar al Jefe del Estado, y solo juzgarlo por delitos excepcionales.

El señor Aramburú— Señor Presidente, a mí también me choca como al señor Cáceres Velásquez, empezar con que el Presidente está libre de acusación por cualquier delito. En consecuencia, propondría la siguiente redacción: El Presidente del República solo puede ser acusado mientras esté en ejercicio de sus funciones, por traición a la Patria; por impedir las elecciones presidenciales, parlamentarias, regionales o locales; por disolver el Congreso, salvo lo dispuesto en el artículo tal; y por impedir su reunión o su funcionamiento o los del Jurado Nacional de Elecciones. Punto. En todo caso solo puede ser acusado al término de su mandato.

Yo lo que pienso es que el Presidente no quede impune por delito común cometido en el ejercicio de su mandato. Lo que no debemos empezar a tratar de pensar en el primer mandatario, es que pueda cometer delitos comunes. No es una persona que debemos ponerla en cierto pedestal.

El Relator leyó:

Artículo 11º— El Presidente de la República solo puede ser acusado mientras esté en el ejercicio de sus funciones por traición a la patria; por impedir las elecciones presidenciales, parlamentarias, regionales o locales; por disolver el Congreso, salvo lo dispuesto en el Artículo [...] y por impedir su reunión o funcionamiento o los del Jurado Nacional de Elecciones.

El señor Presidente— Los señores que aprueban el Artículo, se servirán manifestarlo (votación). Los que estén en contra. [Votación]. Aprobado.¹⁶³

¹⁶³ AA.VV.1979 tomo IV: 15-18.

Algunos días después de la aprobación del artículo constitucional objeto del debate antes referido, el constituyente Róger Cáceres Velásquez retomó el tema, señalando: «El señor Cáceres Velásquez.— Creo que debe agregarse al final, por impedir la reunión y funcionamiento no solo del Jurado Nacional de Elecciones y del Tribunal de Garantías —en el supuesto que aprobemos este último— sino también de los municipios y los gobiernos regionales».¹⁶⁴

Aunque el debate constituyente no supuso mayor profundización sobre el tema ni modificaciones sustantivas, hay algunos aspectos que vale la pena tomar en cuenta, en tanto expresan el parecer de los constituyentes sobre la forma de regular la responsabilidad del Presidente de la República. Estos pueden resumirse de la manera siguiente:

- a) Se decide mantener la opción por una virtual irresponsabilidad del Presidente de la República durante el ejercicio de su mandato, por lo cual se limita la procedencia de su acusación a unos muy contados y poco probables supuestos, a fin de dar estabilidad y continuidad a su gestión; se evita entonces que pueda ser acusado en otros casos. Ello se atempera por la responsabilidad política, penal o constitucional que asumen los ministros por actos presidenciales o por acuerdos del Consejo de Ministros que refrendan. La acusación y el juzgamiento del Presidente por otros delitos de función o infracciones constitucionales solo podrá emprenderse luego de culminado el ejercicio de su mandato, previo Antejudio.
- b) Si durante el ejercicio del cargo el Presidente incurriera en algún delito común, la salida sería, en opinión del constituyente Enrique Chirinos Soto, la imputación por el Congreso de incapacidad moral, que es una causal de vacancia presidencial, la que analizaremos más adelante.

¹⁶⁴ *Ibid.*, tomo VII, p. 179.

- c) El fundamento constitucional para establecer esta severa restricción a la imputación y exigibilidad de responsabilidad al Presidente de la República durante el desempeño de su cargo se inspira en el principio británico de la irresponsabilidad del Rey (Valle-Riestra), correspondiendo a los ministros asumir dicha responsabilidad, incluso en el ámbito penal, por los actos del Jefe de Estado.

Considero indispensable realizar una breve reflexión sobre este último criterio. Resulta difícil de aceptar, como fundamento razonable para el tratamiento del régimen de la responsabilidad del Presidente de la República, esta comparación con el Rey británico. En primer lugar, porque este es un monarca, que no es elegido y cuyo mandato es de por vida, mientras que el Presidente emana de la elección popular y ejerce el cargo por un período determinado. En segundo lugar, porque el monarca británico es el Jefe de Estado de un régimen parlamentario, con funciones políticas muy limitadas, pues el gobierno es ejercido por el Primer Ministro y su gabinete, quienes sí tienen responsabilidad política y penal por sus actos. En cambio, el Presidente es la cabeza de un régimen presidencial; es quien ejerce las funciones de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, como máxima autoridad gubernamental, a pesar de lo cual carece de responsabilidad política —la que corresponde a los ministros—, y durante el ejercicio del cargo solo puede ser acusado en unos muy contados casos de delitos de función e infracciones constitucionales.

1.5. La Constitución de 1993

Tampoco en la Constitución de 1993 se produjo mayor revisión ni modificación del régimen de la responsabilidad del Presidente de la República y de su exigencia, durante el ejercicio del cargo, mediante acusación por delitos de función o infracciones constitucionales. Se mantuvo, en lo esencial, el tratamiento que daba al tema el artículo 210° de la Constitución de 1979, salvo en cuanto a la eliminación de la causal referida a impedir la reunión o el funcionamiento del Tribunal

Constitucional, omisión que —conforme señala Marcial Rubio— resulta realmente grave.¹⁶⁵ Así, el artículo 117° de la Carta de 1993 señala que «El Presidente de la República solo puede ser acusado, durante su período, por traición a la patria; por impedir las elecciones presidenciales, parlamentarias, regionales o municipales; por disolver el Congreso, salvo en los casos previstos en el artículo 134° de la Constitución, y por impedir su reunión o funcionamiento, o los del Jurado Nacional de Elecciones y otros organismos del sistema electoral».

En consecuencia, por cualquier otro delito de función o infracción de la Constitución en que se pueda ver involucrado el Presidente de la República, que no se encuentre contemplado en el restringido listado taxativo del artículo 117°, habrá que esperar a que el Presidente concluya su mandato antes de que pueda ser sometido a Antejjuicio en el Congreso. Tratándose de delitos comunes, con mayor razón, el Presidente solo podría ser acusado y juzgado penalmente luego de culminar su mandato, sin necesidad de previo Antejjuicio. Por los actos del Presidente de la República en ejercicio de sus funciones, responden política, civil y criminalmente los ministros que refrendan dichos actos, conforme con el artículo 128°.¹⁶⁶ Dicho artículo señala que «Los ministros son individualmente responsables por sus propios actos y por los actos presidenciales que refrendan. Todos los ministros son solidariamente responsables por los actos delictivos o violatorios de la Constitución o de las leyes en que incurra el Presidente de la República o que se acuerden en Consejo, aunque salven su voto, a no ser que renuncien inmediatamente».

Conforme señala Chirinos Soto,

[...] la responsabilidad para cada ministro es personal en cuanto a los actos presidenciales que refrenda. La responsabilidad del Consejo de Ministros es solidaria en cuanto a los actos delictivos o violatorios de la

¹⁶⁵ Rubio Correa 1999 tomo 4: 298.

¹⁶⁶ Chirinos Soto 1995: 235.

Constitución que comete el Presidente; y en cuanto a los acuerdos, con ese mismo carácter, que se adopten en consejo. En este caso, de nada sirve al ministro salvar el voto. Hay que renunciar. De donde se ve que el ministro también dispone de un medio de presión sobre el Presidente y sobre el Consejo: la amenaza de renuncia [...].¹⁶⁷

En cuanto al «Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1993», a diferencia de la Asamblea Constituyente 1978-1979 en la que se discutió artículo por artículo, en el Congreso Constituyente de 1993 el relator daba lectura a todo el capítulo del Poder Ejecutivo, mientras que los congresistas intervenían indistintamente sobre cualquiera de los artículos, lo que resta orden y profundidad al debate. No obstante, cabe señalar que el eje principal del debate giró, como era previsible, en torno del tema de la reelección presidencial inmediata, sin recibir lo referente a la responsabilidad presidencial y las causales para su acusación mayor atención. A pesar de ello, consignamos a continuación las principales intervenciones sobre el artículo 131° del proyecto, referido a esta materia:

El señor Cáceres Velásquez— Señor Presidente: En el Artículo 131° se establece que «El Presidente de la República solo puede ser acusado durante su periodo, por traición a la patria; por impedir las elecciones presidencial, parlamentarias o municipales». Yo creo, señor, que no solamente por impedir las elecciones aquí señaladas. ¿Qué pasa si hay una revocatoria o un referéndum consultado y el Presidente impide esas consultas, esas elecciones no consignadas expresamente aquí en el Artículo 131°? Preferible sería decir: «por impedir las elecciones, referendos o consultas previstas en la Constitución», en forma general, para no dejar alguna cosa fuera.

Asimismo, señor, no solamente debe ser acusado por disolver el Congreso, por disolver e impedir el funcionamiento del Congreso y de los otros organismos previstos en la Constitución; porque qué pasa si el Presidente de la República no hace funcionar —por ejemplo— el Municipio Provincial de Lima o no hace funcionar, señor, el Consejo

¹⁶⁷ *Ibid.*, pp. 258-259.

Nacional del Magistratura o la Corte Suprema de la República. Tiene que estar previsto que en esos casos pueda ser acusado, durante su periodo, ante el Congreso.

El señor Barba Caballero— Voy a plantear la figura del Juicio de residencia para el Presidente de la República. Y lo hago en la seguridad, señor, de que esto nos ayudará a tener en el futuro Presidentes más racionales, mas juicios ¿no? Y más humanos.

Y aquí le hago entrega, señor —por favor, alguien que se lo lleve al doctor Torres y Torres Lara—, en la esperanza de que pueda contribuir a establecer esta figura que ha sido tan buscada por muchos juristas peruanos, entre ellos, por Javier Valle-Riestra.

El señor Pease García— [...] Queremos que haya efectiva responsabilidad política. Y lo único que se está planteando es que, para determinadas atribuciones claves, ese poderosísimo Jefe de Estado Jefe de Gobierno tenga que tener acuerdo de su Consejo de Ministros, de los ministros que él nombra. ¿Y por qué ocurre esto, señor? Porque el Presidente es irresponsable y porque queremos que el Parlamento pueda ejercer la fiscalización efectivamente [...]. Queremos que haya efectiva capacidad del Presidente de gobernar con su equipo, pero compartiendo decisiones. Democracia no es el poder en una mano, sino democracia es el poder en muchas manos. Ya hay una institución que es el Parlamento, y hay una institución que es el Poder Ejecutivo, pero en la forma en que ustedes presentan su proyecto, continuando el error de la Constitución del 79, el Poder Ejecutivo es un hombre, una persona: el Presidente de la República. Y nosotros queremos que se compartan responsabilidades.

Por eso se escandalizan algunos miembros de la mayoría. Ya en una debate me planteó un ilustre miembro de la mayoría que yo quería desestabilizar al Presidente porque en el proyecto del MDI decíamos que por corrupción o por infracción de la Constitución debe ser posible acusar al Presidente durante su mandato. ¡Qué curioso, señor! Mientras América Latina camina a que el poder se comparta y uno fiscalice al otro —por eso cae Collor de Mello y por eso cae Carlos Andrés Pérez—, en el Perú se quiere que el Presidente sea reelegible, todopoderoso e intocable. ¡Esto es un emperador, señores! Esto no es un Presidente en

ningún diseño constitucional. El modelo de ustedes es casi absolutista; es el poder en una sola mano [...].

Pero también queremos, señor, que los corruptos puedan ser acusados a tiempo; también queremos, señor, que no sea un cuento la defensa de la Constitución. Así que estamos haciendo una Constitución para que siga usándose, literalmente, como le da la gana al poderoso. ¿Para qué tanto revuelto? Aprobemos, entonces, el proyecto del doctor Moreyra, de tres Artículos; todo proyecto del doctor Moreyra, de tres Artículos; todo el poder para él y se acabó la Constitución.

Hacemos una Constitución para que quienes incumplan la Constitución sean sancionados y para que hayan tres condiciones que lleven a que cualquier autoridad, empezando por la más poderosa, se cuide de incumplir la Constitución.

El señor Torres Vallejo— Señor Presidente: Por su intermedio, quisiera dirigirme a la Comisión principal para observar que en el Artículo 131º, que se refiere a las sanciones que puede recibir el Presidente, se consideran que es cuando impide las elecciones presidencial, parlamental y municipal. Parece que se ha omitido considerar el gobierno de nivel departamental o regional, según como se acuerde. [...].

El señor Díaz Palacios— [...] Y, finalmente, colega Presidente, el Artículo 131º del dictamen de la Comisión de Constitución hace referencia a las cuatro causales materia de acusación constitucional del Presidente de la República en el ejercicio del período gubernamental que le ha encomendado democráticamente el pueblo. Termino señalando que esas cuatro causales son: traición a la patria; por impedir las elecciones presidenciales, parlamentarias y municipales; por disolver el congreso; y por impedir la reunión o el funcionamiento del Jurado Nacional de Elecciones. Estamos perfectamente coincidentes con estas cuatro causales de acusación.

Sin embargo, nos parece que son insuficientes, y creo que la experiencia nacional e internacional aconseja que incorporemos dos causales más, que están consideradas en el proyecto alternativo de nuestro Movimiento Democrático de Izquierda. Y ellas son precisamente la incorporación, como una causal más, de otras infracciones a la Constitución

Política del Estado y por corrupción. No debemos esperar que un Presidente que infringe gravemente la Constitución En su primer año o que caiga en su primer y segundo año en delitos de corrupción.

Bueno, repetimos, entonces, que solicitamos al Presidente del Comisión de Constitución que el Artículo 131º se incorpore, como dos causales más para la acusación constitucional al Presidente en ejercicio, corrupción y por otras graves infracciones a la Constitución; y , además, que se considere que los delitos cometidos en abuso de función por el Presidente de la República no prescriben. Creemos que eso es fundamental, colega Presiente, y solicitamos que sea recogida la propuesta del Moviendo Democrático de Izquierda por el Presiente de la Comisión de Constitución.¹⁶⁸

Luego del debate general del capítulo que, como dijimos, se centró principalmente en la reelección presidencial, se pasó a votar artículo por artículo:

El señor Torres y Torres Lara– Artículo 131º: El Presidente de la República solo puede ser acusado, durante su período, por traición a la patria; por impedir las elecciones presidenciales, parlamentarias, regionales o municipales; por disolver el Congreso, salvo en los casos previstos en el Artículo 134º de la Constitución, y por impedir su reunión o funcionamiento, o los del Jurado Nacional de Elecciones y otros organismos del sistema electoral.

El señor Presidente– Se va a votar. Los señores congresistas que estén a favor, sírvanse ponerse de pie. [Votación]. 51 votos a favor. Los señores que estén en contra. [Votación]. 19 votos, aprobado.¹⁶⁹

Como se puede apreciar, hubo algún interés en revisar y modificar el restrictivo tratamiento de la Constitución respecto de los casos que habilitan acusar y someter a Antejudio al Presidente de la República durante el ejercicio de su mandato. La propuesta de los congresistas del MDI Henry Pease y Díaz Palacios de agregar otras dos causales

¹⁶⁸ Debate Constitucional Pleno 1993 tomo II: 1526-1599.

¹⁶⁹ *Ibid.*, pp.1599-1623.

(corrupción y grave infracción de la Constitución), era importante y necesaria, sobre todo a la luz de nuestra experiencia política, pero no fue tomada en cuenta por la mayoría. Consideramos que, si bien puede ser razonable limitar los casos en los que el Presidente de la República sea acusado durante el ejercicio de su mandato, para dar cierta estabilidad a la función presidencial y evitar exponerla a represalias políticas promovidas por opositores o maniobras en el Congreso, la enumeración tan restringida de los delitos de función o infracciones constitucionales que taxativamente habilitarían su acusación durante el mandato es realmente muy limitada e insuficiente, especialmente por ser poco probable su verificación. En cambio, la mayoría de posibles delitos o infracciones de la Constitución en que puede incurrir el Presidente, algunos de particular gravedad como la violación de derechos fundamentales, la corrupción, el enriquecimiento ilícito, etcétera, quedan excluidos, lo cual fomenta la impunidad o, cuando menos, la arbitrariedad y el abuso del poder.

Finalmente, conviene tener presente que el Tribunal Constitucional, en la sentencia dictada con ocasión del proceso de inconstitucionalidad promovido por 65 parlamentarios respecto de la votación exigida en el Reglamento del Congreso para aprobar el Antejudioicio (expediente N° 006-2003-AI/TC), ha establecido que, para aprobar una acusación constitucional contra el Presidente de la República por los delitos e infracciones consignados en el artículo 117° de la Constitución, se requiere la votación favorable de la mitad más uno del número legal de congresistas, sin considerar en este cómputo a los miembros de la Comisión Permanente, dado que esta es la que realiza la acusación (FJ 13).

1.6. El tratamiento del tema en el fallido intento de reforma total de la Constitución

Llama realmente la atención que, a pesar de las innumerables experiencias en nuestra historia política de actos arbitrarios o ilícitos de quienes ejercieron el cargo de Presidente de la República, el tema de la responsabilidad

presidencial y su escasa posibilidad de exigencia no hayan merecido mayor atención en los procesos constituyentes que dieron lugar a nuestras distintas constituciones. Ello determina, lamentablemente, que su regulación no haya recibido revisión o modificación sustantiva desde la fórmula que estableció la Constitución de 1860 y que, casi 150 años después, el listado taxativo de pocos casos en los que puede demandarse mientras el Presidente ejerce su mandato se mantiene casi exactamente igual.

Esta misma situación se repitió, virtualmente, en el proceso de reforma total de la Constitución emprendido por el Congreso durante el período 2001-2006 que, como se sabe, se paralizó y luego fue abandonado por falta de interés y voluntad política de la mayoría de parlamentarios. Puede señalarse que, en la versión inicial del Anteproyecto de Reforma Constitucional (abril de 2002), el artículo 192° establecía, bajo el epígrafe «Estatuto Penal del Presidente de la República», que este solo podrá ser acusado durante su mandato por la comisión de delito de función y que correspondía su procesamiento a la Corte Suprema. Se optaba por eliminar el actual listado taxativo muy limitado de causales por las que el Presidente puede ser acusado durante su mandato, lo que implicaba ampliar los supuestos de su responsabilidad penal y exigibilidad mientras ejerce el cargo ante la comisión de cualquier delito de función.

Sin embargo, el proyecto luego aprobado (julio de 2002), en su artículo 171°, retornaba en lo esencial a la misma fórmula limitativa del artículo 117° de la Carta de 1993, señalando que el Presidente solo podrá ser acusado durante el ejercicio de su mandato por traición a la patria, por impedir las distintas elecciones, el funcionamiento del Congreso, de los órganos electorales o del Tribunal Constitucional. Tal enumeración taxativa, como ya hemos anotado, resulta injustificadamente limitada e insuficiente, y excluye otros supuestos vinculados a delitos de función y graves infracciones de la Constitución, como la violación de derechos humanos, actos de corrupción o enriquecimiento ilícito, o graves delitos dolosos.

1.7. La propuesta de la Defensoría del Pueblo

Teniendo en cuenta la escasa atención de este tema en la fallida propuesta de reforma constitucional, resulta de especial interés la propuesta elaborada sobre esta materia por la Defensoría del Pueblo, que, en setiembre de 2006, se presentó al Congreso como iniciativa legislativa para el desarrollo de la norma constitucional que regula el régimen de responsabilidad presidencial y las posibilidades de acusación durante el ejercicio de su mandato. En el tema que nos ocupa, el proyecto de ley supone una interpretación que varía sustancialmente los alcances y la aplicación que tradicionalmente se ha dado al artículo 117° de la Constitución. Señala que «la inviolabilidad del Presidente de la República», por constituir una garantía para el correcto funcionamiento de la institución presidencial, en caso alguno puede concebirse como prerrogativa o privilegio personal; no es disponible para su titular, pero queda sujeta su aplicación a una interpretación restrictiva de sus alcances, por tratarse de una excepción a las reglas generales de procesamiento penal (artículo 2°). En el artículo 3° de este proyecto de ley, se establece:

Artículo 3°.- Ámbito de aplicación material y temporal de la inviolabilidad del Presidente de la República.- La inviolabilidad del Presidente de la República a que se refiere el Artículo 117° de la Constitución, no alcanza a las investigaciones y procesos por hechos que constituyen delitos comunes o no vinculados al ejercicio de las funciones presidenciales, independientemente del momento de su comisión.

Tampoco alcanza a la investigación y procesamiento de hechos que constituyen delitos relacionados con el ejercicio de funciones distintas a las presidenciales ocurridos con anterioridad al momento de la elección en el cargo. La misma regla se aplica para el caso de la investigación y procesamiento por hechos que constituyen delitos vinculados con el ejercicio de funciones presidenciales anteriores. Tales investigaciones y procesos no se paralizan ni suspenden.

Tratándose de hechos que constituyen delitos comunes o no vinculados al ejercicio de las funciones presidenciales, ocurridos después de la elección en el cargo, corresponde a la Fiscal de la Nación autorizar la

investigación y denuncia de los mismos, y a la Comisión de Vocales Titulares de la Corte Suprema, a la que se refiere el Artículo 8° de la presente ley, autorizar el procesamiento.

En tal sentido, durante su período, además de lo señalado en los párrafos precedentes, el Presidente de la República solo podrá ser procesado por traición a la patria; por impedir las elecciones presidenciales, parlamentarias, regionales o municipales; por disolver el Congreso, salvo en los casos previstos en el Artículo 134° de la Constitución, y por impedir su reunión o funcionamiento, o los del Jurado nacional de Elecciones y otros organismos del sistema electoral.

En los casos a los que alcanza la inviolabilidad del Presidente de la República, solo se podrán realizar las diligencias propias de la investigación preliminar a cargo del Ministerio Público. Esta limitación no impide el procesamiento de los coautores y partícipes.

Cabe agregar que el proyecto de ley establece en su artículo 5° que, para los casos de los delitos cuyo procesamiento queda suspendido por aplicación de la inviolabilidad presidencial, el plazo de prescripción de la acción penal también se suspende por un lapso similar al del mandato presidencial.

Esta propuesta de la Defensoría del Pueblo implica, respecto de la responsabilidad penal y constitucional del Presidente de la República, lo siguiente:

- a) El régimen especial no comprende delitos comunes. En consecuencia, no impide el procesamiento penal del Presidente por hechos que constituyan delitos comunes o que resulten ajenos a la función presidencial, sin importar el momento en que se produjeron. Si se refiere a delitos comunes cometidos después de la elección en el cargo, el procesamiento penal requerirá que el Fiscal de la Nación autorice la investigación y la denuncia y que la Comisión de Vocales Titulares de la Corte Suprema apruebe el procesamiento.

- b) No comprende los delitos vinculados con el ejercicio anterior de otras funciones públicas, distintas de la presidencial, ni tampoco los delitos vinculados con el ejercicio de la función presidencial en una anterior oportunidad.
- c) En el caso de las causales previstas en el artículo 117° de la Constitución y en los que procede la inviolabilidad presidencial, ello no impide el desarrollo de las investigaciones preliminares del Ministerio Público.

En consecuencia, según esta propuesta, durante el ejercicio de su mandato el Presidente de la República podría ser acusado y procesado por las causales previstas en el artículo 117° de la Constitución, por cualquier delito común o ajeno a la función presidencial, sin importar que hayan ocurrido antes o después de la elección para el cargo. También podrá ser procesado por delitos vinculados con el ejercicio anterior de otras funciones públicas o de una anterior gestión presidencial. Como se puede apreciar, la propuesta supone ampliar sustancialmente los supuestos en que, hasta hoy, se admitía la acusación del Presidente de la República mientras ejerce su mandato.

Si bien comprendemos y compartimos la preocupación de la Defensoría del Pueblo por los efectos perniciosos que han generado el tratamiento tan restrictivo de la responsabilidad presidencial en nuestras anteriores constituciones y en el vigente artículo 117° de la Carta de 1993, consideramos que esta propuesta legislativa resulta excesivamente amplia en cuanto a los supuestos en que el Presidente puede ser acusado durante su mandato. Por combatir los excesos del régimen vigente, se cae en el extremo opuesto: queda muy desnaturalizada y casi inoperante esta institución, cuya racionalidad es dar alguna estabilidad y protección al Presidente de la República mientras desempeña el cargo. Por lo demás, puede considerarse que el desarrollo del artículo 117° de la Constitución, que propugna esta propuesta legislativa, de alguna manera conlleva una cierta reforma constitucional o requeriría de esta para

no ser acusada de inconstitucional. Como señalaremos más adelante, consideramos que resulta preferible recurrir a una reforma constitucional, destinada a ampliar algunas causales de acusación, referidas a otros graves delitos cometidos con ocasión de la función o comunes, pero manteniendo siempre un listado limitado de casos y no habilitando la acusación o destitución del Presidente en cualquier caso de delito o infracción constitucional.

2. La vacancia del Presidente de la República por incapacidad moral

Las restricciones impuestas por el actual artículo 117° de la Constitución, que limitan severamente la posibilidad de que el Presidente de la República pueda ser acusado durante el ejercicio de su mandato por la comisión de graves delitos de función, delitos comunes o infracciones constitucionales, salvo los escasos y muy restrictivos casos previstos en el referido artículo de nuestra Carta Política, ha motivado que algunos pretendan encontrar una «salida política» para lograr la destitución del Presidente a través de la invocación de una causal de vacancia, «la permanente incapacidad moral», declarada por el Congreso (artículo 113°, inciso 2, de la Constitución). Ello procedería, sin necesidad de recurrir a la acusación constitucional y al Antejudio, ante graves casos de conducta personal, la realización de actos que se consideren contrarios a la dignidad propia del cargo o por la comisión de delitos comunes dolosos. Debe recordarse que la vacancia por incapacidad moral fue aplicada por el Congreso para la destitución del presidente Alberto Fujimori, a pesar de que pudo invocarse para hacerlo el abandono del cargo, al no retornar al país en el plazo autorizado para su viaje, causal expresamente prevista en el inciso 4 del propio artículo 113° de la Constitución.

¿Pero cómo fue concebida o interpretada en nuestra experiencia constitucional esta declaración por el Congreso de la incapacidad moral, como causal de vacancia del Presidente de la República?

2.1. La vacancia por incapacidad moral en nuestras constituciones

En la Constitución de 1860, la vacancia presidencial se distinguía en función de causales de hecho (artículo 79°) y de derecho (artículo 80°). En este último caso, el numeral 2 contempla la vacancia de derecho «por incapacidad moral o física». A su vez, la Constitución de 1920 disponía, en su artículo 115°, que la presidencia de la República vaca, además del caso de muerte, «1° Por permanente incapacidad física o moral del Presidente declarada por el Congreso». La diferencia entre ambos preceptos radica en que el segundo agrega que la incapacidad, física o moral debe ser permanente y que será declarada por el Congreso.

En el Congreso Constituyente de 1931, el «Diario de de los Debates» consigna que, en la sesión del 4 de abril de 1932, al debatir el tema de la vacancia presidencial, se discutieron los alcances de los términos incapacidad física, mental y moral. Así se señala:

El Relator leyó:

Artículo 10°— La presidencia de la República vaca, además del caso de muerte: 1.- Por permanente incapacidad física o moral del Presidente, declarada por el congreso [...].

El señor Arca Parró— Señor Presidente, creo que es conveniente que se aclare el término «incapacidad moral» que contiene el Artículo en debate. Al hablar de incapacidad moral, deseamos que la Comisión aclare si dentro de este término la rigidez mental; porque puede hacer la distinción entre la incapacidad física propiamente dicha y el hecho tangible de que una persona que se encuentra privada de una función cualquiera esté perfectamente capacitado para realizar sus funciones intelectuales. La incapacidad moral, tal como se dice simplemente, en el Artículo, puede ser materia de apreciaciones más o menos elásticas. Queremos saber, pues, si el término incapacidad moral es suficiente para comprender el estado de rigidez mental. En nuestro concepto, no lo es.

El señor Tirado— [...]. [S]i el Presidente adquiere una enfermedad que le imposibilita, material o mentalmente, para el ejercicio de sus funciones, es claro que está físicamente incapacitado [...].

El señor Arca Parró— La objeción fundamental se refiere a saber si dentro del término que se emplea el Artículo: «incapacidad moral», se comprende la incapacidad mental, porque nos resistimos a creer que esta se comprenda dentro de la incapacidad física [...]. Insisto, señor Presidente, en que el término incapacidad moral es demasiado elástico, porque si fuéramos a interpretarlo en su sentido corriente, su primera acepción se referiría, seguramente no al aspecto mental, sino, más que todo, a la conducta del sujeto. Por lo menos, esta es la interpretación vulgar; e interpretar, es este aspecto, la vida de un sujeto y, más que todo la vida de un político, es susceptible de demasiada elasticidad; unas veces puede ser beneficioso, pero en otras puede ser con desmedro de los intereses nacionales [...].

El señor Paredes— [...]. En efecto, el término moral, de suyo genérico, creo que ha sido tomado por la Comisión de Constitución, en el sentido de incapacidad mental, como acaba de explicar el señor Arca Parró; por lo que juzgo, como él, que debe emplearse la palabra mental, en vez de moral [...].

El señor Bustamante de la Fuente— Yo creo que hay que mantener la redacción del Artículo propuesto por la Comisión de Constitución, dejando al congreso la facultad de apreciar la incapacidad del Presidente. No podemos entrar en detalles; y por eso es preferible usar un término general: incapacidad [...].

El señor Guevara— [...]. Teniendo en cuenta la incapacidad física, en el seno de la Comisión se había propuesto el término; pero, con el objeto de contemplar una mayor afluencia de facultades para el Congreso, se ha adoptado el otro término de incapacidad moral, que es mucho más amplio [...]. La incapacidad moral puede ser consecuencia de enajenación mental. Hay ciertas formas de enajenación mental que se traducen en manifestaciones inmorales. En el terreno de la moralidad, es frecuente que esas manifestaciones inmorales produzcan la vesania o alguna otra forma de locura. El criterio del Congreso será, pues, fuera de sus antecedentes y de los hechos realizados, resolver si se trata de una incapacidad moral o de una incapacidad física. Si la locura es en una forma tan grave como, por ejemplo, la locura paranoica, que incapacita fisiológicamente al individuo, esta incapacidad no solo será incapacidad mental son incapacidad física.

Es claro que estos casos de incapacidad moral tienen relación con las buenas costumbres, y entre las buenas costumbres, con la forma como deben administrarse las rentas públicas, es decir, con la debida honradez, con la necesaria honorabilidad, tal como deben acatarse los principios constitucionales y el principio de las libertades [...].

El señor Cuculiza— Refiriéndome a la ampliación propuesta por el señor Escardó Salazar, para que se diga: «incapacidad psíquica, física y moral», debo manifestar que, en mi concepto, el término psíquico comprende la incapacidad moral, puesto que dicho vocablo comprende todo el espíritu, con sus tres facultades bien definidas, que son: pensamiento, sentimiento y voluntad. Por consiguiente, encuentro que estaría de más la palabra moral.

El señor Presidente— [...]. Se va a votar el Artículo, tal como ha sido propuesto en el proyecto de la Comisión del Constitución. [...]. [Votación]. Ha sido aprobado.¹⁷⁰

Como puede observarse de este debate, algunos congresistas consideraban que la incapacidad física englobaba aquella incapacidad mental que impedía el ejercicio de las funciones (Tirado). Otros, más bien, consideraban que la incapacidad moral englobaba la incapacidad mental, pues se rehusaban a creer que la incapacidad física debía referirse, también, a la incapacidad mental (Arca Parró). Queda claro que los congresistas reconocían que el término *incapacidad moral* resultaba bastante «elástico», lo que preocupaba justificadamente a Arca Parró, pues podía ser una salida frente a ciertos casos pero un riesgo de manipulación política en otros. Se entendió que la «incapacidad moral», por un lado, aludía al aspecto mental (enajenación mental), pero por otro lado aludía básicamente a la conducta del mandatario (Guevara).

Obviamente, esta fórmula más «elástica» que correspondía a la incapacidad moral, en lugar de utilizar incapacidad mental, daba mayor amplitud para la interpretación y el juego político del Congreso. Así, el artículo 144° de la Constitución de 1933 quedó aprobado en los

¹⁷⁰ AA.VV. 1932 tomo 3: 2414-2417.

siguientes términos: «La Presidencia de la República vaca, además del caso de muerte: 1. Por permanente incapacidad física o moral del Presidente declarada por el Congreso [...]».

En la Constitución de 1979, la vacancia presidencial se encuentra regulada en el artículo 206°, el cual es casi similar al de su precedente de 1933: «La Presidencia de la República vaca, además del caso de muerte, por: 1.— Incapacidad moral o permanente incapacidad física declarada por el Congreso [...]». No obstante, merece mención la modificación en la redacción que supone referir el carácter permanente a la incapacidad física —lo que parece razonable— y no a la moral, pues esta no puede ser temporal, a menos que la restrinjamos al caso de una enfermedad mental, pero nunca para calificar de manera desaprobatoria la inmoralidad de una conducta presidencial, pues no se puede ser «temporalmente inmoral». Respecto del debate constituyente de este tema, cabe señalar lo siguiente:

El Relator leyó:

Artículo 7— La Presidencia de la República vaca, además del caso de muerte: 1.- Por permanente incapacidad física o moral del Presidente, declarada por el Congreso [...].

El señor Cornejo Chávez— Pregunto, señor Presidente, si es deliberada la posibilidad que un enfermo mental pueda ser Presidente, porque dice «por incapacidad física o moral». ¿Así que el enfermo mental sí puede serlo?, ¿qué razones ha tenido la Comisión para proponer esta innovación?

El señor Melgar— No se ha puesto el término de enfermedad mental, porque la psiquiatría, feliz o lamentablemente, ahora ha ampliado su catálogo de diagnóstico de tal manera que no es posible hablar de una enfermedad mental. De repente el hombre más sano resulta con el diagnóstico de enfermo mental. Por eso hemos tenido el cuidado de no usar ese término.

El señor Cornejo Chávez— [...]. [S]i no se pone esa explicación científica o sudo-científica, resulta literalmente que la persona que no padece

incapacidad física, ni moral, sino mental, un esquizofrénico declarado que tira piedras a la calle, puede ser Presidente de la República. Muy bien, debe ser «incapacidad física, mental o moral». La moral es lo que me parece más difícil de calificar.

El señor Chirinos Soto— [...]. [E]n cuanto a la incapacidad moral que está considerada en la Constitución, es evidentemente difusa, la califica el Congreso por supuesto. Declarada por el Congreso es el tipo de incapacidad que se vio en Estados Unidos para precipitar la renuncia de Nixon. No había cometido tales o cuales delitos, pero había tenido una conducta inmoral. Entonces, a un hombre de esa conducta inmoral se le amenazó con el juicio constitucional. En este caso sería un tipo de incapacidad que sin haber llegado el Presidente a la perpetración de delitos, moralmente lo inhabilita por razón muy difícil de determinar, pero que tendría que ser declarada.

El señor Valle-Riestra— El inciso está mal redactado de todas maneras, señor Presidente. Porque interpretándolo textualmente, se deduce lo siguiente: «Por incapacidad física o moral permanente», de donde una incapacidad moral transitoria o accidental no sería causa de destitución. Quiere decir que si el Presidente se redime de su inmoralidad o alguien la considera tal, entonces ya no hay una incapacidad permanente sino subjetiva.

Ahora lo de la «incapacidad física», tal como está redactado, podría haber significado que Roosevelt no habría sido Presidente de los Estados Unidos. Tiene que ser, como dice el señor Aramburu: Incapacidad que lo imposibilite para el ejercicio de su cargo. Esto es cierto en la Constitución actual, pero está redactado mejor, porque dice, «por permanente incapacidad física o moral del Presidente». Se está haciendo énfasis en la incapacidad física permanente y lo de moral no lo pone.

El señor Chirinos Soto— Por ejemplo en el caso de un ebrio, no comete delito; y el caso se ha dado en el Ecuador, con el Presidente Arosemena; hasta en un escándalo, no hay delito, no puede ser enjuiciado, pero hay una incapacidad moral. Yo estoy de acuerdo con que la expresión es vaga, pero es indispensable, porque el Presidente podría incurrir en incapacidad moral.

El señor Melgar— Señor Presidente; el problema original es si lo mental se cubre de alguna manera. Hemos creído que lo mental se cubre con lo físico. No hemos querido connotar el término mental, porque es problemático. La psiquiatría, no obstante las informaciones últimas que nos ha dado el señor Cornejo Chávez, en este momento tiene una vastísima controversia respecto a qué es una enfermedad mental. Ahí sí podría haber argumentos para debilitar una posición o hacer prospera determinados intereses o intenciones. Lo físico cubre lo mental. Lo moral consideramos que es forzoso poder presentarnos con cierta pulcritud ante la opinión pública y consagrar en la Constitución ese objetivo de pulcritud, porque retirar lo moral va a ser un poquito raro máxime que la Constitución actual lo consagra. De modo, señor Presidente, que la Comisión mantiene el texto.¹⁷¹

Alguna discusión de este artículo se retomó posteriormente, aunque sin variar el sentido y texto ya aprobado:

El señor Rivera Tamayo— Voy a objetar el inciso 1 del Artículo 214º [...] [E]n la parte que dice «incapacidad moral declarada por el Congreso». A mí me parece que esa declaración de incapacidad moral es muy difícil de comprobar, muy subjetiva. En consecuencia, pediría que se suprima la palabra «moral» y quede «Permanente incapacidad física declarada por el Congreso».

El señor Chirinos Soto— [...]. En cuanto a la incapacidad moral, se trata de lo siguiente. [...] [S]olo se puede acusar al Presidente de la República durante su mandato por tales y cuales casos, pero si el Presidente comete un asesinato, o si roba o si estupra, no están esos casos en la Constitución. Entonces hay que abrir la puerta en esos casos para que el Congreso por incapacidad moral declare vacante la Presidencia.

El señor Melgar— Se tomó lo físico, porque lo físico dentro de la nomenclatura médica, abarca lo otro. Quisimos especificar con el nombre propio: enfermedad síquica o lo que fuera, pero llegamos a la conclusión de que lo físico abarcaba y de esa manera cubríamos todas las posibilidades.

¹⁷¹ AA.VV. tomo IV: 8-9.

El señor Presidente— Si no hay más observaciones, se va a otra. Se va a dar lectura al Artículo.

El Relator leyó:

Artículo 214^o— La Presidencia de la República vaca, además del caso de muerte, por : 1.- Permanente incapacidad física o moral declarada por el Congreso.

El señor Presidente— Los señores que estén de acuerdo con el inciso, se servirán manifestarlo. [Votación]. Los que estén en contra. [Votación]. Aprobado.¹⁷²

Como puede apreciarse, al igual que en el debate constituyente de la Carta de 1933, la discusión nuevamente se centró en el significado y los alcances de los términos incapacidad física, moral y mental. La intención de los congresistas era incluir estas tres causales de incapacidad; se debatió si la incapacidad mental, que no se mencionaba expresamente, estaba igualmente comprendida. Y la respuesta, al igual que en el debate constituyente de 1931, también fue afirmativa, pero la diferencia radicó en que, mientras en dicha ocasión se entendió que la incapacidad moral incluía la mental, esta vez la comisión consideró que la incapacidad física incluía la enfermedad mental.

La incapacidad moral, según sostuvo el congresista Enrique Chirinos Soto, era una «salida política» para el Congreso, que permitía la declaración de vacancia y la destitución del Presidente de la República por conductas graves, no susceptibles de acusación durante su mandato, como la comisión de delitos comunes o de conductas reprobables que, sin ser delitos, lo inhabilitaban para el desempeño y la dignidad de la función presidencial; señaló como ejemplo los casos de los presidentes Nixon, en los Estados Unidos —por su responsabilidad en el caso Watergate—, y Arosemena, del Ecuador, por su alcoholismo.

¹⁷² *Ibid.*, tomo VII, pp. 175-176.

2.2. *La vacancia presidencial por incapacidad moral en la Constitución de 1993*

La Constitución de 1993, al ocuparse de los casos en los que puede producirse la vacancia presidencial, no introduce mayor variación sustancial con respecto a la Constitución de 1979, que a su vez siguió lo establecido en la Carta de 1933. En ese sentido, el artículo 113° dispone lo siguiente:

La Presidencia de la República vaca por:

1. Muerte del Presidente de la República.
2. Su permanente incapacidad moral o física, declarada por el Congreso.
3. Aceptación de su renuncia por el Congreso.
4. Salir del territorio nacional sin permiso del Congreso o no regresar a él dentro del plazo fijado. Y
5. Destitución, tras haber sido sancionado por alguna de las infracciones mencionadas en el Artículo 117° de la Constitución.

Enrique Chirinos Soto, reiterando su posición expuesta en el debate constituyente de la Carta de 1979 respecto del sentido y alcance que atribuye a la incapacidad moral, señala al comentar este precepto que, tratándose de delitos que no sean de función, es decir, de delitos comunes que el Presidente haya cometido o que ante los cuales exista muy verosímil presunción de ello, el Congreso podrá declarar la vacancia invocando el numeral 2 del artículo 113°, sin necesidad de Juicio Político. De igual modo, tratándose de actos presidenciales que, sin ser delictivos, tengan carácter «inmoral», lo inhabiliten para seguir ejerciendo el cargo. Agrega Chirinos que, en nuestra historia constitucional, este supuesto de incapacidad moral fue invocado por el Congreso para destituir y vacar a dos Presidentes: José de la Riva Agüero y Sánchez Boquete y Guillermo Billinghurst.¹⁷³ A ello habría que agregar el caso más reciente de Alberto Fujimori.

¹⁷³ Chirinos Soto 1995: 230-231.

Finalmente, para completar el análisis de este tema, el artículo 114° de la Constitución se ocupa de los supuestos en los que cabe la suspensión del ejercicio presidencial; son estos «1) La incapacidad temporal del Presidente, declarada por el Congreso; y, 2) Hallarse este sometido a proceso judicial, conforme al Artículo 117° de la Constitución».

La diferencia fundamental entre los artículos 113° y 114° de la Constitución de 1993 es que, si bien en ambos casos el Presidente se aparta de su cargo, la declaración de vacancia determina una sucesión presidencial, es decir, que el Presidente deja de serlo ante la verificación de ciertas causales y que sus funciones son asumidas por el Primer Vicepresidente, ahora en calidad de Presidente de la República, quien deberá completar el mandato (artículo 113°). En el caso de la suspensión (artículo 114°), en cambio, se trata de un apartamiento temporal del Presidente de sus funciones, las cuales son asumidas, transitoriamente y durante dicho lapso, por el Primer Vicepresidente, pero en su condición de tal y sin que se produzca la sucesión presidencial. Considero que ambos preceptos constitucionales deben apreciarse y analizarse de forma sistemática.

En tal sentido, dado que la suspensión del ejercicio presidencial es solo temporal, ella podrá ser declarada por el Congreso ante la existencia de causales objetivas que, por no ser definitivas o irreversibles, no ameritan la declaración de vacancia. Este supuesto se daría, por ejemplo, cuando la incapacidad física o mental (;moral?) del Presidente (artículo 113°, inciso 2) no fuera permanente, o durante el lapso en que el Presidente se encontrase sometido a juicio por la verificación de las causales señaladas en el artículo 117° de la Constitución, por lo cual permanecería suspendido en el ejercicio de sus funciones hasta que culminase el proceso judicial. De ser absuelto, recuperaría su función; de ser sancionado, el Congreso declarararía la vacancia presidencial en aplicación del inciso 5 del artículo 113° de la Constitución.

2.3. La destitución y la vacancia del presidente Alberto Fujimori por incapacidad moral

El presidente Alberto Fujimori fue autorizado por el Congreso para viajar al exterior —en noviembre de 2000— y participar, en representación de nuestro país, en reuniones internacionales que se realizarían en Brunei y Panamá, con motivo de la Cumbre de Líderes del Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC) y la Décima Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado, respectivamente.

Fujimori salió del Perú el 11 de noviembre, según lo programado, con destino a Brunei, donde la reunión se efectuaría los días 15 y 16 de dicho mes. Llegó a Brunei el 15, tras algunas escalas no previstas ni autorizadas en el itinerario aprobado por el Congreso, y abandonó el foro antes de su culminación, el día 16, con destino a Tokio, Japón, viaje que tampoco estaba contemplado ni autorizado. Canceló su participación en la cumbre de Jefes de Estado a celebrarse en Panamá, se quedó en Japón y desde allí, el 19 de noviembre, remitió una comunicación al Vicepresidente encargado del despacho presidencial, en la que formulaba renuncia al cargo de Presidente de la República. El Pleno del Congreso, informado de estos hechos, rechazó la renuncia presentada desde el exterior por el Presidente prófugo y acordó, mediante resolución legislativa N° 009-2000-CR, del 21 de noviembre de 2000, declarar la vacancia de la presidencia por incapacidad moral y destituir a Fujimori.

El régimen fujimorista, autoritario y corrupto, y ahora caído en desgracia política, llegaba a su fin, lo que supuso la necesaria sucesión presidencial, según lo previsto en la Constitución. Inmediatamente, ambos Vicepresidentes se vieron obligados a presentar también su renuncia, que fue aceptada por el Congreso; procedió el Parlamento a encargar transitoriamente la presidencia de la república al Presidente del Congreso, para que convocase a elecciones. El doctor Valentín Paniagua fue designado Presidente y dirigió el denominado «Gobierno de Transición», que emprendió la reconstrucción democrática e institucional del país.

Posteriormente, el 30 de noviembre de 2000, doce congresistas presentaron una denuncia constitucional contra el ex presidente Alberto Fujimori, por infracción de los artículos 38° y 118°, inciso 1, de la Constitución e incumplimiento de la ley 26656 y la resolución legislativa 27355. Asimismo, el congresista Henry Pease García, el 18 de enero de 2001, interpuso también denuncia constitucional contra el referido ex Presidente por infracción de los artículos 45° y 97° de la Constitución del Estado, así como por los delitos de usurpación de funciones y abandono del cargo. Dichas denuncias fueron acumuladas en un solo proceso.

Comprobados los hechos de Fujimori —esto es, su viaje ilegal al Japón, así como la decisión de no regresar al Perú y el abandono del cargo de Presidente de la República—, la Comisión de Acusación del Congreso concluyó que el ex Presidente incurrió en infracción de la Constitución en sus artículos 38° y 118° y en la comisión de delitos tipificados en los artículos 377° y 380° del Código Penal. El Pleno del Congreso de la República, mediante resolución legislativa N° 017-2000-CR, del 23 de febrero de 2001, declaró haber lugar a la acusación y para la formación de causa contra Fujimori, por los presuntos delitos de incumplimiento de deberes y abandono del cargo, tipificados en los artículos 377° y 380° del Código Penal, respectivamente. De igual modo, el Congreso aprobó la resolución legislativa N° 018-2000-CR, también fechada el 23 de febrero de 2001, mediante la cual inhabilitó a Alberto Fujimori, ex Presidente de la República, para el ejercicio de toda función pública durante diez años.

2.4. La vacancia por incapacidad moral en el proyecto de reforma constitucional

En el proceso de elaboración de la propuesta de reforma total de la Constitución de 1993, el anteproyecto mantenía la causal de vacancia presidencial por incapacidad moral, aunque con una redacción más clara y precisa sobre sus alcances, pero siempre entendida como una

«salida política» —más que jurídica o penal—. Así, el inciso 6 del artículo 189° del anteproyecto contemplaba como una causal de vacancia presidencial la «conducta incompatible con la dignidad del cargo o incapacidad moral», lo cual abría la posibilidad de su eventual destitución por el Congreso ante graves casos de inconducta personal o de delitos comunes dolosos. Sin embargo, en la versión final del proyecto, se retoma como causal de vacancia presidencial, en el inciso 6 del artículo 168°, la fórmula de la Constitución vigente y de sus antecesoras, es decir, la «permanente incapacidad moral, declarada por el Congreso», aunque se precisa que esta tendrá que ser aprobada con el voto favorable de dos tercios del número legal de congresistas.

Como ya hemos indicado, los riesgos políticos de esta causal de vacancia por incapacidad moral son notorios y preocupantes. Habilita la destitución del Presidente por una decisión política del Congreso, sustentada en su evaluación de la conducta y el desempeño presidencial, una suerte de «censura» o de «golpe de Estado parlamentario» al Presidente, como sucedió con Bucarán y Maguad en Ecuador. Pero además contiene deficiencias e incongruencias de orden técnico y conceptual. En efecto, el inciso 5 del proyecto prevé como causal de vacancia «la incapacidad permanente física o mental declarada por el Congreso, previo dictamen médico», lo que permitiría deducir que la incapacidad moral del inciso 6 siguiente se refiere a una valoración de la conducta y actuación personal del Presidente. Sin embargo, no parece razonable que la exigencia del voto favorable de dos tercios de los congresistas, requerida para aprobar dicha incapacidad moral, porcentaje elevado que busca atenuar los riesgos de una decisión politizada o insuficientemente concertada entre los parlamentarios, se extienda también a los casos de vacancia por causales aparentemente objetivas como un dictamen médico de incapacidad física o mental permanentes o la sanción por la aprobación de una acusación constitucional en contra del Presidente.

2.5. El Tribunal Constitucional y la vacancia presidencial por incapacidad moral

Es importante tener presente que ni la Constitución, ni el Reglamento del Congreso ni ley alguna contemplaban la estipulación de cuántos votos eran necesarios para que el Congreso apruebe la vacancia del Presidente de la República por permanente incapacidad moral y procediera a disponer su destitución. Ello determinó que se interpretara que tal votación sería por una mayoría simple, lo que podría parecer atendible ante la falta de una estipulación expresa en la Constitución que exigiera una mayoría calificada o absoluta, pero que no resultaba suficientemente razonable en una mirada sistemática del texto constitucional y del Reglamento del Congreso, que exigen más de la mitad de los votos para aprobar el levantamiento de la inmunidad parlamentaria o una censura contra un ministro, o votaciones incluso superiores para remover a determinados altos funcionarios públicos.

Fue así que el Tribunal Constitucional, en el ya citado proceso de inconstitucionalidad referido a la votación parlamentaria exigida para la aprobación de Antejudio y Juicio Político (expediente N° 006-2003-AI/TC), también se pronunció expresamente respecto del caso de la declaración de vacancia del Presidente de la República por la causal de incapacidad moral. En este sentido, invocando la necesidad de recurrir a una sentencia «integrativa» para llenar el vacío normativo existente, el Tribunal Constitucional estableció que, por tratarse de un supuesto similar al del Juicio Político, para aprobar la vacancia presidencial por incapacidad moral se requeriría el voto favorable de dos tercios de los congresistas. El Tribunal Constitucional invocó como fundamentos para sustentar su interpretación lo siguiente:

26. Este Colegiado debe resaltar que no existe procedimiento ni votación calificada alguna para que el Congreso de la República pueda declarar vacante el cargo de Primer Mandatario por la causal prevista en el inciso 2) del Artículo 113° de la Constitución, esto es, por «su permanente incapacidad moral o física». Ello, desde luego, no podría

significar que el más alto cargo de la Nación pueda quedar vacante como consecuencia de mayorías simples, pues ello sería atentatorio del principio de razonabilidad, pudiéndose presentar supuestos absolutamente inaceptables en un Estado social y democrático de derecho, tales como el hecho de que mientras que el Congreso necesite de la votación de más de la mitad de su número legal de miembros para remover a los ministros (responsables políticamente y no elegidos por el pueblo), mediante el voto de censura, sin embargo, no necesite sino una mayoría simple para remover al Presidente de la República (quien no tiene responsabilidad política y es elegido directamente por la voluntad popular). *En ese sentido, el Tribunal Constitucional exhorta al Congreso de la República a legislar un procedimiento y la necesidad de una votación calificada para poder declarar la vacancia presidencial por la causal prevista en el inciso 2) del Artículo 113° de la Constitución, a efectos de no incurrir en aplicaciones irrazonables de la referida disposición constitucional, para lo cual, al igual que en los casos de Juicio Político, debe estipularse una votación calificada no menor a los 2/3 del número legal de miembros del Congreso (énfasis agregado).*

Poco después de producida esta sentencia del Tribunal Constitucional, algunos voceros de la agrupación fujimorista se apoyaron en ella para calificar como inconstitucional la inhabilitación política de diez años para ejercer toda función pública que había sido impuesta a Fujimori en el año 2001, ya que esta fue aprobada por una votación inferior a los dos tercios estipulados por el Tribunal Constitucional. Sin embargo, el 9 de diciembre de 2003, el Tribunal Constitucional emitió una resolución aclaratoria sobre el sentido y la aplicación temporal de la sentencia, en la que precisaba:

[...] no es posible extender tales criterios a supuestos acaecidos antes de la referida sentencia [...] no es posible deducir que la aplicación en el pasado de los Artículos 99° y 100° de la Constitución en un sentido distinto a los criterios expuestos en la referida sentencia, sea inconstitucional, puesto que dicha aplicación, strictu sensu, no era contraria a ninguna de las disposiciones constitucionales. Tal como lo señaló este Tribunal «*Lo que ocurre es que por virtud de la sentencia, debe entenderse que se ha operado una mutación constitucional en la interpretación de los*

Artículos 99° y 100° de la Constitución, quedando en el futuro proscrita su aplicación en un sentido distinto del que surge de la sentencia, bajo sanción de reputársele inconstitucional». Asimismo, tal como lo señala este Tribunal en la referida resolución, «[...] la sentencia materia de la presente resolución, no puede deducirse efecto retroactivo de ningún orden, puesto que en la misma no se ha declarado la inconstitucionalidad de norma legal alguna» (énfasis agregados).

Consideramos admisible que, si al analizar la constitucionalidad de una norma el Tribunal Constitucional observa que existe un vacío constitucional, puede emitir una sentencia de tipo «integrativa». Y, si tal sentencia exhorta al Congreso a reformar la Constitución y su Reglamento, acogiendo lo señalado por el Tribunal Constitucional, ello no supone una intromisión en la labor parlamentaria; más bien, implica el ejercicio del rol que compete al Tribunal Constitucional como supremo intérprete de la Constitución. Pero además, en cuanto al tema de fondo, la interpretación adoptada por el Tribunal Constitucional en este caso nos parece adecuada, tanto por encontrar razonable su argumentación como porque es la que menos pone en riesgo la estabilidad política e institucional del país.

Si bien esta ausencia de norma constitucional que establezca una mayoría calificada para declarar la vacancia presidencial, destitución o inhabilitación política podría interpretarse como susceptible de admitir que la aprobación de estas medidas se haga por una mera mayoría simple, como señala el Tribunal, tal criterio resultaría inequitativo e irrazonable, en función del tratamiento que la propia Constitución otorga a otras decisiones o sanciones que puede adoptar el Congreso. Y es que se justifica que una acusación constitucional, por imputación de un delito cometido en el ejercicio de la función, se apruebe con igual votación que el levantamiento de la inmunidad parlamentaria, pues en ambos casos el acusado será puesto a disposición del órgano jurisdiccional para su juzgamiento penal. Y también que se requieran dos tercios de votos para destituir o inhabilitar a los altos funcionarios que gozan del privilegio del Juicio Político o para declarar la vacancia presidencial por incapacidad

moral, pues esa misma votación exige la Constitución para remover de sus cargos a los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura y al Defensor del Pueblo.

2.6. Regulación en el Reglamento del Congreso del procedimiento para el pedido de vacancia del Presidente por incapacidad moral

Con posterioridad a la resolución del Tribunal Constitucional, el Congreso procedió a modificar su Reglamento para incorporar lo señalado por dicho órgano jurisdiccional; incluyó un artículo adicional, aprobado mediante resolución legislativa N° 030-2003-CR, publicada el 4 de junio de 2004, que regula el procedimiento para la tramitación del pedido de vacancia presidencial por incapacidad moral en los siguientes términos:

Artículo 89°-A.— El procedimiento para el pedido de vacancia de la Presidencia de la República, por la causal prevista en el inciso 2) del Artículo 113° de la Constitución, se desarrolla de acuerdo con las siguientes reglas:

- a) El pedido de vacancia se formula mediante moción de orden del día, firmada por no menos del veinte por ciento del número legal de Congresistas, precisándose los fundamentos de hecho y de derecho en que se sustenta, así como de los documentos que lo acrediten o, en su defecto, la indicación del lugar donde dichos documentos se encuentren. Tiene preferencia en el Orden del Día y es vista antes que cualquier otra moción pendiente en la agenda. Recibido el pedido, copia del mismo se remite, a la mayor brevedad, al Presidente de la República.
- b) Para la admisión del pedido de vacancia se requiere el voto de por lo menos el cuarenta por ciento de Congresistas hábiles. La votación se efectúa indefectiblemente en la siguiente sesión a aquella en que se dio cuenta de la moción.
- c) El Pleno del Congreso acuerda día y hora para el debate y votación del pedido de vacancia, sesión que no puede realizarse antes del tercer día siguiente a la votación de la admisión del pedido ni después del décimo, salvo que cuatro quintas partes del número legal de Congresistas

acuerden un plazo menor o su debate y votación inmediata. Si fuera necesario se cita, para este efecto, a una sesión especial. El Presidente de la República cuya vacancia es materia del pedido puede ejercer personalmente su derecho de defensa o ser asistido por letrado, hasta por sesenta minutos.

d) El acuerdo que declara la vacancia de la Presidencia de la República, por la causal prevista en el inciso 2) del Artículo 113° de la Constitución, requiere una votación calificada no menor a los 2/3 del número legal de miembros del Congreso y consta en Resolución del Congreso.

e) La resolución que declara la vacancia se publica en el diario oficial dentro de las veinticuatro horas siguientes al de la recepción de la transmisión remitida por el Congreso. En su defecto, el Presidente del Congreso ordena que se publique en uno de los diarios de mayor circulación nacional, sin perjuicio de las responsabilidades a que hubiere lugar.

f) La resolución que declara la vacancia rige desde que se comunica al vacado, al Presidente del Consejo de Ministros o se efectúa su publicación, lo que ocurra primero.

3. La necesidad de ampliar las causales de responsabilidad penal y constitucional del Presidente de la República

Como hemos señalado reiteradamente, la enumeración taxativa vigente en el actual artículo 117° de la Constitución resulta demasiado limitativa; es insuficiente para prevenir o sancionar graves actos presidenciales que no estén contemplados en ese listado cerrado de supuestos que autorizan al enjuiciamiento del Presidente de la República durante el ejercicio de su mandato, la declaración de vacancia o su destitución. Así, por ejemplo, ante casos de enriquecimiento ilícito, corrupción, delitos comunes dolosos graves o violaciones a los derechos humanos, el Presidente no puede —según el ordenamiento vigente— ser pasible de acusación constitucional ni de destitución mientras ejerza el cargo.

Lo más apropiado sería, pues, realizar una reforma constitucional del artículo 117° de la Constitución, que incluya algunas nuevas causales

específicas para la acusación del Presidente de la República mientras ejerce el cargo; estas serían la comisión de graves delitos de función (corrupción, enriquecimiento ilícito, violación de derechos humanos), de delitos comunes dolosos graves o de serias infracciones de la Constitución. La apreciación de estas causales y la aprobación de la sanción de destitución del Presidente de la República correspondería al Congreso, y requerirían el voto conforme de dos tercios de sus miembros, con lo que se garantiza un grado significativo de acuerdo político para la adopción de esta medida.

Con esta reforma se haría innecesario mantener la ambigua causal de «incapacidad moral», cuya interpretación amplia y discrecional podría permitir, mediante consideraciones meramente políticas o juicios de valor subjetivos sobre la conducta o la gestión presidencial, que el Congreso disponga su vacancia y destitución. Y es que la declaración de vacancia del Presidente de la República, cuando obedece a una sanción, debe tener un carácter excepcional, por lo que debe utilizarse como un recurso extremo ante situaciones objetivas graves, que realmente lo ameriten y justifiquen. Atribuir a la incapacidad moral un sentido de interpretación y aplicación amplio y flexible conlleva inconsistencia técnica y riesgos políticos muy notorios, pues permite un juicio valorativo, subjetivo y político de la conducta presidencial por el Congreso, o la posibilidad de una suerte de «censura» parlamentaria que acarree la destitución del Presidente, algo impropio de un régimen político presidencial como el nuestro.

No es conveniente que se utilice la vacancia presidencial por la causal de incapacidad moral como una «salida» frente a la rigidez y el carácter restrictivo del actual artículo 117° de la Constitución. Ciertamente es que la intención de este precepto constitucional es proteger la continuidad y la estabilidad de la función presidencial, pero las severas limitaciones que establece respecto de los casos en los que puede acusarse o destituirse al Presidente de la República mientras ejerce su mandato resultan excesivas. Pero pretender, ante esta situación, dar a la causal de incapacidad

moral una interpretación muy abierta supone una forma indirecta de vulnerar el régimen constitucional respecto de la responsabilidad, la acusación y la vacancia presidencial. El nuestro no es un régimen parlamentario en el que el Congreso puede censurar y derribar al Jefe de Gobierno por desaprobación su conducta o su gestión política.

REFLEXIONES FINALES, CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE REFORMA

1.– La limitación y el control del poder que ejercen los gobernantes y las altas autoridades del Estado resultan indispensables para la existencia y la vigencia del Estado de Derecho, del régimen constitucional y de la democracia. De allí que el establecimiento y la regulación de su responsabilidad por los actos derivados de su gestión y desempeño del cargo, en los ámbitos político, penal y constitucional, se convierten en una garantía para prevenir y sancionar la arbitrariedad y el abuso del poder, lo que contribuye también al respeto de los principios democráticos y de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Por ello, tanto los regímenes políticos de tipo parlamentario como presidencial contemplan, aunque de distinta manera, la responsabilidad de los gobernantes y de las altas autoridades, así como los planos en los que esta se hace efectiva.

Antecedentes: el *impeachment* y el Juicio Político

2.– El *impeachment* británico constituye un antecedente importante para la imputación y la exigencia de responsabilidad a las altas autoridades gubernamentales por los actos en el ejercicio de su cargo. Surgió en tiempos en los que aún el monarca era la máxima autoridad y carecía de toda responsabilidad; se dirigía entonces contra la actuación de los altos funcionarios del reino. Si bien en sus orígenes no se distinguía con nitidez la procedencia del *impeachment* respecto de delitos (responsabilidad penal) o actos políticos propios de la gestión, paulatinamente se configuró como un mecanismo de control y sanción a aplicar por actos delictivos o infractorios de la Constitución, cometidos en el ejercicio de la función o del cargo. La finalidad del *impeachment* es lograr que

el Parlamento pueda disponer la destitución del alto funcionario y su inhabilitación para el desempeño de la función pública.

Aunque el *impeachment* subsiste actualmente en el régimen británico, desde la consolidación del régimen parlamentario y el establecimiento de la responsabilidad política del gobierno frente al Parlamento, exigible mediante el voto de censura o la negación de confianza, dicha institución ha perdido bastante relevancia y aplicación.

3.— En el régimen presidencial de los Estados Unidos de Norteamérica, en cambio, la opción por una rígida separación de poderes entre gobierno y Parlamento (poderes Ejecutivo y Legislativo) y la ausencia de responsabilidad política del Presidente y de los propios secretarios, que son una suerte de ministros, ha hecho importante el *impeachment* como mecanismo de exigencia de responsabilidad a los gobernantes, aplicada fundamentalmente en casos de conducta penal o criminal.

4.— La nuevas repúblicas latinoamericanas, tras obtener su independencia de la dominación colonial, adoptaron como forma de gobierno el régimen presidencial, de inspiración norteamericana, en el que el Presidente de la República ejerce las funciones de Jefe de Estado y de Gobierno, y carece de responsabilidad política ante el Congreso. El Juicio de Residencia, aplicable al virrey y otras altas autoridades durante el período colonial, también fue mantenido algún tiempo en algunos Estados. La institución del *impeachment*, adoptada mayormente con la denominación de «Juicio Político», aparece presente en muchos ordenamientos constitucionales latinoamericanos, y es aplicable al Presidente de la República y a determinados altos funcionarios (ministros, parlamentarios, magistrados de altos tribunales, etcétera) por los actos delictivos o las infracciones constitucionales cometidos en el desempeño del cargo, con miras a lograr su destitución o inhabilitación.

No obstante, en algunos Estados latinoamericanos —como Perú, Colombia, Argentina, Costa Rica, Bolivia, Uruguay, Paraguay y Venezuela—, paulatinamente se fue adoptando la figura de la responsabilidad

política de los ministros ante el Congreso —institución típicamente parlamentaria— como respuesta a la inexistencia de responsabilidad política del Presidente de la República. De este modo, en dichos regímenes constitucionales coexisten tanto el Juicio Político para el Presidente y determinados altos funcionarios gubernamentales y públicos, como la responsabilidad política de los ministros ante el Congreso, exigida mediante el voto de censura o la expresión de falta de confianza.

El Juicio Político en Latinoamérica y la particularidad del Antejjuicio Político peruano

5.— El Juicio Político en Latinoamérica, recogiendo la tradición del *impeachment*, está referido a la acusación por los delitos cometidos en el ejercicio de la función pública y a graves infracciones a la Constitución; solo en el caso de la Argentina, tras la reforma constitucional de 1994, se alude también —aunque de manera ambigua o abierta— a una responsabilidad por «mal desempeño del cargo». La finalidad del Juicio Político es someter ante el Congreso al Presidente o a altos funcionarios, a quienes se imputa alguna responsabilidad penal o constitucional derivada de los actos propios del ejercicio del cargo, para que aquel órgano determine si existe mérito para la acusación e imponga, de ser aprobada, la sanción de destitución del cargo y la inhabilitación —temporal o definitiva— para el ejercicio de toda función pública o cargo de elección popular.

6.— En el caso del Perú, desde nuestras primeras constituciones, el denominado *Antejjuicio Político* tuvo algunas características propias y distintas con respecto al Juicio Político imperante en los otros países latinoamericanos. En efecto, en el Antejjuicio tradicionalmente vigente en las constituciones peruanas, la acusación constitucional ante el Congreso formulada contra el Presidente de la República o los altos funcionarios dotados de esta prerrogativa, por la imputación de delitos cometidos en el ejercicio de la función o infracciones constitucionales, solo tenía por objeto que el Congreso aprobase o no la procedencia de la acusación y, en caso afirmativo, que el acusado quedase automáticamente

suspendido en el cargo y sometido a juicio penal ante la Corte Suprema. No existían, pues, la destitución o la inhabilitación impuestas por el Congreso, características del *impeachment* y del Juicio Político latinoamericano, medidas que quedaban supeditadas a lo dispuesto por la sentencia judicial respecto de la responsabilidad penal o constitucional. Un órgano político, el Congreso, decidía si procedería el juzgamiento del acusado ante la Corte Suprema, actuando como ulterior acusador o denunciante, pero sin realizar propiamente un «juzgamiento» ni imponer sanciones. Lo que sí fue una constante en nuestras constituciones es que, una vez aprobada la acusación por el Congreso, el acusado quedaba suspendido en sus funciones y sometido a juicio.

Las modificaciones al Antejjuicio Político introducidas en la Constitución peruana de 1993

7.– El Antejjuicio Político peruano ha experimentado una modificación importante y significativa, aunque insuficientemente explicitada y regulada, en la Constitución de 1993, cuyo artículo 100° adiciona a nuestro tradicional Antejjuicio la posibilidad de que el Congreso imponga al acusado las sanciones políticas de destitución del cargo y la inhabilitación para el desempeño de la función pública hasta por diez años. Con ello se asemeja más al Juicio Político latinoamericano, aunque conserva ciertas características propias, por lo cual se carece de una adecuada regulación constitucional del cambio introducido. La modificación de nuestro tradicional Antejjuicio ha sido criticada por algunos sectores de la doctrina nacional, por los riesgos que puede suponer la imposición de sanciones políticas al acusado por el Congreso.

La sentencia del Tribunal Constitucional que introduce la diferencia entre Antejjuicio y Juicio Político en el procedimiento de acusación constitucional

8.– Si bien la Constitución de 1993 no hace mención expresa a la incorporación del Juicio Político ni una distinción entre este y el tradicional Antejjuicio, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el

proceso de inconstitucionalidad N° 006-2003-AI/TC, ha interpretado y establecido que actualmente coexisten —en el procedimiento de acusación constitucional contemplado en los artículos 99° y 100° de la Carta y el 89° del Reglamento del Congreso— ambas instituciones. Procede, a partir de ello, a diferenciarlas, recurriendo a una «sentencia integrativa» para llenar los vacíos que estima existentes. Con este fundamento, el TC ha desarrollado en su sentencia una regulación especial y con ciertas distinciones para los casos del Antejudio y del Juicio Político.

8.1.— *El Antejudio*. De un lado, el TC considera que, cuando se acusa al Presidente de la República o alguno de los altos funcionarios, taxativamente señalados en el artículo 99° de la Constitución, por la comisión de algún delito en el ejercicio de sus funciones, la aprobación de la acusación —de contenido penal— por el Congreso deberá realizarse por la mitad más uno del número legal de congresistas, sin considerar a los miembros de la Comisión Permanente, por ser el órgano acusador. La exigencia de esta mayoría calificada, no señalada en la Constitución ni en la versión original del Reglamento del Congreso, fue establecida por el TC aplicando la misma mayoría que se exige en la Carta para aprobar el voto de censura contra los ministros y en el Reglamento del Congreso para autorizar el levantamiento de la inmunidad de un parlamentario.

En este Antejudio, el Congreso se limita a aprobar la procedencia o no de la acusación y, en caso afirmativo, el acusado queda sometido a juicio penal ante la Corte Suprema. Solo si ulteriormente la sentencia de la Corte Suprema es condenatoria, el Congreso podrá imponer al acusado las sanciones previstas en el artículo 100° de la Constitución, es decir, la destitución del cargo o la inhabilitación política para el desempeño de cualquier cargo o función pública hasta por diez años. La aplicación de dicha sanción, por estar sustentada en la sentencia penal condenatoria previa, solo requerirá, para ser aprobada por el Congreso, de la votación de una mayoría simple de parlamentarios.

8.2.— *El Juicio Político*. De otro lado, el Tribunal Constitucional considera que nos encontramos ante la figura del Juicio Político cuando la acusación al Presidente o los altos funcionarios señalados en el artículo 99° de la Constitución se refiere a las faltas políticas o infracciones constitucionales cometidas en el ejercicio de las funciones, sin necesidad de que estas constituyan delito. Su finalidad es retirar del cargo a quien lo ejerza inadecuadamente o sancionar políticamente a quien incurrió en estas infracciones cuando lo ejerció. En estos casos, la aprobación de la acusación no supondrá el ulterior sometimiento del acusado a un proceso penal ante la Corte Suprema, pero sí habilita al Congreso para aplicarle directamente las sanciones políticas de destitución del cargo o inhabilitación para el desempeño de toda función pública hasta por diez años. El TC ha establecido que estas sanciones tendrán que ser aprobadas con el voto favorable de dos tercios del número legal de congresistas —excluidos los miembros de la Comisión Permanente— aplicando la misma mayoría calificada que la Constitución exige para que el Congreso pueda remover del cargo, por falta grave, al Defensor del Pueblo o a los integrantes del Consejo Nacional de la Magistratura.

El TC aprovechó este caso para pronunciarse también en su sentencia respecto del número de votos requeridos para que el Congreso pueda declarar la vacancia del Presidente de la República por la causal de permanente incapacidad moral (artículo 113°, inciso 2), votación tampoco consignada en la Constitución ni en la versión entonces vigente del Reglamento del Congreso. En este sentido, el TC estableció la necesidad de que esta medida cuente también con el voto favorable de dos tercios del número legal de congresistas. Cabe indicar que las mayorías calificadas estipuladas por el TC en la referida sentencia ya han sido incorporadas expresamente al Reglamento del Congreso.

9.— Esta sentencia del Tribunal Constitucional ha sido objeto de severo cuestionamiento por parte de algunos destacados constitucionalistas nacionales, como el profesor Domingo García Belaunde. Señala el gran maestro peruano que, en la doctrina constitucional latinoamericana, la

institución del *impeachment* ha sido conocida mayormente como *Juicio Político*, aunque se ha utilizado indistintamente también las denominaciones *Antejuicio Político* o *acusación constitucional*, sin que ello implique el reconocimiento de diferencias entre estas. Igualmente se cuestiona que la sentencia del TC, mediante una interpretación, haya «creado» y distinguido la existencia de dos instituciones diferentes, el Antejuicio y el Juicio Político, a pesar de que ello no está previsto en el texto de la Constitución ni en nuestra tradición constitucional. Asimismo, se cuestiona que el TC haya diferenciado procedimientos para ambas instituciones, así como la exigencia de mayorías calificadas para aprobar la acusación, que no aparecen ni en la Constitución ni existían en el Reglamento del Congreso.

10.— Considero que con esta sentencia el Tribunal Constitucional ciertamente ha realizado una interpretación bastante extensa y creativa, con la intención explícita de «llenar vacíos» en aspectos importantes de la institución del Antejuicio o Juicio Político, apreciados en la regulación deficiente que actualmente les brinda la Constitución de 1993 en su artículo 100° y evidenciados en su aplicación en casos concretos. Creemos que, con ello, el TC ha buscado dar una interpretación previosora que racionalice el uso de la institución, especialmente en cuanto a la imposición de sanciones políticas por el Congreso; se corrigieron así situaciones del pasado, como cuando se destituyó arbitrariamente a tres magistrados del propio TC por la imputación de una supuesta infracción constitucional. Esta racionalización se consigue estipulando tanto el momento en que corresponde imponer la sanción, como la exigencia de mayorías calificadas en la votación parlamentaria requerida para la aprobación de la acusación y de las sanciones, aplicando para esta materia las mayorías calificadas exigidas en la Constitución y el Reglamento del Congreso para otras situaciones parecidas. La sentencia del TC también ha permitido desnudar diversas deficiencias y aspectos inconvenientes existentes en el actual artículo 100° de la Constitución, que ameritan su revisión y reforma. Así, se cuestiona con fundamento que dicha norma constitucional impida al Ministerio Público efectuar una

evaluación y calificación autónoma de los delitos imputados al acusado por el Congreso, y que quede obligado así a reproducir sin alteraciones los términos de la acusación parlamentaria y a realizar la acusación penal, aun cuando el fiscal podría discrepar de la tipificación efectuada por el Parlamento o de la existencia de conductas punibles.

Para el TC, la tradicional denominación de *Antejuicio Político* alude a que el Congreso, un órgano político, efectúa la calificación previa de la acusación y determina si aprueba o no el ulterior sometimiento a juicio del acusado. En cambio, en el Juicio Político es el propio Congreso aquel que puede imponer al acusado las sanciones políticas de suspensión o destitución del cargo o la inhabilitación para el desempeño de toda función o cargo público. Considero que es evidente que la Carta de 1993, en su artículo 100°, introdujo —con una formulación ciertamente inadecuada y deficiente— una innovación relevante en nuestro tradicional Antejuicio, al incorporar la posibilidad de aplicación de sanciones políticas por el Congreso, consistentes en la destitución del cargo y la inhabilitación para el desempeño de la función pública, anteriormente inexistentes en nuestra experiencia constitucional aunque comunes al Juicio Político contemplado en otros ordenamientos constitucionales latinoamericanos. A partir de la forma en que se empezaba a utilizar dicha institución y de los riesgos políticos que conllevaba su deficiente regulación, encuentro que la interpretación establecida por el Tribunal Constitucional, si bien va bastante más allá de lo que «dice» el texto de la norma constitucional e incluso introduce aspectos y distinguos que no aparecen en el texto, cumple un positivo papel previsor y racionalizador. Con ello bien se busca moderar su uso y someter la aplicación de sanciones políticas a la verificación judicial previa de responsabilidad penal, cuando se imputa la comisión de delitos en el ejercicio de la función, o bien se exige el logro de altas votaciones calificadas, que expresen un significativo grado de consenso en el Congreso, cuando se impondrán sanciones políticas por infracciones constitucionales que no constituyen delitos ni serán juzgadas por los tribunales.

Juicio Político, sanciones por conducta política y por infracciones constitucionales

11.— No comparto las aseveraciones que realiza, en algún momento, la sentencia del TC respecto de que en este «nuevo» Juicio Político» también se pueden imponer sanciones por la conducta política del acusado. Nuestra Constitución es bastante clara, y lo han sido todas las constituciones precedentes, en el sentido de que los únicos supuestos que habilitan la formulación de una acusación constitucional —se la llame *Antejjuicio* o *Juicio Político*— son la imputación de delitos cometidos en el ejercicio de la función o del cargo o de infracciones constitucionales. En el Perú resulta improcedente acudir al Juicio Político para pretender imponer sanciones al Presidente o a altos funcionarios por sus actos, gestión o sus conductas políticas, salvo cuando ellas conllevan, a su vez, la comisión de un delito o de una infracción de la Constitución, perpetrados con motivo del ejercicio del cargo o la función.

Las infracciones constitucionales

12.— Existen quienes sostienen que, para que las infracciones constitucionales puedan ser sancionadas, en el marco de un procedimiento de acusación constitucional, se requiere previamente que estas sean tipificadas y se señale la pena que les corresponde a cada una. Considero que ello constituye un error y revela una confusión, pues pretende dar a las infracciones constitucionales un tratamiento similar o equiparable al que corresponde a las conductas tipificadas penalmente como delitos, que ameritan la acusación constitucional por la imputación de aquellos cometidos en el ejercicio de la función o el cargo. En realidad, la infracción constitucional se produce cuando el alto funcionario viola o transgrede manifiestamente cualquier precepto o mandato contenido en la Constitución. En algunos casos, tal conducta puede también encontrarse contemplada y tipificada como delito en el Código Penal, lo que hará aplicable el supuesto de delito cometido en el ejercicio de la función. En cambio, el supuesto de la imputación de una infracción constitucional es totalmente distinto, pues obedece a que tal conducta

arbitraria e indebida, que vulnera la Constitución, no está tipificada como delito, por lo que la acusación y la eventual sanción no responden a una finalidad penal sino política.

Por ello, tampoco se requiere ni es necesario establecer la sanción específica que corresponde a cada posible infracción constitucional, pues tal sanción, de tipo político, ya está prevista en la propia Constitución, y no es otra que la suspensión o la destitución del cargo y la inhabilitación para el desempeño de la función pública hasta por diez años. Corresponderá al Congreso evaluar y graduar la sanción política que, dentro de dichos límites, resuelva imponer al alto funcionario contra quien se apruebe la acusación constitucional, que atenderá a la gravedad de la infracción y al caso concreto.

Los delitos cometidos en el ejercicio de la función no se circunscriben a los «delitos de función» del Código Penal

13.— Es frecuente que se señale que los delitos susceptibles de acusación constitucional contra el Presidente de la República o los altos funcionarios con derecho a Antejudio son los «delitos de función». Ello nos vincularía, de alguna manera, solo a aquellas conductas ilícitas tipificadas en el título XVIII del Código Penal, «Delitos contra la Administración Pública», más específicamente a su capítulo II, «Delitos cometidos por funcionarios públicos». Se trata de figuras como el abuso de autoridad, la concusión, el peculado y la corrupción. Ello supone una postura restrictiva y equivocada. Y es que no puede olvidarse que la Constitución, en su artículo 99°, se refiere a la posibilidad de acusación constitucional por todo delito que se cometa en el ejercicio de las funciones públicas, lo que no es lo mismo y resulta mucho más amplio. De modo que, si en el ejercicio de la función o del cargo, el alto funcionario incurre en otras conductas tipificadas penalmente como delitos, con motivo del desempeño de su función —como violaciones a determinados derechos constitucionales, por ejemplo—, también estas serán susceptibles de acusación constitucional.

Las particularidades del régimen presidencial, híbrido o atenuado, peruano

14.– Aunque desde el inicio de nuestra vida republicana en el Perú se adoptó el régimen de gobierno de tipo presidencial, de inspiración norteamericana, progresivamente se le fueron incorporando instituciones tomadas del modelo parlamentario, a fin de limitar y controlar mejor el poder presidencial y del órgano Ejecutivo; se asumió la forma de un «modelo híbrido», aunque con prevalencia presidencial. Este régimen ha sido denominado como un modelo presidencial «atenuado». Considero que este régimen se ha ido configurando paulatinamente por la incidencia de factores políticos de índole histórico y fáctico, más que como producto de una creación modélica o diseño teórico. La incorporación de instituciones parlamentarias en un régimen presidencial ha sido una suerte de reacción frente a los excesos del poder presidencial y una respuesta a las experiencias autoritarias. Ha tenido como intención establecer mayores frenos que moderen y limiten el poder gubernamental. Sin embargo, la raíz presidencial del régimen es lo determinante, pues se asienta en la base de la legitimidad política y social real del poder del Presidente de la República, emanada de su elección popular directa, de su condición de Jefe de Estado y de Gobierno, y del liderazgo que le reconoce nuestra tradición política.

15.– La forma de gobierno híbrida del régimen peruano combina, pues, instituciones propias de los modelos presidencial y parlamentario, bajo una hegemonía presidencial notoria, aunque dicha mixtura produce, a veces, que se pierdan algunos de los elementos de control político que dan coherencia o racionalidad a cada uno de ambos regímenes. No obstante, es muy importante advertir que, en este régimen «presidencial atenuado», el mismo marco normativo constitucional puede ofrecer resultados políticos que varían notablemente según suceda que el gobierno posea o no mayoría parlamentaria. Así, cuando se cuenta con dicha mayoría, mecanismos de control y contrapeso político de tipo parlamentario, como la censura de los ministros, no suelen constituir

una forma real de atenuación del poder presidencial, al carecer virtualmente de posibilidades políticas de aprobación. En cambio, cuando el gobierno carece de mayoría parlamentaria, el Congreso tiende a utilizar más intensamente los mecanismos de control, con lo cual se hacen más notorios los elementos parlamentarios que conforman el régimen híbrido; de este modo, se generan conflictos políticos que el sistema, muchas veces, no ha sido capaz de solucionar, sea por deficiencias normativas o razones fácticas. El funcionamiento del régimen político establecido en la Constitución, en definitiva, responde en buena cuenta a la composición política del Congreso y al grado de representación que el gobierno ostente en este; es decir, la actuación de las fuerzas políticas en la relación entre gobierno y oposición termina siendo lo decisivo.

La inexistencia de responsabilidad política del Presidente de la República

16.— En nuestro régimen presidencial, como es normal, el Presidente de la República carece de responsabilidad política, a pesar de ser quien dirige y jefatura el gobierno. En el régimen presidencial «atenuado» peruano, esta responsabilidad política corresponde a los ministros, tanto en forma solidaria por los actos que se aprueban en el Consejo de Ministros, como a nivel individual por los actos propios del ministro o los actos presidenciales que refrendan. Sin embargo, a diferencia de lo que sucede en los regímenes parlamentarios, la responsabilidad política de los ministros y su exigencia a través del voto de censura o de la falta de confianza parlamentaria tiene efectos bastante más limitados en términos del control de la política del gobierno. Y es que, siendo el Presidente quien actúa como Jefe del Estado y de Gobierno, a la par de ser quien designa a los ministros —sin intervención del Congreso—, la continuidad de estos o de una determinada política ministerial no puede darse sin el respaldo presidencial. Si bien el Congreso puede censurar y derribar a un ministro, lo que consigue es su reemplazo por otro, pero ello no necesariamente garantiza un cambio de política gubernamental, pues el sucesor responderá a la decisión del Presidente de la República

y a la orientación política que este —como Jefe de Gobierno—, y no el Parlamento, le imponga.

17.— La ausencia de responsabilidad política del Presidente de la República y las limitaciones en los alcances y eficacia de la responsabilidad política de los ministros hacen que, en nuestro régimen presidencial «atenuado», adquiera mayor importancia la institución del Antejuício o Juicio Político, como medio de control al poder del Presidente y de sanción frente a delitos cometidos en el ejercicio de la función o de infracciones a la Constitución perpetradas en el desempeño del cargo. Si bien es frecuente que la mayoría de ordenamientos latinoamericanos brinden un régimen especial al tratamiento de la responsabilidad penal y constitucional del Presidente de la República, mediante lo cual se limitan las causales por las que puede ser acusado mientras ejerce su mandato a fin de garantizar mayor continuidad y estabilidad a la función presidencial, el caso peruano resulta excesivamente restrictivo respecto de la normativa comparada, y hace muy poco probable la posibilidad de acusación del Presidente, a pesar de que pueda estar incurso en graves delitos de función o comunes o de serias infracciones a la Constitución.

El régimen especial del Presidente de la República en el Perú en cuanto a la oportunidad y causales para su acusación constitucional

18.— Si bien el artículo 99° de la Constitución incluye al Presidente de la República dentro de las autoridades y los altos funcionarios susceptibles de ser objeto del procedimiento de acusación constitucional ante el Congreso, por delitos o infracciones constitucionales en que incurra en el ejercicio de sus funciones, nuestra tradición constitucional le brinda un tratamiento especial, que limita las causales por las que puede ser acusado mientras ejerce el cargo. Así, el artículo 117° de la Constitución de 1993 enumera, en forma taxativa, los únicos casos o supuestos en los que el Presidente de la República puede ser acusado durante el ejercicio de su mandato. Estos son traición a la patria, disolución del Congreso —salvo el supuesto previsto en el artículo 134° de

la Constitución—, impedimento de la realización de los distintos tipos de elecciones o del funcionamiento del Jurado Nacional de Elecciones y los órganos electorales. Para acusar al Presidente de la República por cualquier otro delito o infracción constitucional no contemplados en la referida enumeración taxativa, habrá que esperar a que concluya su mandato. También se deberá aguardar a la culminación del mandato cuando se le quiera denunciar penalmente por la comisión de un delito común, aunque ya no será necesario ni pertinente recurrir al Antejudio.

19.— Una revisión de las diversas constituciones nacionales permite comprobar que, a pesar de nuestra experiencia política respecto de la actuación arbitraria o ilícita de muchos Presidentes, la normativa constitucional referida a las causales que habilitan la acusación del Presidente de la República durante el desempeño de su mandato por delitos o infracciones constitucionales cometidos en el ejercicio de la función se ha mantenido sin mayor alteración desde mediados del siglo XIX. Mientras que la «Constitución Vitalicia» bolivariana (1826) excluía de cualquier forma de responsabilidad al Presidente de la República, la Ley de Responsabilidad de Funcionarios del 17 de junio de 1834 fue la primera en normar esta materia. Fue la Constitución de 1839 la que estableció, como una regla que ha tendido a perpetuarse, que la acusación y la imputación de responsabilidad al Presidente de la República solo resultaban exigibles al culminar su mandato, para lo que contemplaba el Juicio de Residencia. Mientras ejercía el cargo, solo podía ser acusado por atentado contra la independencia y unidad nacional; el establecimiento de esta sanción estaba influenciada por la experiencia de la Confederación Peruano-Boliviana, para entonces recientemente derrotada.

Luego, la Constitución de 1856 amplió las causales de acusación al Presidente durante el desempeño de su mandato: agregó al atentado contra la independencia y la integridad nacional el atentado contra la forma de gobierno, la disolución del Congreso o el impedimento de su funcionamiento, causales que fueron retomadas y precisadas en la Constitución de 1860. Desde entonces, se han mantenido sin mayor

modificación sustancial las causales por las que el Presidente de la República puede ser acusado constitucionalmente durante el ejercicio de su mandato. Ello puede verificarse en las constituciones de 1920, 1933, 1979, así como en el artículo 117° de la vigente Carta de 1993, que mantienen un texto bastante similar en esta materia.

20.– Mención especial merece la propuesta del Anteproyecto de Constitución de la Comisión Villarán, cuyo artículo 74°, en su segundo y tercer párrafo, suponía una modificación importante. Tratándose de infracciones constitucionales, aunque no fueran delitos, el Presidente podía ser acusado constitucionalmente tras culminar su mandato, y se contemplaba como sanción la inhabilitación temporal o permanente para el desempeño de cualquier cargo público. Incluso podía ser acusado durante su mandato por la comisión de delitos comunes graves, siempre que lo aprobasen tres quintos de los miembros del Congreso. Lamentablemente, esta propuesta no fue acogida en la Constitución de 1933 ni después.

21.– Tampoco en la Constitución de 1979 hubo mayor innovación: se acogió el criterio expuesto por el constituyente Enrique Chirinos Soto, quien insistió en mantener las restricciones impuestas a las causales que habilitan la acusación del Presidente durante el ejercicio del mandato; en caso de delitos comunes o de una conducta impropia de la dignidad del cargo, señaló que la salida era invocar la incapacidad moral como causal para la declaración de vacancia presidencial por el Congreso. La conveniencia de mantener estas causales restringidas también fue sostenida por el constituyente Javier Valle-Riestra, quien señaló que ello se inspiraba en el principio constitucional británico de que «el Rey no puede equivocarse», y que debían ser los ministros quienes asumieran la responsabilidad correspondiente. Consideramos que la transposición de este principio no es adecuada ni está justificada, pues mientras que el monarca británico carecía y carece de toda responsabilidad por no ostentar tal cargo en virtud de una elección popular, y por no ejercer mayores atribuciones de gobierno, el Presidente accede al cargo por el voto popular y es él quien ejerce las funciones de Jefe de Estado y de

Gobierno. A pesar de ello, este mismo criterio prevaleció en el proceso constituyente de la Carta de 1993, en el que la propuesta de los congresistas Henry Pease y Díaz Palacios de agregar las causales de acusación al Presidente por corrupción y graves infracciones a la Constitución fue lamentablemente desatendida.

La necesidad de una reforma constitucional que incorpore algunas nuevas causales para la acusación del Presidente durante el ejercicio de su mandato

22.— Resulta injustificable que el tema de la responsabilidad penal y constitucional del Presidente de la República no haya merecido mayor atención y revisión durante los debates en los distintos procesos constituyentes. Pensamos que ello puede haber sucedido quizá por el poco interés de las fuerzas políticas dominantes en imponer mayores mecanismos de control al gobierno y al régimen entonces vigentes, a pesar de las experiencias precedentes y de la constatación de las carencias y las insuficiencias de las normas referidas a la responsabilidad penal y constitucional del Presidente de la República para controlar y sancionar los excesos y arbitrariedades en que incurrieron muchos presidentes. Y esto resulta especialmente necesario en una realidad como la peruana, en la que predominan el caudillismo y la personalización del poder presidencial.

23.— Las causales de acusación al Presidente durante el ejercicio de su mandato, taxativamente señaladas en el artículo 117° de la Carta de 1993, son del todo insuficientes para prevenir o sancionar graves actos presidenciales que no están contemplados en ese listado cerrado de supuestos que autorizan su enjuiciamiento o sanción. Así, por ejemplo, ante casos de enriquecimiento ilícito, corrupción, violaciones a los derechos humanos, graves delitos comunes de carácter doloso o graves infracciones constitucionales, el Presidente no puede —según el ordenamiento vigente— ser pasible de acusación constitucional ni de destitución mientras ejerza el cargo. Ello brinda una excesiva cobertura y protección al Presidente, incluso ante graves casos que ameritarían la exigencia de responsabilidad y la pérdida del cargo. Un tratamiento tan

restrictivo de la exigibilidad de responsabilidad penal o constitucional al Presidente de la República durante el desempeño del cargo no se encuentra en el régimen presidencial de los Estados Unidos de Norteamérica ni en la mayoría de países latinoamericanos.

Por ello, lo más adecuado sería realizar una reforma constitucional del artículo 117° de la Constitución, que incluya como nuevas causales específicas para la acusación del Presidente de la República, mientras ejerce el cargo, la comisión de graves delitos con motivo del ejercicio de la función (corrupción, enriquecimiento ilícito, peculado), violación de derechos humanos, graves delitos comunes dolosos o de serias infracciones de la Constitución. Obviamente, la determinación de los casos que configuran este carácter grave de los delitos e infracciones a la Constitución imputados al Presidente, así como la graduación de la sanción, corresponderá ser evaluada y resuelta por el Congreso, mediante el procedimiento de Antejudio o Juicio Político; estas se exigirían, además, para la aprobación de la acusación y sanción las mayorías calificadas establecidas por la ya referida sentencia del Tribunal Constitucional.

La incapacidad moral como causal de destitución y declaratoria de vacancia presidencial

24.– Con la ampliación de las causales por las que el Presidente de la República puede ser acusado penal y constitucionalmente durante el ejercicio de su cargo, se haría innecesario mantener la ambigua y discrecional interpretación otorgada o propugnada por algunos a la causal de «permanente incapacidad moral», prevista en el artículo 113°, inciso 2, de la Constitución, como fundamento para la destitución y declaración de vacancia de la Presidencia de la República por la imputación de conductas delictivas o impropias de la dignidad del cargo. Por ello proponemos que, en una futura reforma de la Constitución, esta causal de incapacidad moral sea eliminada.

25.– Las incapacidades física o mental permanentes sí constituyen una causal justificada de vacancia presidencial, por lo que debe mantenerse,

aunque eliminando, como ya se dijo, la ambigua e imprecisa causal de incapacidad moral. En los procesos constituyentes de las Cartas de 1860 y 1920, se aludía a la vacancia por incapacidad física o moral, entendiendo esta última como incapacidad mental. En cambio, en los procesos constituyentes que aprobaron las Cartas de 1933, 1979 y 1993 se debatió la interpretación imprecisa y ambigua de la expresión «incapacidad moral». Para algunos, la incapacidad moral incluía la mental, mientras que para otros esta se encontraba comprendida dentro de la incapacidad física; por lo demás, algunos consideraron que se refería a la desaprobación de la conducta del Presidente. Como se recordará, el presidente Alberto Fujimori fue destituido y vacado invocando esta tercera interpretación de la incapacidad moral, por lo que se le imputó incumplimiento de deberes de función y abandono del cargo. Cabe tener presente que el supuesto de destitución y vacancia presidencial por abandono del cargo se encuentra contemplado, de manera expresa, en el inciso 4 del artículo 113° de la propia Constitución de 1993, referido al caso en el que el Presidente no retorna al país en el término autorizado por el Congreso para su ausencia del territorio nacional. Hubiera bastado invocarlo para aprobar la destitución y vacancia, sin recurrir a invocar la incapacidad moral.

Esta amplitud asignada actualmente a la interpretación de los alcances de la «incapacidad moral» del Presidente de la República ha sido admitida por el Tribunal Constitucional como factible, a partir del sentido que se le otorgó para destituir y vacar a Fujimori. De modo que la invocación de esta causal podría permitir, mediante consideraciones políticas o juicios subjetivos de una mayoría parlamentaria sobre la conducta o gestión presidencial, que el Congreso disponga su destitución.

26.— Considero que la destitución del Presidente y la declaración de vacancia, cuando obedecen a una sanción, deben reservarse solo para supuestos particularmente graves, como determinados delitos e infracciones constitucionales, por lo que debe utilizarse como un recurso extremo ante situaciones objetivas que realmente lo ameriten y que justifiquen

que el Presidente sea apartado del cargo. Atribuir a la «incapacidad moral» un sentido de interpretación y aplicación amplio y flexible conlleva inconsistencia respecto de la naturaleza del régimen presidencial, así como riesgos políticos muy notorios, pues permite un juicio valorativo, subjetivo y político de la conducta y la gestión presidencial por el Congreso, con lo cual se genera la posibilidad de una suerte de «censura» parlamentaria, que acarree la destitución del Presidente, algo impropio en un régimen político presidencial como el nuestro.

Por ello encuentro inconveniente y políticamente riesgoso mantener la interpretación y utilización de la causal de vacancia presidencial por incapacidad moral como una «salida política», frente a la rigidez y el carácter restrictivo del actual artículo 117° de la Constitución. Si bien es cierto que este precepto constitucional, con la intención de proteger la continuidad y la estabilidad de la función presidencial, limita severamente y de manera excesiva los casos en que puede acusarse o destituirse al Presidente de la República mientras ejerce su mandato, pretender dar a la «incapacidad moral» como causal de destitución presidencial una interpretación muy abierta supone una forma indirecta de vulnerar el régimen constitucional respecto de la responsabilidad, la acusación y la vacancia presidencial. El nuestro no es un régimen parlamentario en el que el Congreso elige y puede censurar o derribar al Jefe de Gobierno por desaprobación su gestión, su actuación política o su conducta.

La redistribución de las competencias y atribuciones de gobierno entre el Presidente de la República, el Presidente del Consejo de Ministros y dicho Consejo

27.– Como hemos señalado al empezar este estudio, en un régimen constitucional de derecho no resulta razonable, política ni jurídicamente, que la persona que dispone del mayor poder y autoridad carezca casi totalmente del contrapeso y equilibrio de una efectiva responsabilidad en los planos político, penal y constitucional frente a los excesos o arbitrariedades en los que pueda incurrir en el ejercicio de sus funciones o en su conducta personal.

Ante la inexistencia de responsabilidad política del Presidente de la República, el control y la racionalización de su poder deben efectuarse mediante la adecuada regulación de su responsabilidad en los ámbitos penal y constitucional. Por ello considero indispensable realizar una revisión y reforma de este aspecto de la Constitución, procurando que contemos con mecanismos efectivos de control y sanción ante los actos indebidos del Presidente de la República, sin que ello signifique propiciar fórmulas muy abiertas que permitan su interpretación y utilización discrecional por el Congreso o la manipulación política por parte de la mayoría parlamentaria en contra del Presidente.

28.— Sin perjuicio de ello, consideramos que, ante la inexistencia de responsabilidad política del Presidente en un régimen presidencial como el nuestro, se impone incorporar algunos otros mecanismos que, sin entorpecer la función que compete al Presidente en la conducción del gobierno, restrinjan algunas de sus actuales atribuciones, para que estas se transfieran y sean ejercidas por el Presidente del Consejo de Ministros y los ministros, ya que estos sí son políticamente responsables ante el Congreso. Ello no supone que el Presidente de la República deje de ser el Jefe de Gobierno, o que el Presidente del Consejo de Ministros asuma esta función, pero sí implica revisar y redistribuir las competencias gubernamentales para hacer que algunas permanezcan en el Presidente de la República y otras pasen al Presidente del Consejo de Ministros y a dicho Consejo. De este modo se afrontaría mejor la carencia de responsabilidad política del Presidente. Ciertamente el desarrollo y la precisión de este asunto amerita un nuevo estudio específico, que nos proponemos realizar en un futuro trabajo.

BIBLIOGRAFÍA

ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo

2004 «El desafuero en el sistema constitucional mexicano». *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

ASAMBLEA CONSTITUYENTE (1978-79)

1979 *Diario de los debates de la Asamblea Constituyente 1978-1979*. Tomos IV y VII. Lima.

AUDIENCIA PROVINCIAL DE MADRID

2002 «Sección Quinta. Sentencia 155/2002. Sentencia contra ex Ministros José Barrionuevo, José Luis Corcuera y otros por delitos derivados de la presunta utilización de fondos reservados». Madrid, 21 enero de 2002. <<http://www.elmundo.es/especiales/2001/09/nacional/fondosreservados/sentencia.doc>>.

BASE DE DATOS POLÍTICOS DE LAS AMÉRICAS

1998 «Cesación presidencial. Análisis comparativo de constituciones de los regímenes presidenciales». Georgetown University y Organización de Estados Americanos. Fecha de consulta: 14 de julio de 2006. <<http://pdba.georgetown.edu/Comp/Ejecutivo/Presidencia/cesacion.html>>.

BERNALES BALLESTEROS, Enrique

1996 *La Constitución de 1993. Análisis comparado*. Lima: Konrad Adenauer Stiftung.

BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo

1996 *Introducción al Derecho Constitucional Comparado. Las «formas de Estado» y las «formas de gobierno»*. México: Fondo de Cultura Económica.

BREWER-CARÍAS, Allan R.

1985 *Instituciones políticas y constitucionales*. Tomo 2. Caracas – San Cristóbal: Universidad Católica de Táchira, Editorial Jurídica Venezolana.

CAMPI, Germán

2006 «Juicio Político». Argentina. <<http://www.espaciosjuridicos.com.ar/datos/AREAS%20TEMATICAS/PUBLICICO/Juicio%20Politico.htm>>.

CANALES Patricia y Virginia LOISEAU

1998 «Desafuero parlamentario en Chile. Disposiciones acerca de la inmunidad de los legisladores en las constituciones de algunos países de América». En *Base de Datos Políticos de las Américas*. Georgetown University y Organización de Estados Americanos. <<http://www.georgetown.edu/LatAmerPolitical/Comp/Legislativo/Congreso/Legisladores/inmunidad>>.

CARPIZO, Jorge

1994 *El presidencialismo mexicano*. Décimo segunda edición. México D.F.: Siglo Veintiuno Editores.

CONCA, Juan Ángel (recopilador)

2000 «Texto completo del fallo que desaforó a Pinochet. Parte III. En cuanto al Juicio Político como condición previa al enjuiciamiento de un ex Presidente de la República». Diario *La Tercera* [Santiago], 8 de agosto. <<http://www.ua.es/up/pinochet/noticias/agosto/sentencia/index.html>>.

COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS

1993 *Formas de gobierno: relaciones Ejecutivo - Parlamento*. Serie Lecturas Constitucionales Andinas, N° 2, CAJ. Lima.

COMISIÓN PERMANENTE DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ

2004 «Informe de calificación de la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales de la Denuncia 110 vontra el ex Presidente Alberto Fujimori Fujimori y otros, por presunta comisión de los delitos de asociación ilícita para delinquir, abuso de autoridad omisión de cumplimiento de funciones, peculado y destrucción u ocultamiento de documentos». Segunda legislatura ordinaria del 17 de marzo.

CONGRESO CONSTITUYENTE (1931)

1932 *Diario de los debates del Congreso Constituyente de 1931*. Tomo 3. Lima.

CONGRESO CONSTITUYENTE DEMOCRÁTICO (1993)

1993 *Diario de los debates. Pleno*. Tomo II. Lima.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA

1993 «Sentencia N° C-428/93. Demanda de inconstitucionalidad contra los Artículos 18°, numerales 5 y 8, y 19°, numeral 3, de la Ley 05 de 1992». Bogotá, 7 de octubre.

1996 «Sentencia N° C-222/96. Acción pública de inconstitucionalidad contra los Artículos 312°, 330°, 331°, 338°, 341°, 342°, 343°, 345° y 346°, todos parcialmente, de la Ley 05. de 1992, por la cual se expidió el reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes». Bogotá, 16 de mayo.

CORONADO, José Luis, Eloy ESPINOZA-SALDAÑA, Delia FARJE, Tatiana MENDIETA, Fausto SALINAS y Frank VISCARRA

1991 «La responsabilidad política del Presidente de la República. Círculo de Derecho Constitucional». En *Derecho y Sociedad*, N° 4, Lima.

COSTAFREDA, Andrea

2001 «El Juicio Político, ¿un mecanismo de resolución de conflictos?». Analista IIG. <http://www.iigov.org/dhial/?p=35_05>.

CHIRINOS SOTO, Enrique

1995 *Constitución de 1993. Lectura y comentario*. Segunda edición. Lima: Editorial Piedul.

DIVISIÓN DE POLÍTICA INTERIOR

s/a «De la responsabilidad de los servidores públicos. Análisis del contenido del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y Derecho Comparado». *Servicio de Investigación y Análisis*. <<http://www.cddhcu.gob.mx/>>.

DUVERGER, Maurice

1982 *Instituciones políticas y derecho constitucional*. Sexta edición española refundida. Barcelona: Ariel.

EGUIGUREN PRAELI, Francisco José

- 1990 *Los retos de una democracia insuficiente*. Lima: Comisión Andina de Juristas.
- 1993 «Las relaciones entre gobierno y Parlamento: elementos para una propuesta de reforma en el Perú». En *Formas de gobierno: relaciones Ejecutivo - Parlamento*. Lima: Comisión Andina de Juristas.
- 2002 «El Congreso, el Gobierno y sus relaciones en la propuesta de reforma constitucional». *Socialismo y Participación*, N° 94. Lima.
- 2005 «Diseño constitucional, régimen político y gobernabilidad en el Perú: los problemas que las normas no bastan para resolver». En Diego Valadés (editor). *Gobernabilidad y constitucionalismo en América Latina*. México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México.

GARCÍA BELAUNDE, Domingo

- 1991 «Forma de gobierno en la Constitución peruana». *Notarius - Revista del Colegio de Notarios*, N° 2. Lima.
- 2005 «¿Antejuicio, acusación constitucional, Juicio Político?». En *Ponencias desarrolladas en el VIII Congreso Nacional de Derecho Constitucional*. Arequipa: Fondo Editorial del Colegio de Abogados de Arequipa.

GARCÍA BELAUNDE, Domingo, FRANCISCO FERNÁNDEZ SEGADO y Rubén HERNÁNDEZ VALLE

- 1992 *Los sistemas constitucionales iberoamericanos*. Madrid: Dykinson.

GARCÍA MAHAMUT, Rosario

- 2000 *La responsabilidad penal de los miembros del gobierno en la Constitución*. Temas Clave de la Constitución Española. Madrid: Tecnos.

GARCÍA MEDINA, Ulises

- s/a «El Juicio Político en México, el fuero constitucional y el juicio de amparo. Una propuesta para su funcionalidad». <<http://www.scjn.gob.mx/Reforma/Foro/archivos/2802.pdf>>.

GARCÍA-PELAYO, Manuel

- 1961 *Derecho constitucional comparado*. Sexta edición. Madrid: Manuales. Revista de Occidente S.A.

- GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, Esther
 2002 *La responsabilidad penal del gobierno*. Cuadernos y Debates 128. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- HAKANSSON, Carlos
 2001 *La forma de gobierno de la Constitución peruana*. Piura. Universidad de Piura.
- LANDA ARROYO, César
 2004 «Antejuicio Político». Congreso Internacional sobre Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México.
- LIJPHART, Arend
 1987 *Las democracias contemporáneas*. Barcelona: Ariel Ciencia Política.
- LINZ, Juan, Arend LIJPHART, Arturo VALENZUELA y Óscar GODOY (editores)
 1990 *Hacia una democracia moderna: la opción parlamentaria*. Santiago: Universidad Católica de Chile.
- LINZ, Juan, Dieter NOHLEN, Nestor Pedro SAGÜÉS, Humberto NOGUEIRA, Carlos AYALA y Francisco EGUIGUREN
 1993 *Reformas al presidencialismo en América Latina. ¿Presidencialismo versus parlamentarismo?* Caracas: Ediciones Conjuntas, Comisión Andina de Juristas y Editorial Jurídica Venezolana.
- LINZ Juan y Arturo VALENZUELA
 1997 *Las crisis del presidencialismo. 1. Perspectivas comparativas*. Madrid: Alianza Universidad.
 1998 *Las crisis del presidencialismo. 2. El caso de Latinoamérica*. Madrid: Alianza Universidad.
- MIEMBROS DE LA COMISIÓN CIUDADANA DE SEGUIMIENTO
 2004 «Poder, justicia e indignidad». En *Utópica Ediciones*. <www.utopica.com>.
- MONTOYA CHÁVEZ, Víctorhugo
 2005 *La infracción constitucional*. Tesis y Monografías 10. Lima: Palestra.

NAKAZAKI SERVICIÓN, César Augusto

2003 «El Antejucio y la responsabilidad solidaria de los Ministros de Estado respecto de delito cometido por el Presidente de la República». *Diálogo con la Jurisprudencia*, año 9, N° 57, Lima.

NIKKEN, Claudia

1997 «Presidente de la República de Venezuela bajo el aspecto de la justicia político-penal y político-constitucional. El caso del Sr. Carlos Andrés Pérez, Ex Presidente de la República». En *Droit Public*, Université Panthéon-Assas (París II) DEA, N° 14, abril. <<http://www.analitica.com/archivo/vam1997.04/soc2.htm>>.

NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto

1993 *Regímenes políticos contemporáneos*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.

2002 «La reforma constitucional a la jurisdicción constitucional: del doble control concentrado de constitucionalidad a la concentración del control en el Tribunal Constitucional». *Ius et Praxis*, vol. 8, N° 1, Santiago.

NOHLEN, Dieter y Mario FERNÁNDEZ (editores)

1991 *Presidencialismo versus parlamentarismo*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.

PANIAGUA CORAZAO, Valentín

1995 «¿Acusación constitucional, Antejucio o Juicio Político?» En *La Constitución de 1993: análisis y comentarios*. Serie Lecturas sobre Temas Constitucionales 11. Lima: Comisión Andina de Juristas.

PEDROZA DE LA LLAVE, Susana

2003 «Responsabilidad penal de los servidores públicos. Breves notas sobre el procedimiento de declaración de procedencia». *Temas selectos de Derecho Constitucional*. México D.F.: Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República.

PIZZORUSSO, Alessandro

1984 *Lecciones de Derecho Constitucional*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

PLANAS, Pedro

1997 *Regímenes políticos contemporáneos*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

PRICE, Adam

2004 *A Case to Answer: a First Report on the Potential Impeachment of the Prime Minister for High Crimes and Misdemeanours in Relation to the Invasion of Iraq*. Londres: House of Commons. <www.impeach-blair.org>.

RESTREPO PIEDRAHITA, Carlos

1995 *Constituciones Políticas Nacionales de Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

RUBIO CORREA, Marcial

1999 *Estudio de la Constitución Política de 1993*. Tomo 4. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

SAGÜÉS, Néstor Pedro

2002 «El control del Congreso sobre el Presidente en Argentina. Normas y realidades». *Ius et Praxis*, vol. 8, N° 1, Santiago.

SAR, Omar

2005 «El Antejuicio Político, el Juicio Político y la vacancia presidencial». En *Ponencias desarrolladas en el VIII Congreso Nacional de Derecho Constitucional*. Arequipa: Fondo Editorial del Colegio de Abogados de Arequipa.

SOSA SOLÍS, Federico

1998 «El Juicio Político en México». *La Revista Peninsular*, edición 439, marzo, Mérida y Yucatán, México.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ

Expedientes N° 340-98-AA/TC, 358-98-AA/TC y 0006-2003-AI/TC.

TRIBUNAL SUPREMO DE ESPAÑA

1998 «Sentencia del Tribunal Supremo español sobre el Caso Marey. Causa Especial N° 2.530 de 1995. Juicios sobre el paramilitarismo en España: Caso GAL (Grupos Antiterroristas de Liberación)».

Madrid, 29 de julio de 1998. <<http://www.derechos.org/nizkor/espana/doc/marey.html>>.

VALLE-RIESTRA GONZÁLEZ OLAECHEA, Javier

2004 *La responsabilidad constitucional del Jefe de Estado*. Centro de Investigaciones Jurídicas Manuel Augusto Olaechea, Corte Superior de Justicia de Ica. Lima: Editorial San Marcos.

VERGOTTINI, Giuseppe de

1985 *Derecho Constitucional Comparado*. Segunda edición. Madrid:Espasa-Calpe.

VILLARÁN, Manuel Vicente

1962a *Anteproyecto de Constitución de 1931: exposición de motivos*. Lima: Talleres Gráficos P. L. Villanueva.

1962b «Posición constitucional de los ministros en el Perú». En *Páginas Escogidas*. Lima: Talleres gráficos P. L. Villanueva.

ZÚÑIGA URBINA, Francisco

2006 «Responsabilidad constitucional del gobierno». Ponencia presentada en las Jornadas Internacionales de Derecho Constitucional. Pontificia Universidad Católica del Perú, 24 y 25 de agosto de 2006, Lima.

Se terminó de imprimir en
los talleres gráficos de
Tarea Asociación Gráfica Educativa
Psje. María Auxiliadora 156, Breña
Correo e.: tareagrafica@tareagrafica.com
Teléfono: 332-3229 Fax: 424-1582
Se utilizaron caracteres
Adobe Garamond Pro en 11 puntos
para el cuerpo del texto
setiembre 2007, Lima - Perú