

Juicio político, antejuicio y acusación constitucional en el sistema de gobierno peruano

M. Abraham García Chávarri (*)

Sumario: 1.- La función de control del Congreso 2.- Deslinde conceptual entre acusación constitucional, antejuicio y juicio político 2.1.- Juicio político 2.1.1.- Objetivo 2.1.2.- Materias o causales 2.1.3.- Sanciones 2.1.4.- Efectos 2.2.- Antejuicio y acusación constitucional 2.2.1.- Objetivo 2.2.2.- Materias 2.2.3.- El antejuicio en la historia constitucional peruana 3.- El modelo peruano de 1993: acusación constitucional con incrustaciones de juicio político 3.1.- Presentación del modelo de acusación constitucional peruano 3.2.- Problemas del modelo de acusación constitucional peruano 3.2.1.- La inclusión de elementos extraños y desnaturalizadores 3.2.2.- Restricción de la actuación del Ministerio Público y del Poder Judicial 3.2.3.- Infracción constitucional, debido proceso y Corte Interamericana de Derechos Humanos 4.- Bosquejo de algunas soluciones para el modelo de acusación constitucional peruano.

1.- La función de control del Congreso

El Congreso es (debe ser) el reflejo político y social de un país. La preponderancia de una función parlamentaria respecto de otras dependerá del tipo de Congreso que se quiera desarrollar [1]. Un sector de la doctrina señala, por ejemplo, que la función legislativa ya no es la principal función parlamentaria, ello porque el Gobierno ha asumido una importante capacidad legisferante (decretos legislativos, decretos de necesidad y urgencia, etc.) o porque la ley, en términos de Zagrebelsky [2] esté en crisis y desintegración. Por otro lado, se argumenta que la principal función del Congreso es la de representación de los múltiples y más variados intereses sociales, políticos y económicos de una sociedad determinada.

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

Como señala la doctrina, es característica esencial del Estado Constitucional que en el mismo se constituya un amplio sistema de controles de muy diversos tipos: jurisdiccionales, políticos y sociales. El control parlamentario es un control de carácter político cuyo agente es el Congreso y cuyo objeto es la acción general del Gobierno y, por extensión, también la acción de toda entidad pública, con la excepción de la judicatura (para preservar su independencia) [3].

Una manifestación de la función de control parlamentaria es el procedimiento de acusación constitucional, que reconoce al Congreso la atribución sancionadora del Estado.

2.- Deslinde conceptual entre acusación constitucional, antejuicio y juicio político

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

2.1.- Juicio político

El *juicio político* o *impeachment* es una institución de clara naturaleza *política* y que se lleva a cabo a través de un órgano eminentemente *político* como es el congreso o parlamento. Los fines y objetivos que persigue el juicio político, así como los actos materia de su procedimiento, son, pues, de absoluta materia política [4]. Así mismo, se puede distinguir el *juicio político* inglés, parecido a un juzgamiento penal, del *juicio político* norteamericano, de carácter inequívocamente político y no criminal [5].

Bajo causales como “traición” (que englobaba una amplia gama de conductas, desde la falsificación de la moneda hasta el reconocimiento de la autoridad del Papa) o “mala conducta”, el *impeachment* fue concebido en la Inglaterra de Eduardo III (1376) para promover la remoción de determinados funcionarios [6]. El juicio político inglés acarreaba sanciones administrativas e, incluso penales (si así lo juzgaban) [7]. Sin embargo, conforme la Cámara de los Comunes sumaba sus fuerzas y consolidó su supremacía política [8], este mecanismo del juicio político comenzó a perder utilidad a favor de la, en esa época, institución de la responsabilidad política [9], en virtud de la cual, un ministro (o todo el gabinete) era removido mediante el ejercicio del voto de censura o la denegatoria del voto de confianza, que lo obligaban a dimitir.

Con características especiales, el *impeachment* fue acogido en la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica de 1787. El juicio político norteamericano fue previsto expresamente para funcionarios públicos y por causales específicas como traición, cohecho, y otros delitos y faltas graves. A diferencia del modelo británico, el Senado norteamericano, en ningún caso, puede imponer sanciones penales [10].

En ambos modelos (inglés y norteamericano), existe la prohibición del derecho de gracia para eliminar la sanción impuesta. Igualmente, en ambos sistemas, la acusación la realiza la Cámara de los Comunes o Cámara de los Representantes (según sea el caso), mientras que la determinación de la responsabilidad recae en la Cámara de los Lores o el Senado norteamericano [11].

2.1.1.- Objetivo

El objetivo del juicio político es la sanción *política* ante un acto moral o políticamente reprobable de tal grado que llegue a lesionar la respetabilidad de la función que el alto

representante estatal está desempeñando [12]. Al decir de Bayard [13], el juicio político no tiene por finalidad el castigo de los delincuentes, sino la protección del Estado. Lo que se busca en el juicio político es retirarle el poder a quien está haciendo un mal uso de él (es indigno de él) e impedir, por otro lado, que éste pueda volver a retomarlo en el futuro [14]. Este retiro del poder es claramente un objetivo *político* del impeachment, y es precisamente sobre la base de consideraciones de índole *política* que el congreso, instancia *política* por excelencia (reflejo de los múltiples sectores políticos de una sociedad determinada), sancione con la suspensión, destitución, o inhabilitación al funcionario considerado políticamente responsable. El juicio político agota su objetivo cuando el funcionario es separado o ya no está más en el cargo [15]: eso es finalmente lo que se persigue.

Por otro lado, lo político, a diferencia de lo jurídico, tiene que ver con el análisis de la conveniencia u oportunidad [16]. En otros términos, el juicio político sanciona una determinada conducta o actuación de un funcionario estatal (por ejemplo, una política de gobierno llevada a cabo por el ministro de un sector o ramo determinado) por estimarla políticamente inconveniente o inoportuna. La discrecionalidad del órgano político sancionador, como es apreciable, es pues muy amplia. Esto se aprecia sobre todo en Inglaterra, pues en los Estados Unidos de Norteamérica se proscribió su utilización según criterios de oportunidad política [17].

2.1.2.- Materias o causales

El juicio político sanciona la *falta política* [18]. Ahora bien, esta denominada falta política puede estar contenida en la comisión de un delito común, en la comisión de un delito de función, en la omisión de un deber de función o en la comisión de una acción o conducta carente de naturaleza penal (pero sí moralmente reprimible), en la medida en que éstas afecten la dignidad, la autoridad o el decoro de la función política. En otras palabras, el juicio político no sanciona la comisión de un delito de función por sí mismo, sino que lo condenará siempre y cuando a través de esta comisión se lesione la dignidad del Estado. El juicio político castiga y reprime una conducta por considerarla políticamente incorrecta, aun cuando dicha acción no sea penalmente perseguible.

Así por ejemplo, un funcionario estatal puede ser removido de su cargo a través de un juicio político por causa de su embriaguez habitual [19] o porque solicitara, siendo juez, para sí mismo y los suyos cercanos, favores a compañías ferroviarias, algunas de las cuales seguían procesos judiciales en el tribunal donde trabajaba [20]. Como se puede apreciar con facilidad, en el primer caso la destitución de un funcionario responde una causa estrictamente moral o ética: la embriaguez no comporta ninguna comisión de un delito, sino que es un acto que en sí mismo lesiona la dignidad y autoridad del cargo. El sancionado con la remoción si bien no cometió delito alguno, su conducta de ebriedad habitual mancillaba la dignidad estatal. Y esta consideración fue la que tomó el órgano político para sancionarlo.

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

2.1.3.- Sanciones

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

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

2.1.4.- Efectos

Siendo el objetivo del juicio político la protección de la dignidad y autoridad del cargo estatal, y su materia la sanción de una falta política por consideraciones estrictamente de esa índole, resulta pues consecuencia natural que la decisión o *sentencia* acordada por el órgano político no sea revisable en sede judicial. Esta decisión concluye el procedimiento y tiene un efecto que es doble: por un lado, y de naturaleza administrativa, la suspensión o destitución del acusado, y, por otro lado, la inhabilitación temporal o permanente de éste para volver a ejercer alguna función o cargo público [21].

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

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

question y la judiciabilidad de los actos políticos es pues notoria [22].

2.2.- Antejucio y acusación constitucional

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

Este modelo de antejucio surgió en la Francia Posrevolucionaria como una forma de tratamiento diferenciado de la criminalidad de los ministros [23]. El antejucio constituye una especie de antesala parlamentaria o congresal de un proceso judicial, donde será finalmente este último el llamado a determinar si el funcionario cuestionado tiene responsabilidad penal o no.

El antejucio, como puede observarse, difiere del juicio político, pues, en el primer caso, el Congreso no aplica ninguna sanción al funcionario acusado, sino que se limita a decidir si se habilita o no la competencia penal [24] de la judicatura ordinaria para iniciarse el proceso penal respectivo contra el referido funcionario por la infracción de delitos de función. El Congreso acuerda o no, luego de una previa investigación, si existen indicios suficientes para levantarle el fuero a un determinado funcionario y éste sea procesado por la comisión de delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones.

2.2.1.- Objetivo

A diferencia del juicio político o impeachment que buscaba hacer efectiva la responsabilidad política de los altos funcionarios, el antejucio es un procedimiento político-jurisdiccional que tiene por objetivo materializar la responsabilidad jurídica de estos mismos altos funcionarios por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones o por infracciones de la Constitución [25]. Como puede observarse, el margen de actuación del Congreso en materia de antejucio es pues más limitado, en el sentido que tiene que valerse para su decisión de levantamiento del fuero o no de parámetros no sólo de índole política sino, sobre todo, de carácter jurídico.

La carga valorativa política de un procedimiento de acusación constitucional está dada en que el Congreso debe establecer, como lo indica Valentín Paniagua [26], el carácter y verosimilitud de los hechos imputados al funcionario, es decir, deberá calificar la intención política o no de la denuncia constitucional, para que se persiga, como debe ser lo correcto, las conductas legalmente punibles y no las acusaciones maliciosas destinadas a herir la autoridad, respetabilidad o dignidad del funcionario. La estimación política de la denuncia constitucional radica en que los congresistas deberán observar en el caso concreto que los hechos que la sustentan buscan materializar una sanción penal por la comisión de un delito de función, mas no la suspensión temporal de un funcionario “incómodo” por veladas y proscritas consideraciones de conveniencia política.

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

Conviene precisar que la suspensión del ejercicio de las funciones del funcionario al

cual se le ha levantado la inmunidad o la prerrogativa funcional de alto dignatario no significa una sanción por parte del órgano congresal (como sí lo significa en el caso del juicio político) sino que es una medida que busca evitar que este funcionario utilice el poder político que vino ejerciendo en el eventual proceso penal que se le vaya a instaurar [27].

2.2.2.- Materias

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

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

El antejuicio, entonces, sólo procede como antesala para el procesamiento penal de altos funcionarios por la presunta comisión de delitos funcionales. Sobre este respecto, se pueden distinguir tres tipos [28]: el delito de función típico, el delito contra los deberes de función y el delito en el ejercicio de las funciones. El delito más común de esta clasificación es el delito de función típicamente considerado, es decir, aquel donde el sujeto activo es un agente cualificado (un alto funcionario estatal) y donde el bien jurídico protegido tiene estrecha relación con la cualificación del mencionado sujeto activo (por ejemplo, el delito de tráfico de influencias). Por su parte, el delito contra los deberes de función tiene que ver con el incumplimiento de deberes especiales, los cuales están recogidos por lo general en los reglamentos respectivos. Finalmente, los delitos cometidos en el ejercicio de la función son aquellos previstos específicamente cuando el agente activo (el funcionario público) se encuentra desempeñando una función especial (por ejemplo, apropiación ilícita de fondos entregados al funcionario con ocasión de un viaje que realice como representante del Estado).

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

2.2.3.- El antejuicio en la historia constitucional peruana

De la revisión de nuestros textos constitucionales se puede señalar con facilidad que el antejuicio es una figura que pertenece a nuestra tradición constitucional y que hubo de incorporarse muy temprano, con la Constitución de 1823, para finalmente llegar con

fisonomía propia y plenamente consolidada a la Constitución de 1979. Así, por ejemplo, el artículo 90.5 de la carta constitucional de 1823 señalaba como atribución del Senado el “Decretar, tanto en los casos ordinarios como en los extraordinarios, que há lugar á formación de causa contra el magistrado que ejerciere el poder ejecutivo, sus ministros, y el Supremo Tribunal de Justicia”. Con esta previsión, el sistema del antejuicio adquiere carta de ciudadanía en nuestra vida constitucional.

La Constitución de 1828 desarrolló con mayor precisión las características del antejuicio. Así, le correspondía a la Cámara de Diputados (artículo 22) “acusar ante el Senado al Presidente y Vicepresidente de la República, a los miembros de ambas Cámaras, a los miembros de Estado, y a los vocales de la Corte Suprema de justicia por los delitos de traición, atentados contra la seguridad pública, concusión, infracciones a la Constitución, y en general por todo delito cometido en el ejercicio de sus funciones a que esté impuesta pena infamante”. Como puede apreciarse, el antejuicio se perfilaba únicamente para delitos de función e infracciones constitucionales.

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

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

Con el sólo interés de demostrar la supervivencia y vigor del modelo de antejuicio en nuestra historia constitucional, es bueno recordar que la Constitución de 1979 recoge lo previsto desde la Constitución de 1828. Así, se señala en su artículo 183 que corresponde a la Cámara de Diputados acusar ante el Senado al Presidente de la República, a los miembros de ambas Cámaras, a los Ministros de Estado, a los miembros de la Corte Suprema de Justicia y del Tribunal de Garantías Constitucionales y a los altos funcionarios de la República que señala la Ley por infracción de la Constitución y por todo delito cometido en el ejercicio de sus funciones. En el mismo sentido, el artículo 184 prescribía que el Senado, una vez recibida la acusación, podía declarar que había lugar a la formación de causa contra el funcionario para que éste quedase sujeto a juicio según la Ley.

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

Finalmente, es preciso acotar que es tradición constitucional, como lo anota Valentín Paniagua [29], que no cabe acusación constitucional por infracciones constitucionales no tipificadas. La Ley de Acusación Constitucional de 15 de junio de 1834 reguló por primera vez este procedimiento y distinguió los delitos de función de las infracciones constitucionales. Sin embargo, la severidad de las penas previstas para los casos tipificados

de infracción constitucional hicieron que esta ley nunca rigiera en la práctica. Por lo tanto, el procedimiento de acusación constitucional del antejuicio sólo se consagró en nuestra historia constitucional para el caso de los delitos de función de los altos funcionarios.

3.- El modelo peruano de 1993: acusación constitucional con incrustaciones de juicio político

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

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

3.1.- Presentación del modelo de acusación constitucional peruano

El artículo 99 de la Constitución de 1993 prevé el procedimiento de acusación constitucional en términos muy parecidos a nuestra tradición constitucional, es decir, señala que “Corresponde a la Comisión Permanente acusar ante el Congreso: al Presidente de la República; a los representantes a Congreso; a los Ministros de Estado; a los miembros del Tribunal Constitucional; a los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura; a los vocales de la Corte Suprema; a los fiscales supremos; al Defensor del Pueblo y al Contralor General por infracción de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco años después de que hayan cesado en éstas.”

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

Sin embargo, el artículo 100 de la misma Carta de 1993 introduce elementos propios del juicio político en nuestro modelo de antejuicio. El referido artículo indica que “Corresponde al Congreso, sin participación de la Comisión Permanente, suspender o no al funcionario acusado o inhabilitarlo para el ejercicio de la función pública hasta por diez años o destituirlo de su función sin perjuicio de cualquier otra responsabilidad (...).” (El subrayado es mío.)

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

nuestra forma de antejuicio al introducirle elementos propios del juicio político.

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

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

3.2.- Problemas del modelo de acusación constitucional peruano

Se pueden encontrar tres grandes problemas al modelo de acusación constitucional previsto por la Constitución de 1993: 1) la inclusión de elementos del juicio político a un modelo de antejuicio y la colisión con la función jurisdiccional reservada a la judicatura ordinaria, 2) la irrazonable restricción de las atribuciones de la judicatura ordinaria y del Ministerio Público en materia de la acusación constitucional, 3) la atipicidad de la infracción constitucional y los riesgos de la muy probable vulneración al derecho a un debido proceso.

3.2.1.- La inclusión de elementos extraños y desnaturalizadores

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

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

Sin embargo, la actual Constitución de 1993 ha trastocado el modelo de antejuicio al introducirle un elemento propio del juicio político como es el de la sanción. Según nuestro texto constitucional, el Congreso puede imponer la sanción de destitución o de inhabilitación

al funcionario sin perjuicio de cualquier otra responsabilidad de la que fuere posible. Si el antejuicio busca ser la antesala a un proceso penal para los altos funcionarios, no tiene por qué entrañar una sanción, sanción que correspondería en todo caso aplicar a la judicatura ordinaria si así lo estima pertinente.

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

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

Si la potestad de impartir justicia emana del pueblo y se ejerce por la judicatura ordinaria (o Poder Judicial) a través de sus órganos jerárquicos (artículo 138 de la Constitución de 1993), el Congreso no puede asumir para sí la facultad de juzgar y sentenciar (al imponer las sanciones de destitución o inhabilitación) a los altos funcionarios por la comisión de presuntos delitos. El Congreso efectiviza la responsabilidad política de los ministros a través del voto de censura o la denegatoria del voto de confianza (y aquí sus consideraciones son exclusivamente de conveniencia u oportunidad política) y permite el procesamiento judicial de los altos funcionarios si encuentra indicios razonables (jurídicos y políticos) de la comisión de delitos de función; pero no puede sancionarlos *a priori* por hechos que deberán ser valorados en un proceso penal con las debidas garantías. Lo contrario significaría la intromisión del Congreso en las labores propias y constitucionalmente establecidas para la judicatura ordinaria.

3.2.2.- Restricción de la actuación de la judicatura ordinaria y del Ministerio Público

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

De decidirse en el procedimiento de la acusación constitucional que hay lugar a la formulación de una causa por la presunta comisión de un delito en ejercicio de las funciones, ésta debe limitarse a permitir el procesamiento penal del funcionario público. Y será el Ministerio Público quien valore los méritos de la causa y decida si hay lugar o no a una

denuncia. Todo ello bajo el entendido de que el Congreso no es una instancia jurisdiccional y lo único que puede hacer es permitir o no el procesamiento de un funcionario público por la comisión de delitos funcionales.

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

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

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

Sin embargo, la destitución de los tres magistrados del Tribunal Constitucional en el gobierno de Fujimori, así como la reciente inhabilitación de varios congresistas de ese pasado régimen [30] han tenido como fundamento la infracción de la Constitución. Ello es vulneratorio del derecho a un debido proceso por dos razones: 1) los acusados constitucionalmente son procesados, juzgados y condenados por el Congreso sobre la base de infracciones no tipificadas, lo que viola el principio de legalidad en materia penal, y 2) los acusados constitucionalmente son procesados sin que se observen las mínimas garantías de imparcialidad [31] (pues es el mismo Congreso el que acusa, valora y decide la sanción).

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

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

La heterocomposición de conflictos significó un paso evolutivo importante en la civilización, pues ya no era la venganza privada la componedora de la paz social, sino que se encargó a un órgano imparcial a las partes en disputa la solución de la controversia. No se

puede hablar de imparcialidad en el procedimiento de acusación constitucional cuando es el mismo Congreso el que decide si forma o no la subcomisión encargada de formular la acusación, si es la propia Comisión Permanente la que decide si la acusación pasa al Pleno y si es finalmente el Pleno el que decide la suerte de los acusados y les impone una sanción. Por otro lado, la posibilidad de actuación y defensa de los acusados se ve grandemente disminuida en el procedimiento de acusación constitucional previsto normativamente.

Todo ello ha significado que en el procedimiento parlamentario de acusación constitucional por infracción de la Constitución se viole el derecho a un debido proceso de los funcionarios acusados, pues han sido procesados y sancionados por infracciones no tipificadas en ningún cuerpo normativo, por juzgadores no imparciales (ya que también eran parte en el procedimiento) y donde no se respetó la adecuada defensa de sus intereses. Por ello, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a propósito del caso de los tres magistrados del Tribunal Constitucional destituidos en el gobierno fujimorista, ha señalado que el derecho a un debido proceso también debe ser aplicable en sede parlamentaria [32], situación que no fue observada en el caso mencionado.

4.- Bosquejo de algunas soluciones para el modelo de acusación constitucional peruano a modo de conclusión

Luego de una breve revista a los modelos de juicio político y antejuicio y acusación constitucional, las posibles y tentativas vías de solución a los problemas descritos podrían ser las siguientes:

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

En segundo lugar, la eliminación de las posibilidades de sanción por parte del Congreso también traerían como consecuencia el respeto a un debido proceso, pues el procedimiento parlamentario se limitaría a analizar si hay mérito suficiente para el levantamiento del fuero y el funcionario sea procesado judicialmente por delitos de función. El que el Congreso ya no pueda sancionar con la destitución o inhabilitación a los funcionarios, hace que ellos puedan ejercer debidamente su derecho de defensa en la sede idónea, que es la judicial.

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

En tercer lugar, en tanto no se tipifique la infracción de la Constitución prevista en el

artículo 99 del Texto de 1993 (y como nadie puede ser procesado por delitos e infracciones que no estén adecuadamente previstos), ésta no deberá aplicarse como causal de un procedimiento de acusación constitucional, máxime si como resultado del mismo se puede llegar a la destitución o inhabilitación de los procesados. Hasta que la infracción constitucional no esté tipificada (y lo esté adecuadamente) no debería aplicarse en atención al derecho a un debido proceso de los probables investigados, y en consideración también del principio de legalidad en materia penal, sobre todo teniendo en cuenta que la acusación constitucional por esta vía concluye en sede parlamentaria y puede irrogar, por lo tanto, la destitución o inhabilitación del funcionario público.

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

Ahora bien, el cambio de antejuicio a juicio político no es en sí mismo negativo, pero sí deberá tenerse presente que en un sistema como el norteamericano la responsabilidad penal no conoce la inmunidad y todo funcionario puede ser procesado por la comisión de cualquier delito. La modificación de nuestro modelo a uno de juicio político tendría que significar la eliminación de la inmunidad de los altos funcionarios y el establecimiento de una responsabilidad penal irrestricta (donde se tendría que incluir al Presidente de la República, que es absolutamente irresponsable en tanto dure su mandato [33]). Por todas estas consideraciones se puede observar que un cambio de modelo no sea lo más recomendable a nuestra realidad.

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

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

Finalmente, es adecuado señalar que los artículos 149 y 150 de la Propuesta de Reforma de la Constitución de 1993 (de julio de 2002, ahora en suspenso) significan un conveniente retorno a nuestro modelo histórico de antejuicio y acusación constitucional. El artículo 149 de la Propuesta de Reforma Constitucional establece que es competencia de la Cámara de

Diputados solicitar al Senado el levantamiento del fuero de los altos funcionarios por infracción de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones. Por su parte, en el artículo 150 de la misma Propuesta se precisa que corresponderá al Senado autorizar el levantamiento del fuero en mérito a los cargos formulados por la Cámara de Diputados. Por último, este mismo artículo 150 acota que, de acordarse dicho levantamiento de la inmunidad, el funcionario quedará en suspenso en el ejercicio de su función y sujeto a juicio según ley. Como puede apreciarse, se excluye la posibilidad de que el Congreso (el Senado) imponga algún tipo de sanción (destitución, inhabilitación) al funcionario investigado, y, por otro lado, se afirma la idea de que la responsabilidad penal del mismo funcionario deberá verificarse en un proceso judicial.

Estas son pues algunas consideraciones tentativas, unidas todas ella por la preocupación de intentar brindar un elenco de mayor protección y garantías a los procedimientos parlamentarios de acusación constitucional.

NOTAS:

- [1] Sobre los diferentes papeles que asume el Congreso en la actualidad frente a los fenómenos emergentes de las últimas décadas, es muy aconsejable revisar: VALENCIA ESCAMILLA, Laura. “Modernidad institucional y cambios en la función parlamentaria”. En: En: Cuestiones Constitucionales n° 7. México: Instituto de investigaciones jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, julio-diciembre de 2002. pp. 169-214.
- [2] Cf. ZAGREBELSKY, Gustavo. El derecho dúctil : ley, derechos, justicia. Madrid: Trotta, 1995. 173 p.
- [3] MORA-DONATO, Cecilia. “Instrumentos constitucionales para el control parlamentario”. En: Cuestiones Constitucionales n° 4. México: Instituto de investigaciones jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, enero-julio de 2001. p. 86. Sobre esta función de control parlamentario reseñada también es importante observar lo escrito por FERNÁNDEZ SARASOLA, Ignacio. “El control parlamentario y su regulación en el ordenamiento español”. En: En: Revista Española de Derecho Constitucional n° 60, año 20. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, septiembre-diciembre de 2000. pp. 89-113.
- [4] PANIAGUA CORAZAO, Valentín. “La justiciabilidad de los actos político-jurisdiccionales del Congreso”. En: Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999. p. 184.
- [5] LIEBER. Citado por PANIAGUA CORAZAO, Valentín. Op. Cit. p. 184.
- [6] Estas consideraciones sobre el juicio político en el esquema inglés pueden verse con mayor detalle en CAIRO ROLDÁN, Omar. “El juicio político en le Perú”. En: De Iure n° 2, año II. Lima. p. 318.
- [7] Sobre la evolución del impeachment, se puede revisar: MORA-DONATO, Cecilia. Op. Cit. pp. 87-89.
- [8] Sobre el incremento del poder del Parlamento Británico y sus relaciones tensas con los tribunales judiciales, es de interés revisar: TORRES MURO, Ignacio. “El control jurisdiccional de los actos parlamentarios en Inglaterra”. En: Revista Española de Derecho Constitucional n° 43, año 15. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, enero-abril de 1995. pp. 51-71.
- [9] Un muy interesante deslinde conceptual entre las responsabilidades política y penal se puede encontrar en: GARCÍA MORILLO, Joaquín. “Responsabilidad política y responsabilidad penal”. En: Revista Española de Derecho Constitucional n° 52, año 18. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, enero-abril de 1998. pp. 81-110.

- [10] CAIRO ROLDÁN, Omar. Op. Cit. p. 319.
- [11] *Ibíd.* p. 320.
- [12] PANIAGUA CORAZAO, Valentín. Op. Cit. p. 185.
- [13] BAYARD. Citado por PANIAGUA CORAZAO, Valentín. Op. Cit. p. 184.
- [14] TOCQUEVILLE. Citado por PANIAGUA CORAZAO, Valentín. Op. Cit. p. 184-185.
- [15] PANIAGUA CORAZAO, Valentín. “¿Acusación constitucional, antejuicio o juicio político?”. En: La Constitución de 1993. Análisis y comentarios II. Lima: Comisión Andina de Juristas, 1995. p. 127.
- [16] Es de sumo interés revisar ARAGÓN REYES, Manuel. Constitución y control del poder. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1995.
- [17] CAIRO ROLDÁN, Omar. Op. Cit. p. 320.
- [18] PANIAGUA CORAZAO, Valentín. “La justiciabilidad...” Op. Cit. p. 185.
- [19] El juez de distrito Pickering (Norteamérica) fue destituido de su cargo en 1803 por esta causa.
- [20] El juez Archibal, del Tribunal de Comercio (Norteamérica), fue removido de su cargo en 1913 por estos hechos.
- [21] *Ibíd.* p. 186.
- [22] Sobre este último punto, se recomienda revisar ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA, Eloy. Jurisdicción Constitucional, Impartición de Justicia y Debido Proceso. Lima: ARA, 2003. pp. 184 y ss.
- [23] CAIRO ROLDÁN, Omar. Op. Cit. p. 324.
- [24] *Ibíd.* p. 321.
- [25] PANIAGUA CORAZAO, Valentín. “La justiciabilidad...” Op. Cit. p. 187.
- [26] *Ibíd.* Loc. Cit.
- [27] *Ibíd.* Loc. Cit.
- [28] Para una revisión más detallada de la tipología de los delitos de función, conviene revisar: DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Hacia una reforma de la justicia militar en el Perú. Serie: Informes Defensoriales. Informe Defensorial n° 6-64. Lima: Defensoría del Pueblo, 2002. pp. 54 y ss.
- [29] PANIAGUA CORAZAO, Valentín. “La justiciabilidad...” Op. Cit. p. 187.
- [30] Así por ejemplo, sobre el caso de la ahora ex congresista Martha Chávez, conviene revisar DELGADO GUEMBES, César. “La sanción de suspensión en el ejercicio del cargo de congresista. El caso del status parlamentario de la congresista Martha Chávez”. En: En: Revista Jurídica del Perú, año LIII, n° 46. Lima, mayo de 2003.
- [31] Similares reparos se pueden advertir en: CANEZ MARTICORENA, Alfredo. Procedimientos parlamentarios de investigación y de acusación constitucional. Lima: Estudio Oré Guardia/Editorial Alternativa, 2001. pp. 41-47.
- [32] Es del mayor interés revisar lo establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su

sentencia del 31 de enero de 2001, en el caso del Tribunal Constitucional (Aguirre Roca, Rey Ferry y Revoredo Marsano versus Perú), especialmente los parágrafos 88 y ss.

Así mismo, se recomienda observar lo previsto en BUSTAMANTE ALARCÓN, Reynaldo. “El caso del tribunal Constitucional, a propósito de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”. En: Revista Jurídica del Perú, año LIII, n° 46. Lima, mayo de 2003.

[33] Con las excepciones previstas en el artículo 117 de nuestra actual Constitución.

(*) Asistente de Cátedra e Investigación del área de Derecho Constitucional de la Pontificia Universidad Católica del Perú
E-mail:
