

**LA RESPONSABILIDAD CONSTITUCIONAL Y PENAL DEL
PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN EL PERÚ:**

PROPUESTA PARA SU REFORMA

**TESIS PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE DOCTOR EN
HUMANIDADES**

presentada por

FRANCISCO JOSÉ EGUIGUREN PRAELI

LIMA, MARZO DE 2007

INTRODUCCIÓN

El objeto de estudio en la presente investigación, está referido al análisis de la responsabilidad del Presidente de la República en los ámbitos político, penal y constitucional, así como de los criterios a considerar para su reforma en nuestro país.

A pesar de la indudable importancia jurídica y política del tema, dado que el Presidente es la máxima autoridad del país, que conjuga las funciones de Jefe de Estado y de Gobierno, el asunto no ha sido revisado desde una perspectiva académica hace mucho tiempo. Desde el conocido trabajo de Javier Valle Riestra, titulado “La Responsabilidad Constitucional del Jefe de Estado”, que fue su tesis para obtener el grado de bachiller en Derecho en la Pontificia Universidad Católica del Perú, que fuera sustentada hace nada menos que 50 años, no se ha escrito ni publicado en nuestro país ningún trabajo de similar alcance y envergadura. Incluso puedo agregar, a partir de la investigación realizada, que me ha llevado a buscar y revisar bibliografía y a dialogar con colegas en varios países, que el mismo problema se observa en América latina, donde no existen mayormente trabajos que analicen específicamente el tema de la responsabilidad del Presidente de la República.

En el plano de la normativa nacional, se observa que se mantiene un tratamiento constitucional casi similar sobre este tema en nuestras Constituciones desde hace varias décadas, no obstante las deficiencias que se han puesto de manifiesto ante las imputaciones de orden penal y constitucional formuladas contra los presidentes Alan García, Alberto Fujimori y Alejandro Toledo. Cabe así reflexionar acerca de si el tratamiento constitucional vigente termina por favorecer, obviamente sin quererlo, el abuso del poder y la impunidad frente a la arbitrariedad y la corrupción, especialmente en una

realidad como la peruana donde prima la personalización del poder presidencial.

Para abordar el estudio de la evolución del régimen constitucional peruano en materia de responsabilidad del Presidente de la República y su exigibilidad, determinando sus principales problemas e inconsistencias evidenciadas a la luz de la experiencia nacional, se partirá de analizar y caracterizar las particularidades del régimen presidencial “atenuado” peruano. Posteriormente se analizará el surgimiento y evolución de la institución del *impeachment* o juicio político, como mecanismo para exigir responsabilidad al Presidente de la República y a las altas autoridades gubernamentales por los delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, infracciones de la Constitución o conducta indebida durante el desempeño del cargo. Ello se hará mediante una breve mirada del surgimiento de la institución en el sistema constitucional británico, su desarrollo en los Estados Unidos de Norteamérica y algunos países europeos; así como su recepción y tratamiento en diversos países latinoamericanos.

Con este marco general, analizaremos el régimen constitucional del antejuicio o juicio político en el Perú, pasando luego a tratar el caso específico del régimen especial de responsabilidad penal y constitucional aplicable al Presidente de la República en nuestro país. El trabajo culminará con la formulación de criterios y propuestas para una reforma constitucional, que armonice la necesidad de garantizar la estabilidad institucional y la continuidad de la función presidencial, con la indispensable eficacia en la exigibilidad de responsabilidad como mecanismo de control y contrapeso político, así como de sanción ante eventuales excesos del poder del Presidente.

Como se ha dicho, 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, que reunidos conforman un Consejo, a cuya cabeza se encuentra el Presidente del

Consejo de Ministros. Éste no es realmente un Primer Ministro, al estilo de los regímenes parlamentarios europeos, en los que resulta ser el jefe de gobierno; ejerce, más bien, las funciones de vocero y coordinador del Consejo de Ministros, pudiendo ser -según nuestra Carta Política de 1993- un ministro sin cartera.

Pero a pesar de ser el Presidente de la República la máxima autoridad y quien dirige el gobierno del país, carece de toda responsabilidad política por sus actos o decisiones, la que recae exclusivamente sólo en los ministros, como contraparte del refrendo de los actos presidenciales que realizan o de los acuerdos adoptados en el Consejo. Ello a pesar que es poco o nada lo que el Consejo de Ministros puede decidir sin la intervención y aprobación del Presidente de la República.

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 los delitos cometidos en el ejercicio de su función o 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 antejuicio o juicio político durante el ejercicio de su mandato.

Siendo el Presidente de la República la máxima autoridad política, como Jefe de Estado y de Gobierno, y quien posee una amplia gama de atribuciones, es preocupante que además de carecer de toda responsabilidad política, la Constitución contemple sólo unas pocas causales para su acusación durante el ejercicio de su mandato, en caso de que se vea involucrado en delitos de función o infracciones constitucionales. Tampoco podrá ser acusado o procesado penalmente por los delitos comunes (incluso dolosos) que cometa

mientras ejerza el cargo, debiendo para ello esperarse a que culmine su mandato.

Si bien es comprensible y justificado que la Constitución brinde un tratamiento especial a la institución y persona del Presidente de la República, en cuanto a su responsabilidad y posibilidades de acusación o procesamiento, 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, incluso si lo comparamos con el régimen imperante en otros países europeos y americanos, 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 los excesos políticos y la arbitrariedad que, a la postre, han quedado impunes.

Basta tener en cuenta las denuncias y acusaciones formuladas contra nuestros últimos presidentes, Alan García, Alberto Fujimori y Alejandro Toledo, ninguna de las cuales pudo tramitarse durante el ejercicio de su mandato, ni tampoco ejercitarse con éxito tras su culminación por su ausencia del país. Ello hace actualmente indispensable, sobre todo ante la inminencia de un proceso de reforma constitucional, emprender el estudio y revisión del régimen constitucional de la responsabilidad del Presidente de la República en sus diversos ámbitos, 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 y equilibrio del poder que evite la arbitrariedad y la impunidad.

Por lo expuesto, así como por la experiencia política de estos años, es evidente que debe promoverse una revisión y reforma constitucional sobre el tratamiento del régimen de responsabilidad del Presidente de la República. Ello

seguramente ocurrirá en breve, ya sea en el marco de un proceso parcial o integral de reforma constitucional que emprenda el Congreso, o mediante una asamblea constituyente convocada para este efecto. Es por ello que la elaboración y difusión de una propuesta de reforma sobre el tema, a partir de los resultados del trabajo de investigación realizado, denota el interés académico del proyecto y sus posibilidades de utilización y aplicación práctica en los planos jurídico y político.

Lima, marzo de 2007.



CAPÍTULO I

EL RÉGIMEN PRESIDENCIAL “ATENUADO” EXISTENTE EN EL PERÚ

En el Perú, como en la mayoría de países latinoamericanos, se adoptó el régimen presidencial inspirado en los Estados Unidos de Norteamérica como forma de gobierno 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 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, resulta expresión política de una sociedad fuertemente segmentada y de raíces autoritarias, donde aún persiste un escaso arraigo de los 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 autoconfiriéndose el rol de "garantes del orden" y de "árbitros" llamados a dirimir -por la vía de la intervención golpista- los conflictos o bloqueos entre las fuerzas políticas, tornando 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 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 cuenten con el refrendo ministerial; 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 sólo 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, establecerse su competencia deliberativa para ciertos asuntos, en mucho porque prevaleció el criterio de la Constitución de 1860 (para entonces vigente) que no le 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 Ejecutivo¹. 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, el propio Presidente es quien nombra y remueve con entera libertad a sus ministros. A su vez, que aunque el Consejo de Ministros puede reunirse sin la presencia del Presidente de la República, no puede en tales casos adoptar ninguna decisión normativa o política de importancia.

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, etc.

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 poder convocar a reunión del Consejo, fijar el orden del día de los temas a discutir en la sesión y presidir ésta, en caso de que no esté presente el Presidente de la República. Su potestad para seleccionar a los ministros del gabinete y proponerlos al Presidente de la República, era rara vez ejercida en la práctica.

La Constitución de 1933 buscó darle mayor importancia al Presidente del Consejo de Ministros, no sólo 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.

La posibilidad de que un parlamentario pudiera ser nombrado como ministro fue tratado y resuelto de manera diversa y contrapuesta por nuestras distintas Constituciones. Así, mientras la Constitución de 1823 no lo permitía, la

² VILLARÁN, Manuel Vicente. *Posición constitucional de los ministros en el Perú*. En: Páginas Escogidas, Lima.1962. Páginas 58 y 59.

Carta de 1826 lo admitió a condición 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 pero 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. Finalmente, 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 con la suspensión del mandato parlamentario mientras se ejerza la labor ministerial, la Carta de 1933 eliminó esta última restricción, estableciendo la conservación y ejercicio de ambas funciones. Incluso señaló expresamente que los parlamentarios que ejerzan cargos de ministros podrán 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 sólo en la Constitución de 1860 donde se le reconoció formalmente y se estableció que el ministro o ministros involucrados tenían 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, suscitándose luego un debate entre el ministro y los congresistas. Recién la Constitución de 1933 reguló con mayor precisión este instituto, disponiendo que la interpelación procedía si era admitida por un quinto de los parlamentarios hábiles, ya sea 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 que 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 incorporarla desde la práctica parlamentaria. Así, en 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 entre nosotros encuentra Villarán, es un voto de censura planteado en 1847. Pero la Constitución de 1856 no contempló la censura, sino sólo 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 procede *"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 esta dimisión. La Constitución de 1920 vino a reconocer y formalizar dicha práctica, aclarando que el voto de censura era un problema de desconfianza 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 vez de "desconfianza". Asimismo convalidó la costumbre de que el pedido de censura podía 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 sería 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, etc.) 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 que muchos analistas la califican como una Constitución *"orientada hacia el parlamentarismo"*. En la Exposición de Motivos del Anteproyecto de Constitución elaborado en 1931 por la comisión que presidió Manuel Vicente Villarán, se señalaba:

"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 sicología 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, es 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 sólo 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 éste sólo 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 cuidando 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 el Congreso se realicen simultáneamente y por un término similar

³ Ibíd. Páginas 40 y 41.

de mandato, suprimiendo el sistema de renovación parcial periódica de la Cámara de Diputados. La Constitución de 1933 plasmó la continuidad de este modelo «híbrido» peruano, aunque acrecentando algunas de las atribuciones del Congreso. Los miembros del congreso constituyente sostuvieron que dado que nuestra forma de gobierno se apartaba del presidencialismo y el parlamentarismo puros, optaban por mantener este sistema "ecléctico", 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 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), donde se produjeron agudos conflictos e inestabilidad política, debido al bloqueo a propuestas legislativas gubernamentales, la aprobación en el parlamento de leyes objetadas por el Ejecutivo, reiteradas interpelaciones o censuras al gabinete o a ministros, etc. Ello generó cuadros de virtual ingobernabilidad, que finalmente tuvieron como desenlace la producción de 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 fue su opción resuelta al fortalecimiento de la posición y atribuciones del Presidente de la República y el Poder Ejecutivo. Esto se logró tanto mediante el reconocimiento constitucional

de algunas nuevas potestades al Presidente, como a través del recorte o 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:

- a) 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 sólo exigía una votación superior al tercio de los votos válidos. Si ninguno de los candidatos obtenía en primera instancia dicha votación, se procedería a una “segunda vuelta” entre los dos candidatos con las votaciones más altas; abandonando la fórmula que preveía que cuando ningún candidato obtenía 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 reelección inmediata hasta luego de transcurrido un período presidencial.
- b) El Presidente, durante su mandato, sólo podía ser objeto de acusación constitucional y antejuicio ante el Congreso por haber incurrido en traición a la patria, por impedir las elecciones, el funcionamiento del Jurado Nacional de Elecciones o 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, pero 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, que no obstante su eventual gravedad penal, política o moral, impedirían la procedencia del antejuicio parlamentario durante la vigencia del mandato presidencial.

- c) Se mantuvo que el Presidente de la República conjuga las funciones de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, pero también la estipulación de que *“son nulos los actos del Presidente de la República que no cuentan con refrendación ministerial”*, como una forma de control intraorgánico en el Poder Ejecutivo y de fundamento para que el Presidente no sea políticamente responsable ante el parlamento. En cambio, los ministros resultan individualmente responsables por sus propios actos o por los actos presidenciales que refrendan; asimismo, todos los ministros son solidariamente responsables por los actos delictivos o infractorios de la Constitución o 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. Los ministros reunidos conforman el Consejo de Ministros, a cuya cabeza existe un Presidente del Consejo. Corresponde al Presidente de la República nombrar y remover al Presidente del Consejo; también el Presidente nombra y remueve a los demás ministros, a propuesta y con el acuerdo del Presidente del Consejo, respectivamente. Los ministros no pueden ejercer ninguna otra función pública, excepto la de congresista.
- d) Las potestades de interpelar, censurar o extender confianza a los ministros se reservan exclusivamente a la Cámara de Diputados, corrigiendo la innecesaria duplicación que establecía la Carta de 1933 que conferiría esta facultad a ambas cámaras. Ello fortaleció la posición del Consejo y los ministros frente al parlamento, situación que se complementó con el incremento introducido en el número de votos requeridos para que procedan la interpelación o la censura. La interpelación podía solicitarla al menos el 15% del número legal de diputados, procediendo únicamente si era 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 éstos. El ministro o los ministros contra quienes se aprueba un voto de censura tenían que renunciar, estando obligado el Presidente de la República a aceptar esta dimisión; similar es la consecuencia cuando el ministro solicitaba, por propia iniciativa, un voto de confianza y no lo obtenía. Esta Constitución disponía que la censura se debata y vote 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 inmediatas.

- e) 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 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.
- f) Se otorgó al Presidente de la República la facultad de disolver la Cámara de Diputados, siempre que ésta haya censurado o negado confianza a tres consejos de ministros. Esta potestad presidencial sólo podía ejercerla una vez durante su mandato, sin admitirse en el último año de éste, lapso en el que la Cámara sólo 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 ésta 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.

- g) En el campo de la función legislativa, dentro de la orientación hacia el fortalecimiento del Poder Ejecutivo, se introdujo la posibilidad que el Congreso pueda delegarle facultades legislativas para que dicte 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.
- h) La Constitución de 1979 innovó también en materia de la aprobación de la ley anual del Presupuesto del Sector Público, disponiendo que el proyecto debía ser elaborado por el Poder Ejecutivo (y ya no por el parlamento, como normaba la Carta de 1933) remitiéndolo para su estudio, 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 elaboró 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

⁴ La Carta preveía que el proyecto de ley debía ser remitido para su promulgación 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 éste, la norma observada retornaba para su reconsideración por el Congreso, alcanzando carácter de ley únicamente si lograba la aprobación por más de la mitad del número legal de miembros de ambas cámaras.

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, inclinando 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 inobjetable) 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, logrando 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, no buscó seriamente 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 a 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 más, podían establecerse algunas reformas puntuales para corregir ciertas deficiencias advertidas en la aplicación y 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 reproduce 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 prosigue en el camino de acrecentar las atribuciones del gobierno. Esta Constitución fue aprobada mediante un referéndum popular, el 31 de octubre de 1993, donde el "SI" obtuvo un apretadísimo (y bastante discutido) triunfo sobre el "NO", por una diferencia de escasamente el 4% de los votos. Contempla las siguientes innovaciones en materia del régimen político y de las relaciones entre Gobierno y Parlamento:

- a) Se permite la reelección presidencial inmediata, por un período adicional de cinco años. Este era 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.
- b) 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.
- c) Aunque se mantiene como atribución del Presidente de la República su condición de Jefe de Estado y de Jefe 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, 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.

- d) Se establece un Congreso unicameral de ciento veinte miembros, cuya elección se realiza de acuerdo al 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 elegirá por "distrito nacional único". Ello favorecía el centralismo y facilitaba la digitación de los candidatos al parlamento por el Presidente. Al interior del Congreso unicameral existe una Comisión Permanente elegida por éste, cuyos integrantes no excederán del 25% del número total de congresistas, tendiendo a mantener la proporcionalidad de la representación parlamentaria de las distintas fuerzas políticas⁵.
- e) 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 Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, así como de los embajadores nombrados por el Presidente de la República.
- f) Se establece que la obligación del Presidente del Consejo de Ministros, y de su equipo ministerial, de concurrir al Congreso debe efectuarse

⁵ Entre las principales atribuciones de la Comisión Permanente están: 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; aprobar los créditos suplementarios y transferencias presupuestales, durante el receso parlamentario.

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 se propone adoptar en su gestión. Pero a diferencia de la Constitución de 1979, que disponía que esta presentación ministerial no daba lugar a ningún voto 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 efectos consiguientes respectivos.

- g) Se mantiene la potestad presidencial de disponer la disolución del Congreso, pero esta vez en el supuesto 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 una década⁶, 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. A continuación explicaremos brevemente estas deficiencias.

⁶ EGUIGUREN PRAELI, Francisco José. *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, 1993. Páginas 170 a 178.

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 sólo constituyen un importante mecanismo de control político del parlamento al gobierno, sino que permite resolver la crisis por falta de respaldo o aceptación parlamentarias a la gestión política gubernamental. En efecto, en dichos regímenes la continuidad del gabinete está supeditada a que éste 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, cediendo 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 también 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 reemplazo del ministro o ministros contra quienes se adopta, no implica necesariamente un cambio en la orientación de la política gubernamental. Siendo 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 (desatendiendo las exigencias de los parlamentarios) sobre todo si ésta es impartida por el Presidente, lo que puede determinar la subsistencia o eventual agravación de la discrepancia surgida entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo. En definitiva, la censura ministerial en el caso peruano sólo garantiza el cambio de la persona del ministro, pero no necesariamente un cambio de política gubernamental ni la solución de la controversia suscitada.

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 requiera alcanzar más de la mitad de los votos, ya sea en primera o en segunda votación popular directa. El objetivo perseguido fue dar 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 sólo se contemplan para la elección presidencial, la composición política del Congreso se define en la primera y única votación, quedando 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 actual gobierno del Presidente 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, adquiriendo ambos órganos 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 ninguna participación 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 poder modificar, mediante una nueva elección popular, la composición política y correlación de fuerzas al interior del Parlamento. Y es 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 o 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 éste, no constituyen un mecanismo sustantivo de limitación al poder y atribuciones del Presidente de la República. Por el contrario, su debilidad es ostensible, pues los ministros deben al Presidente de la República 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 el Presidente de la República las funciones de Jefe de Estado y de Gobierno, a él 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 éstos 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 conlleva 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 pero 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 ninguna norma o medida política relevante. A su vez, el Presidente del Consejo no es un auténtico Primer Ministro, al margen del liderazgo y la función de coordinación que puedan corresponderle.

5. ¿Cómo racionalizar nuestro régimen presidencial?

Los excesos y distorsiones a que han conducido frecuentemente el presidencialismo real imperante en el Perú, son preocupantes a la par de 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 estabilidad del régimen político y la institucionalidad democrática. A su vez, ha sido palpable la inmadurez e incomprensión 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 el 2000, contribuyeron a dar "estabilidad" a las políticas gubernamentales, propiciaron también conductas muy teñidas de soberbia e intransigencia en el Poder Ejecutivo, a la par de 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, configurando el "presidencial atenuado" al que alude García Belaunde⁷, sólo logran limitar significativamente el poder presidencial cuando el gobierno carece de mayoría parlamentaria. Por ello, al igual que en otros países latinoamericanos, algunos sectores, fundamentalmente académicos, han visto con entusiasmo la posibilidad de incursionar hacia lo que Duverger denomina un régimen semi-presidencial⁸. La innovación básica es que se instituye un Presidente o Jefe de Estado electo por votación popular y con mayores atribuciones a las que le corresponden en un

⁷ GARCÍA BELAUNDE, Domingo. *Forma de gobierno en la Constitución Peruana*. En: Notarius, Revista del Colegio de Notarios, N° 2, Lima, 1991. Página 245.

⁸ DUVERGER, Maurice. *Instituciones políticas y derecho constitucional*. Barcelona, Ariel (6a. edición española refundida), 1982. Página 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 éste tiene más de parlamentario que de presidencial, por lo que consideramos que más propiamente corresponde a un régimen "semi-parlamentario", que no es lo planteado para Latinoamérica que se orienta más estrictamente a un esquema semi-presidencial.

régimen parlamentario clásico; a su vez, conservando el Ejecutivo dualista, existe el Primer Ministro (como jefe de gobierno) y un Gabinete designados por el parlamento y políticamente responsables ante éste.

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 Presidente del Consejo de Ministros en un Jefe de Gobierno, dejando de corresponder esta función al Presidente de la República. Como puede apreciarse, ello es diferente al camino seguido en el caso de la V República francesa, pues allí lo central era moderar y racionalizar la inestabilidad política del régimen parlamentario, estableciendo 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 oriente a establecer un régimen político más estable y equilibrado, donde el gobierno (Poder Ejecutivo) cuente con atribuciones suficientes para adoptar decisiones ágiles y eficientes, mientras 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 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 a 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 su gabinete y, menos aún, que éstos 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 introducirle nuevos mecanismos de control político intra e interorgánicos para la limitación al 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, etc. Algunas de las funciones y atribuciones de un Jefe de Gobierno (aunque no todas) podrían transferirse directamente al Primer Ministro, al Consejo y a los respectivos ministros, tales como la elaboración de reglamentos, el manejo de la política económica, de la Administración Pública, el control del orden público, etc. Obviamente los ministros requerirían el respaldo presidencial a su gestión y serían políticamente responsables de ella ante el parlamento.

Otro aspecto medular a revisar 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 sólo 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 lo que 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 las mismas 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 ejerce las mayores atribuciones, carezca casi totalmente del contrapeso y 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, debiendo incluirse 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 o el 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 DEL 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* de origen británico. Aunque este término no tiene una traducción precisa, en general la palabra *impeach* alude, por un lado, a un cuestionamiento sobre la validez y veracidad de las afirmaciones; y por el otro, a un acto de acusación sobre un delito o falta (*misdemeanor*).⁹ Literalmente significa bochorno. El *impeachment* ha sido así 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, falta o 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 aun no se reunía periódicamente, ni decidía sobre cuestiones de gobierno. El Rey convocaba a la Cámara de los Comunes

⁹ Merriam-Webster's Collegiate Dictionary. Tenth Edition. 2001. Página 580.

únicamente cuando necesitaba subsidios o 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 éstos. 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 del Rey, donde 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 enfrentaba 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 del Rey, Inglaterra empezó 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*

¹⁰ GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, Esther. *La Responsabilidad penal del gobierno*. Cuadernos y debates 128. Madrid, 2002. Página 33.

¹¹ *Ibíd.* Página 39.

Consuetudinis Angliae”, explicaba que los Consejeros eran 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 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, quién directamente nombraba a los consejeros o ministros, una construcción teórica sirvió para trasladar la responsabilidad de los actos lesivos del Rey (exento de toda responsabilidad) hacia el Consejo, **salvando de esta forma el conflicto generado por el carácter contractual de la monarquía inglesa y sustituyendo, al mismo tiempo, la irresponsabilidad real por la responsabilidad ministerial.** Ya en esta época, la participación de los consejeros era ineludible para las decisiones del Rey.

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 sean de naturaleza penal y no política¹³. 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 (***high crime and misdemeanor***).¹⁴

¹² *Ibíd.*. Página 41.

¹³ CORONADO, José Luis; ESPINOSA-SALDAÑA, Eloy; FARJE, Delia; MENDIETA, Tatiana; SALINAS, Fausto y VISCARRA, Frank. *La Responsabilidad Política del Presidente de la República*. Círculo de Derecho Constitucional. En: Derecho & Sociedad, Lima, 1991. Página 29.

¹⁴ GONZÁLEZ HERNÁNDEZ Esther. *Op.Cit.* Página 35.

Durante el reinado de Enrique VII, la monarquía se fortaleció haciendo prácticamente imposible cualquier procedimiento de este tipo. Los Consejeros de la Corona podían permanecer tanto tiempo como al Rey le pareciese. Ello se mantuvo hasta el siglo XVII, que fue el período en que más acusaciones se formularon. **Los *impeachment* del siglo XVII olvidaron la naturaleza originariamente penal de esta institución. La mayor cantidad de acusaciones se dio por alta traición, frente a motivaciones políticas y aun en ausencia de conducta criminal.**

El instituto del *impeachment* perdió alguna relevancia a partir del momento en que el Parlamento reafirmó su posición soberana como representante de la nación tras la Revolución Gloriosa de 1688¹⁵, con lo que se empieza a recurrir a supuestos de **responsabilidad política** de los consejeros o ministros, que se concretiza en el siglo XVIII cuando se consolida el paso de la monarquía limitada al efectivo funcionamiento del gobierno parlamentario. Un importante ejemplo fue el caso del primer ministro Lord North, en 1782, que presentó su dimisión y la de todos sus ministros a Jorge III, a causa de la fuerte oposición parlamentaria; el monarca se vio obligado a aceptarla, a pesar 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 del cargo a los miembros del Gobierno que dejen de gozar de la confianza del Parlamento, sin necesidad de que hayan 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.

¹⁵ GARCÍA MAHAMUT, Rosario. *La Responsabilidad penal de los miembros del gobierno en la Constitución*. Temas clave de la Constitución Española. Madrid, 2000. Página 44.

¹⁶ Nota 8. (BISCARETTI DI RUFFIA. *Derecho Constitucional*. Madrid: Tecnos. 1978. Página 234.) En: GARCÍA MAHAMUT, Rosario. *Op. Cit.* Página 45.

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. En este período, existió un Estatuto que incluía ciertas causales de alta traición como: “*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 le daba un margen muy amplio de acusación al Parlamento, que podía incriminar por cualquier fallo, error o discrepancia política.¹⁹ Cabe resaltar que al delito de alta traición le correspondía la pena de muerte como condena.

En el siglo XVII se dieron la mayor cantidad de *impeachments* de la historia inglesa, que 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”, debido a que habían sido cometidos por un alto funcionario, adquiriendo por ello un valor suprapenal. Incluía delitos como corrupción o aceptación de sobornos.

¹⁷ PRICE, Adam. *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*. London, House of Commons, agosto 2004. punto 236. Página 65. Disponible en: www.impeachBlair.org

¹⁸ GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, Esther. *Op. Cit.* Página 38.

¹⁹ *Ibíd.* Página 42.

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, reemplazar la autoridad del Rey o por considerar al gobierno como 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 en el reinado de Carlos I. Durante 11 años no se había convocado 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; por ello se acudió a un *bill of attainder*, aceptado, también, por los Comunes, para la acusación de Strafford.

²⁰ GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, Esther. *Op. Cit.* Página 38.

²¹ *Ibíd. Op. Cit.* Página 47.

²² *Ibíd. Op. Cit.* Página 48.

El *Bill of attainder* era la norma legislativa por la que se disponía la muerte civil de una persona. Esta 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* sirve para penar actos para los cuales la ley no tiene prevista una sanción.²³ Se imponía discrecionalmente, sin juicio y sin posibilidades de defensa, por ambas Cámaras del Parlamento y el Rey. No era un procedimiento eficiente de responsabilidad ministerial, pues cuando se trataba de ministros apoyados por el Rey, no se podía contar con la aprobación del monarca.

Cabe destacar que para que los miembros del gobierno sean responsables penalmente por determinados delitos, éstos deben estar siempre asociados al cargo que se desempeña y tener cierta gravedad política. Deben darse 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 “*sólo por delitos políticos graves (...); delitos que atentaban contra el núcleo esencial de la relación de fidelidad de los Pares con su Rey*”.²⁴ En ese 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 esta Cámara desde siempre tuvo también funciones judiciales²⁵. Era considerada como Tribunal de Apelaciones de los tres

²³ LANDA ARROYO, César. *Antejuicio Político*. Congreso Internacional sobre culturas y sistemas jurídicos comparados. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 9-14 febrero 2004. Página 7.

²⁴ Nota 25 en: GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, Esther. *Op. Cit.* Página 43.

²⁵ PRICE, Adam. *Op. Cit.* punto 236. Página 65.

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, sus esposas, la reina consorte y el Príncipe consorte; por lo cual no hubo mayor objeción de que la Cámara de los Lores debía ser 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 de paridad de rango -por el que toda persona debía ser juzgada por sus iguales- al Consejo, constituido por nobles, le correspondía ser juzgado por la Cámara de los Lores. Si bien la Cámara de los Comunes no poseía ninguna competencia jurisdiccional, e incluso los Comunes no eran considerados como 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 del sistema británico. Se asienta sobre una organización de poderes marcada por la rígida separación entre el ejecutivo (el Presidente) y el legislativo (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 gobernar.

En ese esquema, el Presidente es, conjuntamente, Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, elegido por sufragio universal, lo que lo sitúa en un plano de

²⁶ GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, Esther. *Op. Cit.* Página 42.

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 éste, 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, que se reserva para casos de grave atentado de la Constitución, y permite la prevención de arbitrariedades por parte del Presidente y sus Secretarios.

Las primeras menciones del *impeachment* en Norteamérica, se manifestaron en las Constituciones de los Estados de Pennsylvania, Vermont, Delaware, New Jersey, New York, Carolina del Norte, Virginia y Massachusetts; 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 del cargo de 7 años, sólo removible por *impeachment*. La resolución condenatoria sólo 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

²⁷ GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, Esther. *Op. Cit.* Página 63.

cargos era un medio para evitar una posible invasión del ejecutivo sobre el legislativo.²⁸ Además, Hamilton consideraba que era preferible construir un legislativo fuerte a que el ejecutivo sea inmune ante el abuso de poder.

Así, se instaura el *impeachment* 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, al Vicepresidente y otros altos funcionarios oficiales, en el supuesto de darse una decisión que apruebe el *impeachment*. La acusación, según el Artículo 1 sección II 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*”²⁹; reservando los delitos de traición, asesinato y felonía a los tribunales ordinarios. 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 sólo 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*

²⁸ *Ibíd.* Página 67.

²⁹ GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, Esther. *Op. Cit.* Página 68.

³⁰ *Ibíd.*

irregularidades financieras".³¹ De este modo, como se ha dicho, se optó por preferir que puedan 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 que 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.

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 al 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 a 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 a 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

³¹ PRICE, Adam. *Op. Cit.* Anexo C. Páginas 94 y 95.

dimitió antes de consentir en 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 la promovida contra **Andrew Johnson**. El *impeachment* de Johnson estuvo rodeado de un contexto de enfrentamientos políticos entre el Presidente y el Congreso; finalmente, Johnson no fue condenado por diferencia de un solo voto. Sin embargo, cabe destacar algunos de los hechos que sustentaron su acusación³²:

- 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 éstos sean reemplazados por igual procedimiento. De hacerlo, sería condenado por “grave ofensa”.
- Esta norma pretendía acorralar a Johnson, de modo que se vea forzado a violar una ley del Congreso y, por ende, ser sometido a *impeachment*.
- Johnson, a pesar del *Act*, destituyó a Stanton, por lo que el Congreso inició su acusación.

Las acusaciones contra Johnson estuvieron basadas principalmente en la violación del *Tenure of Office Act*, en la que se alegaba que la violación a sus

³² GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, Esther. *Op. Cit.* Página 71.

disposiciones sería considerada *high misdemeanours*; también por haber utilizado un lenguaje no apropiado ante el Congreso, que lo había hecho caer en ridículo. 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, justificando su actuación contra dicha norma en defensa de la Constitución. Finalmente, Johnson no fue condenado, demostrándose 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 “*Affaire Watergate*”, 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 este partido. El *Washington Post* publicó una acusación contra funcionarios de la Casa Blanca y del Comité para la reelección de Nixon, imputándoles estar envueltos en una conspiración contra el Partido Demócrata y que las órdenes venían del Secretario del Presidente; asimismo, se acusó a Nixon de tener fondos secretos para la campaña presidencial y que el sabotaje había sido pagado con estos 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* nombro 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 grabaciones que tenían lugar en el despacho de Nixon. El Presidente Nixon se negó a presentar dichas

³³ *Ibíd.* Página 72.

³⁴ *Ibíd.* Página 75.

grabaciones, 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, debiendo entregar las cintas. 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 pueden otorgar un privilegio presidencial absoluto frente a procesos judiciales.³⁵

En febrero de 1974, se otorgó al *Judiciary Committee* de la Cámara de Representantes poderes para la investigación a Nixon bajo los siguientes supuestos:³⁶

- La ruptura de su juramento y la obstrucción a la justicia, a través de la utilización de la CIA para impedir investigaciones del Departamento de Justicia.
- Utilización del FBI para ocultar las ilegalidades, manteniendo una unidad secreta en la Casa Blanca con fondos de su campaña.
- Por ofender el honor del Congreso, al impedir que ejercitase su poder de acusación.

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 a dimitir al gobernante, excluye el uso de la jurisdicción especial, ya que éste vuelve a ser un ciudadano común,

³⁵ VALLE RIESTRA GONZÁLEZ-OLAECHEA, Javier. *La Responsabilidad Constitucional del Jefe de Estado*. Centro de Investigaciones Judiciales Manuel Augusto Olaechea, Corte Superior de Justicia de Ica; Serie Clásicos del derecho, Vol. IV. Lima: Edit. San Marcos, 2004. Página 44.

³⁶ GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, Esther. *Op. Cit.* Página 78.

³⁷ VALLE RIESTRA, Javier. *Op. Cit.* Página 45.

enjuiciable ante los tribunales ordinarios. El *impeachment* 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, el Senado absolvió al Presidente, bajo el argumento de que aun cuando Clinton pudo haber profanado las creencias colectivas de la nación y haber mentado 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 sólo en procesos penales³⁸. 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 *iuris tantum*; por tanto, no es absoluta y el secreto sólo prevalecerá en materias de defensa nacional y materia diplomática. Tal como lo vimos en el caso del Presidente 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, excluyendo la imposición

³⁸ En 1997, el Tribunal Supremo en Clinton vs. Jones, pronunció sentencia en la que declaraba que el Presidente no tenía inmunidad civil, aunque estuviese ostentando un cargo presidencial.

de sanciones jurídicas como la privación de libertad o la multa. Los argumentos políticos determinan el inicio de la acción, pero sólo 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 e 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 misdemeanours* 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 Constitución, 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 debían decidirlos 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. 24 miembros titulares y 12 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, obstaculizando las funciones públicas.

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, justificando una jurisdicción especial de la *Haute Cour* en razón de la materia.⁴⁰ Ello como medida de prevención, dada la relativa discrecionalidad o

³⁹ GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, Esther. *Op. Cit.* Página 93.

⁴⁰ *Ibíd.* Página 94.

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, reconocía en el Artículo 56° 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 a 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 Constitución, 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 los ministros fueron apresados y la Cámara de Diputados nombró una comisión de investigación, la que propuso la acusación de dichos ministros por alta traición, imputándoles: haber abusado de sus poderes con el fin de falsear las elecciones, haber privado a los ciudadanos del libre ejercicio de sus derechos civiles; haber cambiado, arbitraria y violentamente, las instituciones de la Monarquía; haber atentado contra la seguridad interna del Estado, al animar a la guerra civil y empujar a los ciudadanos a las armas, y conducir a la capital a la devastación y a la masacre. Además, se trató de encajar todos los supuestos en las leyes penales que imponían la pena de muerte.⁴¹

⁴¹ *Ibíd.* Página 98.

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 a 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, correspondiéndole la etapa de acusación a la Asamblea Nacional y la de juicio al el Senado.⁴²

Las Leyes Constitucionales de julio de 1875, relativas a la organización del Senado, disponían en su Artículo 9º que éste 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, decía 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”*.

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

Durante la V República francesa, se mantiene 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.

⁴² *Loc. Cit.*

Por su parte, los ministros eran penalmente responsables de los actos realizados en el ejercicio de sus funciones. Les 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 a las leyes vigentes en el momento de cometerse los hechos. Los delitos o crímenes presuntamente realizados por un ministro sólo pueden ser encausados ante la *Haute Cour*, lo que en la práctica otorga una suerte de inmunidad *de facto*, porque los ministros se benefician de un privilegio de jurisdicción y no pueden 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 68º 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 al Artículo 68º 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 Cour*, la Asamblea Nacional y del Senado, el procedimiento es el siguiente:⁴⁴

- El procedimiento se inicia mediante la presentación de una propuesta de resolución de acusación de un ministro ante la Mesa de la Cámara.

⁴³ GARCÍA MAHAMUT, Rosario. *Op. Cit.* Página 73.

⁴⁴ *Ibíd.* Página 78.

- Admitida la propuesta, ésta es enviada a una Comisión *ad-hoc* que debía verificar la existencia de los hechos, determinando si existen elementos suficientemente graves para justificar la apertura del procedimiento de instrucción.
- La Comisión elabora su informe, adoptando la propuesta de resolución de someter al acusado ante la *Haute Cour*, encomendando la proposición o rechazando la propuesta.
- Luego, se discute 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.

En 1990, se produjo la reforma constitucional en materia de delitos penales, a raíz del escándalo por la contaminación a numerosas personas por transfusiones de sangre afectada por VIH. En dicho escándalo, se vieron involucrados tres ministros: Fabius, ex Primer Ministro; Dufoix, 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:⁴⁵

- 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.

⁴⁵ GARCÍA MAHAMUT, Rosario. *Op. Cit.* Páginas 80-82.

- 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.
- Se atribuye el enjuiciamiento de este tipo de delitos a un nuevo órgano: la Corte de Justicia de la República. Órgano de naturaleza política que se compone de 15 jueces, 12 de los cuales son parlamentarios elegidos, de forma paritaria por la Asamblea Nacional y por el Senado; y 3 magistrados de la carrera judicial, correspondiéndole a uno de ellos la presidencia de la Corte de Justicia.
- 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 47º 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 36º, 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 sólo podía ocuparse de los asuntos judiciales para los que fue convocado, bajo pena de nulidad.⁴⁶

⁴⁶ GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, Esther. *Op. Cit.* Página 101.

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.⁴⁷ Ello supone que el delito debería ser de naturaleza política, aunque no necesariamente delitos objetivamente políticos, sino cometidos con *intendi politici*, de forma que todo delito que tuviese una intención privada no estaba dentro de este tipo de responsabilidad.

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, sustrayéndose de la jurisdicción ordinaria 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 por un interés privado. Correspondía únicamente al Senado la potestad de juzgar.⁴⁸ 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 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, atribuyéndolo a la *Corte Costituzionale*. Dicho procedimiento es aplicable también al Presidente en virtud del Artículo 134^o, para delitos de traición y en contra de la seguridad del Estado (Artículo 90^o).

⁴⁷ GARCÍA MAHAMUT, Rosario. *Op. Cit; nota 36*. Página 59.

⁴⁸ GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, Esther. *Op. Cit*. Página 103.

La Corte Constitucional tenía una composición especial para los casos de acusación al Presidente y los ministros. Ésta 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: 1) 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 legislación penal le confiere a un juez instructor, pudiendo 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.⁴⁹

Si la comisión no declaraba el archivo de la denuncia, daba comienzo la discusión plenaria, donde 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, 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 inquirente*.

⁴⁹ GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, Esther. *Op. Cit.* Página 106.

Este procedimiento sólo 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, otorgándole la facultad de enjuiciamiento a la jurisdicción constitucional.⁵⁰ 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.

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 83º y 85º 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 éste haya cometido delitos de alta traición o violación de la Constitución (Artículo 90º). Asimismo, la Corte Constitucional será la encargada de su juzgamiento (Artículo 134º). 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

⁵⁰ GARCÍA MAHAMUT, Rosario. *Op. Cit.* Página 67.

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.⁵¹

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 las funciones presidenciales resulte de una sentencia del Tribunal Constitucional tras el juicio contra el Jefe de Estado.⁵²

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, convirtiéndose, después de los trámites parlamentarios pertinentes, en la Ley Constitucional 1/1989, de 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, correspondiendo a un órgano judicial colegiado, inserto en la jurisdicción ordinaria, realizar las indagaciones preliminares, en cuyo caso se

⁵¹ PIZZORUSSO, Alessandro. *Lecciones de Derecho Constitucional*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid 1984. Página 317.

⁵² *Ibíd.* Página 314.

daría paso a la fase parlamentaria, requiriéndose autorización con el objeto de que el órgano judicial pudiera proceder contra los sujetos investigados.⁵³

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.⁵⁴ 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 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 al Artículo 134º 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

⁵³ GARCÍA MAHAMUT, Rosario. *Op. Cit.* Página 70.

⁵⁴ *Loc. Cit.*

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 97º de la Constitución Española, 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 a los miembros del gobierno individualmente, 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, sólo 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.⁵⁵ Sin embargo, la legislación referente a la materia tampoco desarrolló los supuestos de infracción constitucional. Sólo 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, el que decidía de acuerdo a ley.⁵⁶ Si bien las Cortes sólo 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 229º), que era la consecuencia directa a la apertura de cualquier procedimiento de responsabilidad.

La Constitución creó un Tribunal Supremo de Justicia (Artículos 259º y 261º) dependiente del Poder Legislativo, pues las Cortes determinaban el número de magistrados y las Salas en que habrían de distribuirse. Por último, el Artículo 261º, apartado 4º, hacía referencia a una responsabilidad penal ordinaria. Esta materia se sustrajo de la jurisdicción ordinaria en razón de la

⁵⁵ GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, Esther. *Op. Cit.* Página 121.

⁵⁶ *Ibíd.* Página 120

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, presenta los primeros atisbos de la responsabilidad ministerial en España;⁵⁷ e indicó que, a través de un desarrollo reglamentario, debía instaurarse también la responsabilidad penal de los miembros del gobierno (Artículo 139º.1). Sin embargo, la vigencia de este Estatuto concluyó sin que se diera curso a ninguno de los proyectos de reglamento que desarrollen 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 sólo 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 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 estableciendo 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

⁵⁷ *Ibíd.* Página 126.

documental de acuerdo con la legislación penal, por lo que se propuso la acusación en la persona de Collantes.⁵⁸

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 del 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 aunque el imputado no fuese ministro.⁵⁹

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 el 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, distinguiendo, de esta forma, los delitos de función de los 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 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

⁵⁸ GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, Esther. *Op. Cit.* Página 132.

⁵⁹ *Ibíd.* Página 133.

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 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.⁶⁰ No especificaban, no obstante, 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 aun vigente (Ley de 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, si era diferente de las anteriores. Esta Constitución marcó un gran cambio, no sólo en España sino en toda Europa, pues la Jefatura de Estado no estaba en manos de un monarca, por tanto, no gozaba de la prerrogativa de irresponsabilidad. Asimismo, no existía una Cámara Alta a quien le correspondiera juzgar, y los supuestos ideológicos no eran los mismos.⁶¹ Así se estipulaba en el Artículo 85º lo siguiente:

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

⁶⁰ Ibíd. Página 134.

⁶¹ Ibíd. Página 139.

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 de 1 de abril de 1933. Esta ley 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 terminado éste. Esta 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 a las leyes procesales comunes (Artículo 33^o.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^o.1).

Esta ley es muy escrupulosa en cuanto al desarrollo del procedimiento, resaltando que el fallo condenatorio sólo se podrá basar en delitos penados por las leyes al momento de la comisión de los mismos y las sanciones derivarán de leyes preestablecidas.⁶² 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 reconocérsele la prerrogativa de destituir al Presidente ante una acusación, sin importar los resultados de ésta.

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

⁶² *Ibíd.* Página 140.

una serie de materias. Asimismo, los jueces de la máxima judicatura eran nombrados por el general Franco, quien además tenía la prerrogativa del indulto. Por otro lado, las Cortes no podían llevar ningún control sobre el Gobierno, porque no eran un órgano independiente de éste.

No obstante, la Ley Orgánica del Estado de 1967, en su Artículo 20º regulaba la responsabilidad política individual y solidaria de los miembros del Consejo de Ministros. Asimismo, reconocía la responsabilidad penal y civil de los mismos en el ejercicio de sus funciones, exigible ante el Supremo Tribunal. 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 102º de la Constitución Española de 1978

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

“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, sólo 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 éstos serán exigidos ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, al que, además, se le atribuye las competencias de instrucción y enjuiciamiento de las causas contra éstos. Los delitos que entran bajo este supuesto pueden estar referidos a aquellos cometidos en ejercicio de la función o aquellos no referentes al ejercicio de las funciones, cuando actúen como particulares, pero ostentando 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 de 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 siga ocupando el cargo. Una vez cesado del cargo, 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 éste lo estimase conveniente, podrá declinar su competencia a 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^o.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 delitos de traición o contra la seguridad del Estado implican un procedimiento previo de acusación.

Dicha acusación supone una reserva exclusiva a 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 102º.2 CE). 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.⁶³ 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 102º.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 se dio un proceso en virtud del Artículo 102º.1 fue por el procesamiento y posterior condena del ex ministro José Barrionuevo. El proceso ante el Tribunal

⁶³ GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, Esther. *Op. Cit.* Página 441.

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, ex Ministro del Interior, y a Rafael Vera, Secretario de Estado, como copartícipes, en grado de dirección, de la banda terrorista GAL. En 1995, el juez 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.⁶⁴

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 la 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.⁶⁵

⁶⁴ *Ibíd.* Página 240.

⁶⁵ 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. Fallo. Disponible en: <http://www.derechos.org/nizkor/espana/doc/marey.html>

Barrionuevo fue apresado pero, ante un indulto parcial del gobierno de Aznar, la pena fue reducida a 5 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, desestimando el recurso de amparo. El Tribunal consideró, entre otras cosas, que la ausencia de una segunda instancia se justifica 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 nº 5 de Madrid decidió procesar a los ex ministros Barrionuevo 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 estar desahorados 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.⁶⁶ 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 417º.2 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, que establece que los funcionarios públicos, de

⁶⁶ 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 2002. Disponible en:

<http://www.elmundo.es/especiales/2001/09/nacional/fondosreservados/sentencia.doc>

cualquier clase, no serán obligados a declarar cuando dicha declaración viole el secreto que por su cargo estuvieran obligados a guardar.⁶⁷

El primer límite a la aplicación de este precepto se da en función a que el secreto sea “legal”, es decir, 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^o.2 LECr, 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*”.⁶⁸ 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 ministro de Asuntos Exteriores durante el segundo gobierno de Aznar, por presuntos delitos de alzamiento de bienes y apropiación indebida.⁶⁹ 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 titular del mismo.

En el 2000, el Tribunal Supremo se declaró incompetente para conocer del proceso. Sin embargo, el 7 de junio del 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 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.

⁶⁷ *Ibíd.*

⁶⁸ GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, Esther. *Op. Cit.* Página 253.

⁶⁹ *Ibíd.* Página 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, señalando:

“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 “hiperpresidencialismo” 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”.⁷⁰

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**⁷¹ reconocía, en su Artículo 89º, que “*la Cámara de Representantes tiene el derecho exclusivo de acusar ante el Senado al Presidente de la república, al Vice-Presidente 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*”. El Artículo 97º establecía como una atribución

⁷⁰ ZÚÑIGA URBINA, Francisco. *Responsabilidad Constitucional del Gobierno*. Ponencia presentada a las Jornadas Internacionales de Derecho Constitucional; Pontificia Universidad Católica del Perú; Lima, 24 y 25 de agosto de 2006. Páginas 6 a 9.

⁷¹ RESTREPO PIEDRAHITA, Carlos. *Constituciones Políticas Nacionales de Colombia*. Universidad Externado de Colombia; Bogotá, 1995; Páginas 73 a 78.

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 89º y 90º*”. 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 98º).

Con la admisión por el Senado de la acusación, el acusado quedaba suspendido de su cargo (Artículo 100º), La sentencia condenatoria tenía que ser aprobada con el voto favorable de dos tercios de los senadores presentes (Artículo 101º), pudiendo 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; quedando sometido a los procesos judiciales que pudiera corresponder (Artículo 102º). Las decisiones y sentencias del Senado en estos juicios, se ejecutan sin necesidad de la sanción u aprobación del Ejecutivo (Artículo 104º).

Si bien el Artículo 131º disponía que el Presidente de la República, durante el ejercicio de su cargo, sólo podía ser acusado y juzgado ante el Senado por los casos previstos en el Artículo 89º, 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 63º, 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 87º*”. A su vez, el Artículo 87º precisaba que el Presidente sólo 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 ésta; no dar sanción o aplicación a las leyes y decretos aprobados por el Congreso, cuando esté obligado a hacerlo.

En el Artículo 63º, 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 51º 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 53º y 54º).

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

La **Constitución de 1832**, en su Artículo 57º, 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 los secretarios y consejeros de estado y a los 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 45º 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, quedando el funcionario sujeto a juicio ante el tribunal competente (Artículo 46º).

Las diversas constituciones sucesivas no introdujeron innovaciones relevantes sobre esta materia. La importante y **longeva Constitución de 1886** disponía, reconoció la responsabilidad del Presidente en el Artículo 122º, que establecía:

“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 éstas 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 Vicepresidente de la República, a los Ministros del Despacho y Consejeros de Estado, Magistrados

de la Corte Suprema y Procurador General de la Nación (Artículo 102º, inc. 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 97º, 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 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 102º, inc. 4), señalando que podrá 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, no pudiendo salir del país sin la autorización del Senado (Artículo 128º).

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 ejerce las

funciones de Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa (Artículo 189º). El Presidente es responsable por los actos u omisiones que violen la Constitución o las leyes (Artículo 198º). Respecto a su responsabilidad penal, durante el ejercicio de su mandato el Presidente no podrá ser perseguido ni enjuiciado por la comisión de delitos sino en virtud de una previa acusación de la Cámara de Representantes y de la declaración por el Senado de que hay lugar a la formación de causa (Artículo 199º).

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 178º.3 de la Constitución). Asimismo, esta Cámara conocerá de las denuncias contra dichos altos funcionarios que presenten el Fiscal de la Nación y los particulares y, si hay mérito, formulará las acusaciones ante el Senado (Artículo 178º.4 de la Constitución).

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 5ª de 1992, especifica en el Artículo 329º que, la denuncia que se formule 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 la 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 tanto, archiva el expediente, o si se resuelve acusar ante el Senado. Las decisiones de la Cámara en pleno son definitivas.

El Artículo 3º de la ley 273 de 1996, que modifica el Artículo 343º de la Ley 5ª 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 éste. En ese sentido, el Artículo 175º señala que el Senado tendrá que resolver públicamente si admite la acusación y tramitarla. 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 empleo (Artículo 175º.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^o.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 la 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^o.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^o.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 los altos funcionarios a la Corte Suprema, de conformidad con el Artículo 235^o.2 de la Constitución.

1.3. El proceso contra el Presidente Ernesto Samper

El Presidente Ernesto Samper, mientras desempeñaba el cargo, fue objeto de proceso ante la Cámara de Representantes, cuya Comisión de Acusación e Investigación conoció de dos procedimientos: la investigación preliminar, que concluyó con el auto inhibitorio de 1995, que no se convirtió en cosa juzgada, lo que permitió la reapertura de las investigaciones que concluyeron con la resolución de preclusión dictada por la Cámara de Representantes el 12 de junio de 1996.⁷²

⁷² Miembros de la Comisión Ciudadana de Seguimiento. *Poder, Justicia e Indignidad*. Utopica Ediciones. Edición digital de 2004. Página 21. Disponible en: www.utopica.com

La investigación preliminar se inició a raíz de que el presidente César Gaviria dio a conocer a los medios de comunicación unas grabaciones magnetofónicas. Los conocidos 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 Valdivieso abrió la investigación de los narcocassettes y llamó a Santiago Medina a declarar sobre los mismos. Medina admitió haber participado en el recibo y distribución de más de cinco mil millones de pesos, provenientes del cártel de Cali, señalando que fueron recibidos por instrucción de Fernando Botero, director de la campaña, con el conocimiento del candidato Ernesto Samper.⁷³

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 al que se conoció como Proceso 8.000. 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 Samper y en la ausencia de elementos probatorios de haber recibido dinero del narcotráfico.

El proceso ante la Cámara de Representantes fue netamente jurídico penal, y no se discutieron otro tipo de responsabilidades de tipo político, 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 imputación u otras..

⁷³ *Ibíd.* Página 22.

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”*.⁷⁴ Ello llevó a que el Fiscal General de la Nación presente 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 el Presidente.

Sin embargo, y tras un sinnúmero de irregularidades en el proceso que surgieron de la falta de publicidad del mismo, según algunos sectores críticos, 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 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 a la denuncia, y que tenía como objetivo la reconstrucción de los ingresos y egresos de la campaña.⁷⁵

Así, sobre la base de la desestimación de las anteriores pruebas, la Resolución de Preclusión concluyó que no se demostró que ingresaron dineros

⁷⁴ *Ibíd.* Páginas 24 y 25.

⁷⁵ *Ibíd.* Página 43.

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.⁷⁶ 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, señalando 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 comprometen la responsabilidad del procesado. Ya en la etapa posterior, ante la Corte Suprema de Justicia, existe la posibilidad de una averiguación adicional, de un debate y análisis sobre las pruebas. De persistir la duda, es en esta etapa que el órgano judicial resuelve en favor del procesado, por la aplicación del principio de la duda en favor del reo, cobrando importancia el principio de presunción de inocencia. No obstante, al no permitir que prosiga el juicio, la Cámara de Representantes impidió que se continuara con el curso regular de dicho procedimiento.⁷⁷

⁷⁶ *Ibíd.* Página 44.

⁷⁷ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-222/96. En: Miembros de la Comisión Ciudadana de

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 sindicato 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”*. 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.⁷⁸ 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 el Artículo 81º, 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 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 el período de su gobierno (Artículo 82º). También correspondía la acusación contra los Ministros, miembros de las Cámaras y 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

Seguimiento. *Op. Cit.* Página 103.

⁷⁸ Miembros de la Comisión Ciudadana de Seguimiento. *Op. Cit.* Página 105.

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 de la República 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.⁷⁹

Por su parte, **la Constitución de 1833** no permitía acusar al Presidente de la República durante el ejercicio de su mandato, permitiéndolo únicamente en el año siguiente a la conclusión del mismo (Artículo 83º), **por todos los actos de su administración en que haya 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, el que recurría a un verdadero enjuiciamiento penal del afectado, contando 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 el Senado admitía la acusación, el particular podía demandar directamente ante el Tribunal de Justicia Competente (Artículos 99º y 100º).

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 acusación la realizaba la Cámara de Diputados,

⁷⁹ ZÚÑIGA URBINA, Francisco. *Op. Cit.* Página 16.

"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 39º.2). El juicio político sólo podía interponerse mientras el Presidente estuviera en ejercicio de sus funciones y hasta 6 meses luego de haber cesado del cargo. Tratándose de los ministros, se extendía hasta tres meses después de haber cesado. La acusación era conocida por el Senado, que actuaba como jurado, para declarar si el acusado era culpable o no del delito o abuso de poder que se le imputaba. La admisión de la acusación en el Senado, suspendía del cargo al acusado, recuperándolo si ésta era desestimada o si no se producía pronunciamiento en 30 días. La declaración de culpabilidad, que requería el voto de dos tercios de los senadores en ejercicio, destituía al Presidente de sus funciones (Artículo 42º.1). Entonces, el Presidente 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, siendo Jefe de Estado y Jefe de Gobierno. El Presidente no es políticamente responsable y sólo tiene la obligación de responder ante la Cámara de Diputados por sus actos de gobierno (Artículo 48º.1), cuando ésta 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 30 días (Artículo 48º.1).

La atribución que tiene la Cámara de fiscalizar los actos de gobierno, es muy limitada y no permite imponer una sanción política directa al Presidente. Su principal función es meramente de reproche, el que 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 48º.2.a). Este proceso puede instaurarse durante el ejercicio de las funciones del Presidente y hasta 6 meses luego de haber cesado en el cargo, para lo cual se impone la obligación de no ausentarse del país durante dicho período (Artículo 48º.2.a).

Cuando se dé 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 acusación⁸⁰. 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 41º de la Ley Orgánica).

Durante el proceso, el acusado podrá interponer la cuestión previa. Si ésta es acogida, la acusación se tendrá por no interpuesta y no podrá renovarse (Artículo 42º 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 (Artículo 46º de la Ley

⁸⁰ Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, N° 18.918, Diario Oficial, 5 de febrero de 1990. Artículo 38º.

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, limitándose “a declarar si el acusado es o no culpable del delito, infracción o abuso de poder que se le imputa” (Artículo 49^o.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 5 años; sin perjuicio de las demás responsabilidades civiles y penales ante los tribunales de justicia (Artículo 49^o.1 de la Constitución). Para el caso del Presidente, dicha declaración deberá ser hecha por los dos tercios de los senadores en ejercicio.

Ahora bien, de acuerdo a 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 Nacional⁸¹, las acusaciones a las que se refieren el Artículo 48^o.2 de la Constitución sólo 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^o y 49^o de la Constitución.

⁸¹ Este proyecto se convirtió posteriormente en la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, N° 18.918.

El Tribunal Constitucional entendió que la jurisdicción de la Cámara de Diputados y el Senado en materia de juicio político existía exclusivamente con respecto a 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, gozando de los mismos privilegios que los diputados y senadores; es decir, que para que pueda ser procesado penalmente por un delito, se requerirá de su desafuero. Cabe precisar, sin embargo, que conforme a 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 los 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, declarando haber 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

elevant los autos a la Corte de Apelaciones respectiva, éstos ingresan al Tribunal de Alzada el cual ordena “vista del Fiscal”, para que éste 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.⁸² Si dicha resolución es afirmativa, declarando 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^o, 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 del 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 al Artículo 30^o 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 éste 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 haya acogido una acusación constitucional. En el fallo de la Corte que se pronuncia sobre el desafuero a Pinochet, se señala lo siguiente:

⁸² CANALES, Patricia y LOISEAU, Virginia. *Desafuero Parlamentario en Chile*. Disposiciones acerca de la inmunidad de los legisladores en las constituciones de algunos países de América. Base de Datos Políticos de las Américas, Georgetown University y Organización de Estados Americanos, 1998. Página 21. Disponible en:

<http://www.georgetown.edu/LatAmerPolitical/Comp/Legislativo/Congreso/Legisladores/inmunidad>

- 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.⁸³
- 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 jurisdiccionales 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°s. 2 y 3 del Artículo 19° 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.⁸⁴
- 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° 1, de 11 de septiembre de 1973, interpretado por el Artículo 1° del Decreto Ley N° 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,*

⁸³ *Texto completo del fallo que desafió a Pinochet.* Diario La Tercera, 8 agosto 2000. III Parte. 35.

Disponible en: <http://www.ua.es/up/pinochet/noticias/agosto/sentencia/index.html>

⁸⁴ *Ibíd.* III Parte. 38.

Legislativo y Ejecutivo".⁸⁵ 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 1925.⁸⁶

- 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° 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 39° y 42° 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.⁸⁷ 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.⁸⁸
- Por otro lado, cuando el Artículo 3° transitorio de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, N° 18.918, de 5 de febrero de 1990, declaró que las acusaciones a que se refiere el Artículo 48°.2 de la Constitución, sólo podrían formularse con motivo de actos realizados a partir del 11 de marzo de 1990, se vetó al Congreso Nacional elegido

⁸⁵ *Ibíd.* III Parte. 40.

⁸⁶ *Ibíd.* III Parte. 42.

⁸⁷ *Ibíd.* III Parte. 44.

⁸⁸ *Ibíd.* III Parte. 45.

bajo la Carta de 1980, la sustanciación de juicio político de Pinochet y de otras autoridades del Gobierno anterior.⁸⁹

- 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 éste. La teoría de los actos propios repudia la posibilidad de reportar beneficios indebidos derivados de disposiciones dictadas con el concurso de su representado.⁹⁰

Con base a 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 que transcurre 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 de la Junta.

Ahora bien, en el proceso contra Pinochet, como Senador Vitalicio, se discutió si a la Corte sólo le correspondía examinar el desafuero limitándose 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 612º del Código de Procedimiento Penal, que exige para actuar de esa 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 ninguna medida 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 que denunciaron

⁸⁹ *Ibíd.* III Parte. 47.

⁹⁰ *Ibíd.* III Parte. 49.

los hechos delictivos⁹¹. 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 son de aplicación automática, y se exige que sea la investigación criminal la que deba conducir al Juez de la instancia. De este modo, se debe 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"*.⁹²

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 el mismo, 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, verificando 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.

⁹¹ Ibíd. III Parte. 69.

⁹² Ibíd. III Parte. 57.

Por tanto, habiéndose establecido que existían fundamentos para sospechar que Pinochet había tenido participación en los hechos delictivos alegados, la Corte Suprema desaforó a Pinochet por 14 votos contra 6.

3. Venezuela

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

El Poder Ejecutivo Nacional en Venezuela, es ejercido por el Presidente de la República y sus ministros. El Presidente es el Jefe de Estado y del Ejecutivo, siendo 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 designaba directamente a sus ministros. Sin embargo, la Cámara de Diputados podía dar un voto de censura a los ministros, lo que implicaba que el Presidente de la República tendría que remover al ministro censurado.

Todos los actos del Presidente de la República, salvo el nombramiento y remoción de los ministros y de Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, para su validez 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 haga 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^o.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 192º). Los actos de gobierno, o actos 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.⁹³ 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 215º.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 150º.8), y la Corte Suprema debía continuar conociendo de 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 90 días y no había sentencia firme, las Cámaras debían decidir si se trataba de una falta absoluta o no.⁹⁴

Bajo este esquema de responsabilidad, puede deducirse que aunque el “incumplimiento de los deberes constitucionales”, a los que se refiere el Artículo 192º de la Constitución de 1961, no estaba definido, dejando al juez una suerte de discrecionalidad para la determinación de los hechos materia de enjuiciamiento, el esquema planteado de acusación 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, correspondiéndole el trámite de

⁹³ BREWER CARÍAS, Allan. *Instituciones Políticas y Constitucionales*. Universidad Católica de Táchira, Editorial Jurídica Venezolana. Tomo II, 1985. Página 161.

⁹⁴ *Ibíd.* Página 162.

antejuicio a la Corte Suprema en Pleno. Así, el Artículo 215° de la Constitución, indicaba que constituye una etapa anterior del juicio y sirve para declarar si hay o no méritos para enjuiciar a la persona acusada, con vista de la documentación que deberá acompañarse para acreditar los hechos. La Corte en Pleno se limita a constatar, de los documentos que acompañan la denuncia, si los hechos imputados al funcionario son punibles y si la acusación está seriamente fundada como para formar causa (Caso: Vladimir Augusto Gessen Rodríguez)⁹⁵, para poder declarar la procedencia del enjuiciamiento contra los altos funcionarios. La Corte, al decidir el antejuicio 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."* (Sentencia de 3 de marzo de 1998)⁹⁶

De este modo, el antejuicio 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 (Caso: José Ángel Filiberto, Sentencia de fecha 18 de enero de 1990).⁹⁷ Es decir, el antejuicio 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

⁹⁵ *Procedimiento de antejuicio de mérito contra Rafael Antonio Caldera, Presidente de la República y otros.* Expediente N° 994, 12 de marzo de 1998.

⁹⁶ *Loc. Cit.*

⁹⁷ *Loc. Cit.*

regularizar, llegado el caso, la decisión del antejuicio de mérito. Luego, mediante su decisión sanciona al Presidente de la República, suspendiéndolo en el ejercicio de sus funciones.⁹⁸

La sanción puede ir más allá de la suspensión o falta temporal, convirtiéndose en definitiva. El Artículo 188º 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 antejuicio 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 proceso contra el Presidente de la República Carlos Andrés Pérez, ordenándose su falta absoluta por los fundamentos que veremos a continuación.

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

⁹⁸ NIKKEN, Claudia. *El 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.* Université Panthéon-Assas (Paris II) D.E.A de Droit Public, Revista Electrónica, N° 14, Abril 1997. Página 97. Disponible en: <http://www.analitica.com/archivo/vam1997.04/soc2.htm>

La gestión del entonces Presidente de la República 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, 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 Ministros, que implicaban la afectación de doscientos cincuenta millones de bolívares de la partida presupuestaria de gastos de seguridad y defensa del Ministerio de Relaciones Interiores.⁹⁹

Si bien existieron varias denuncias, el Tribunal Supremo sólo inició el proceso cuando el Fiscal General acusó al Presidente por la comisión de los delitos de peculado y de malversación de fondos públicos. La acusación del fiscal consideraba que la rectificación de la partida presupuestaria se realizó para cubrir los gastos de seguridad del Estado en el extranjero. Según el Fiscal General de la República, el delito de malversación surgía de la pretendida transferencia de dichos fondos al Ministerio de la Secretaría de la Presidencia; y el delito de peculado de la presunción de apropiación indebida de ese dinero, ya fuere por parte del Presidente de la República o de otra persona.¹⁰⁰

Debido a que no sólo el Presidente de la República había perdido legitimidad social, sino también ello ocurría respecto de la Corte Suprema, probablemente ello ejerció influencia en la decisión de la Corte que declaró procedente el enjuiciamiento del Presidente de la República, a pesar 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

⁹⁹ *Loc. Cit.*

¹⁰⁰ NIKKEN, Claudia. *Op. Cit.* Páginas 97 y siguientes.

para enjuiciar al Presidente de la República, fue la suspensión de éste en el ejercicio de sus funciones presidenciales.

Sin embargo, la sanción del Senado no se limitó a la suspensión sino que después de 90 días, a través de un acuerdo del Congreso, el 31 de agosto de 1993, se declaró el impedimento definitivo del Presidente de la República, originando su destitución. Esa decisión se fundó sobre la necesidad de reforzar la acción del gobierno provisorio y sobre el hecho de que quedaban sólo cinco meses antes de la culminación del período constitucional de Carlos Andrés Pérez.¹⁰¹ De este modo, el Congreso de la República impuso una de las más graves sanciones políticas al Presidente Pérez, actuando 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

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, de 1999, no introduce mayores cambios respecto de la Constitución de 1961 en cuanto al juicio político. 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^o). Ello significa que, por un lado, el Presidente puede ser enjuiciado penalmente por los delitos comunes que hubiese cometido, así como, puede 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 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^o.5). Sin embargo, esta Constitución establece una variación respecto de su antecesora, en el sentido de que una vez que el

¹⁰¹ Ibíd. Página 104.

Tribunal Supremo decide que hay mérito para la formación de la causa, quien debe autorizar el enjuiciamiento es la Asamblea Nacional (Artículo 266^o.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^o.2).

Esta Constitución no dispone, sin embargo, los efectos que genera el enjuiciamiento del Presidente, respecto del cargo que ocupa. Es decir, 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”*.¹⁰² En tal sentido, una vez que se somete al Presidente a enjuiciamiento, éste 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 90 días, prorrogables por la mayoría de los miembros de la Asamblea Nacional por otros 90 días más (Artículo 234^o), 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^o). 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 destitución¹⁰³. Por tanto, es necesario que mediante ley se especifiquen los delitos, faltas o infracciones que den lugar a la destitución del Presidente, garantizándose en todo momento el debido proceso.

¹⁰² BREWER CARÍAS, Allan. *Op. Cit.* Página 497.

¹⁰³ *Ibíd.* Página 499.

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 los que podían ser acusados eran: delitos 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 leyes federales. Pero durante el mandato sólo 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. Éstos, en general, pueden ser sujetos de responsabilidad civil, política, penal y administrativa, de acuerdo al Artículo 108º 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 sólo 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 108º dispone:

“Artículo 108º - 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, sólo 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 110º de la Constitución enumera los altos funcionarios susceptibles de ser sometidos a juicio político, donde la Cámara de Diputados actúa como acusador y el Senado como jurado de sentencia, siendo las resoluciones de ambas cámaras 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 110º - 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 éstas y fideicomisos públicos.

Los gobernadores de los Estados, diputados locales y magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales, sólo 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 10º de la LFRSP)¹⁰⁴. La Cámara de Diputados deberá proceder a la comprobación de la conducta o hecho materia de denuncia, estableciendo las características y circunstancias del caso. En todo el proceso, se permite la intervención del denunciado (Artículo 13º de la LFRSP).

Si del procedimiento se desprende la inocencia del encausado, la Sección instructora de la Cámara propondrá que se declare no ha lugar a proceder por la conducta materia de denuncia (Artículo 17º LFRSP). Sin embargo, si se desprende la responsabilidad del servidor público, las conclusiones de la Sección instructora deberán demostrar: que está legalmente comprobada la conducta materia de la denuncia; la responsabilidad del encausado; la sanción que deba imponerse y que, en caso de ser aprobadas dichas conclusiones, se enviarán al Senado como acusación, para los efectos legales respectivos (Artículo 17º LFRSP).

¹⁰⁴ Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de 1982. Última reforma publicada DOF 13-06-2003.

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 20º 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 21º 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 10º LFRSP). De ese modo, una vez recibida la acusación, ésta será puesta a disposición de la Sección de Enjuiciamiento (Artículo 22º LFRSP). Esta Sección deberá formular sus conclusiones conforme a la acusación y los alegatos, y proponer la sanción que debe imponerse de acuerdo a ley, así como disponer la práctica de otras diligencias que considere necesarias para integrar sus propias conclusiones (Artículo 23º 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 su inhabilitación para desempeñar funciones públicas. Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inapelables (Artículo 110º de la Constitución).

El procedimiento de juicio político sólo 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, entonces 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 109º, 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 sólo autoriza que se siga o no el proceso penal. Si no lo autoriza, el servidor público continuará en el cargo, pero una vez terminado éste, 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, quedando protegido con el fuero constitucional.¹⁰⁵

4.3. La responsabilidad del Presidente de la República

México cuenta con un sistema de gobierno presidencial, siendo el Presidente de la República Jefe del Poder Ejecutivo de la Unión. Es elegido por sufragio directo y su cargo no es renunciabile, salvo causa grave que deberá ser calificada por el Congreso de la Unión. Como ya hemos indicado, el Artículo 108º de la Constitución establece que el Presidente de la República **sólo podrá ser acusado, durante el tiempo en que ejerce el cargo, por traición a la patria y 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

¹⁰⁵ PEDROZA DE LA LLAVE, Susana. *Responsabilidad penal de los servidores públicos. Breves notas sobre el procedimiento de declaración de procedencia*. En: Temas Selectos de Derecho Constitucional. Instituto de investigaciones legislativas del Senado de la República, México, 2003. Página 515.

en el cargo.¹⁰⁶ El Ministerio Público cuenta cuando menos con tres años para iniciar la acción penal (Artículo 114º 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 delimitación de los alcances de la traición a la patria y delitos comunes graves para habilitar el juicio político y eventual destitución del Presidente de la República. Así señala el gran maestro mexicano:

“El Artículo 108º 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 108º, 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 (...)

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 (...)

¹⁰⁶ Ibíd. Página 517.

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.»¹⁰⁷

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 45º 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 a la Constitución, suprimiendo el juicio político para los legisladores, que estaba a cargo de cada cámara, y a los gobernadores, para 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, quien aprobaba la decisión sobre haber lugar a la formación de causa con el voto favorable de dos tercios de los senadores presentes.

Finalmente, la reforma constitucional de 1994 reconoce dos procesos diferenciados de responsabilidad penal. Uno, que es el Juicio Político, aplicable

¹⁰⁷ CARPIZO, Jorge. *El Presidencialismo Mexicano*. Décimo segunda edición. México: Siglo Veintiuno editores, 1994. Páginas 210 a 212.

a altos funcionarios como el Presidente, Vicepresidente, Jefe del Gabinete de Ministros, ministros, y jueces de la Corte Suprema; por mal desempeño o delitos cometidos en el ejercicio de la 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, pudiendo también declararlo incapaz para el desempeño de cualquier empleo de honor o confianza o a sueldo de la Nación. La sanción penal que pudiera corresponder quedará sujeta a juicio ante los tribunales ordinarios (Artículos 53º, 59º y 60º). El otro procedimiento es aquel para la remoción de los jueces inferiores, donde el Consejo de la Magistratura tiene la potestad acusadora y el Jurado de Enjuiciamiento la potestad juzgadora equivalente a la actuación del Senado (Artículos 114º y 115º).

5.2. La responsabilidad del Presidente de la Nación

La República Argentina cuenta con un régimen presidencial, en el cual el Presidente de la Nación es Jefe de Estado y Jefe de Gobierno (Artículo 99º 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 en la historia constitucional argentina, nunca ha prosperado un juicio político o acusación contra un Presidente de la Nación, debido fundamentalmente 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 dejarlo a disposición de los tribunales ordinarios para su juzgamiento, si corresponde. Por otro lado, en este proceso puede decretarse la inhabilitación a perpetuidad para desempeñar cargos a sueldo por parte de la

Nación. De acuerdo al Artículo 53º de la Constitución, corresponde a 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 la apertura del procedimiento, se derivará el trámite a la Comisión de Juicio Político (Artículo 90º del Reglamento de la Cámara de Diputados)¹⁰⁸ 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 7º 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 53º de la Constitución, la rechaza sin más trámite. Sin embargo, si existen indicios ciertos de alguna de las causales que hagan procedente el juicio político, se procederá a abrir instancia, mediante la sustentación del sumario (Artículo 12º 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.

¹⁰⁸ 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.

Si la comisión determina que no existe mérito para el juicio político, el proceso allí termina. 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 el Senado, y se constituye una Comisión de dos diputados que tendrán a su cargo la representación de la Cámara ante el Senado, ejerciendo el rol de fiscal. Estos representantes tendrán como objetivo sostener la acusación aportando pruebas de cargo durante todo el proceso hasta la sentencia.¹⁰⁹

El Artículo 59º 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, debiendo hacer una pregunta por cada cargo que la acusación contenga (Artículo 11º del Reglamento del Senado)¹¹⁰. Si sobre ninguno de los cargos hay dos tercios de votos contra el acusado, éste será absuelto, y redactado el fallo definitivo, quedara terminado el juicio (Artículo 12º). Si resultare mayoría de dos tercios sobre todos los cargos, o sobre alguno de

¹⁰⁹ CAMPI, Germán. *Juicio Político*. Disponible en:

<http://www.espaciosjuridicos.com.ar/datos/AREAS%20TEMATICAS/PUBLICO/Juicio%20Politico.htm>

¹¹⁰ Reglamento del H. Senado constituido en Tribunal para el caso de juicio político. Dada en la Sala de Sesiones del Senado argentino en Buenos Aires, 30 septiembre 1992.

ellos, se declarara al acusado incurso en la destitución de su empleo, conforme al Artículo 60º de la Constitución (Artículo 13º).

Por su parte, el Artículo 60º 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 hubiera dos tercios por la afirmativa, así se declarara en la sentencia. Asimismo, se pregunta a cada senador si la declaración de inhabilidad es por tiempo determinado o indeterminado, entendiéndose que es por tiempo determinado si no han concurrido con los dos tercios para establecer lo contrario (Artículo 15º).

Si la inhabilitación es por tiempo determinado, una Comisión de tres miembros, nombrada por el presidente del tribunal, propondrá en la misma sesión el lapso, requiriéndose para aceptarla dos tercios de los votos, bien entendido que si se desechara el proyecto de la Comisión se votara enseguida, por el orden en que se hagan, las modificaciones que se propongan 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 formara otra Comisión de tres personas para la redacción de la sentencia, aprobada la cual, por simple mayoría, se firmara por el presidente y el secretario y se agregara el original al proceso, notificándose a la Cámara de Diputados, al acusado, al Poder Ejecutivo y a la Corte Suprema.

Por último, el Artículo 60º de la Constitución establece también que *“la parte condenada quedará, no obstante, sujeta a acusación, juicio y castigo conforme a las leyes ante los tribunales ordinarios”*. De modo que si el hecho que originó el juicio político fuere un delito penal, el acusado debe ser sometido a proceso ante los tribunales ordinarios, de acuerdo a 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 sólo 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 sólo 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 N° 7944-D-01).

Las causales por las que se les denunció fueron: mal desempeño en el ejercicio de sus funciones (Artículo 53° de la Constitución Nacional) fundada en la violación del orden jurídico vigente del Código Electoral de Corrientes, en desconocimiento del Sistema Federal de Gobierno impuesto por el Artículo 1° 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. 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 al Artículo 269° del Código Penal.

El 7 de febrero del 2002, la Comisión de Juicio Político, resolvió declarar la admisibilidad y apertura del sumario de investigación, por considerar que se daban las condiciones subjetivas y objetivas de la causa, y encontrarse reunidas las causales graves que indica el Reglamento interno de la comisión 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, reformada en 1994 y el 2004, contempla en su Artículo 118º, numeral 5, el proceso de acusación penal contra el Presidente de la República, el Vicepresidente, los Ministros de Estado y Prefectos de Departamento; bajo la denominación de **Juicio de Responsabilidades**. Éste es procedente por los delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones. El requerimiento de acusación penal corresponde al Fiscal General de la Nación; para dar curso al juicio, se requiere la autorización y 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 y, 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 N° 2445, del 13 de marzo del 2003, es la norma que regula actualmente este proceso y desarrolla la Constitución, habiendo sido promulgada por Presidente Sánchez de Lozada. 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 1º). 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, dictar resoluciones contrarias a la Constitución, etc.

6.2. El Juicio de Responsabilidades contra el Presidente Sánchez de Lozada

Con motivo de las movilizaciones sociales y bloqueos de octubre del 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, integridad personal y de genocidio. El entonces Fiscal General, Dr. 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 138º 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 al Juicio de Responsabilidad. Tras culminar su mandato el cargo quedó vacante, siendo reemplazado primero por un Fiscal General interino y luego por uno titular. Dado que no existía en Bolivia experiencias del desarrollo de juicios de responsabilidades, salvo el caso seguido años atrás contra el ex dictador García Meza, aplicando una legislación ya derogada, se presentaron diversas dudas y controversias sobre los alcances del procedimiento, pudiendo destacar como las más relevantes 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 ésta lo remite al Congreso. Siendo 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 deben 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 pueden calificar la acusación e introducirle modificaciones.

- **Las personas incursoas en el juicio de responsabilidades.**- Aunque la Constitución es clara en que el juicio de responsabilidades resulta procedente (sólo) contra el Presidente y Vicepresidente de la República, los Ministros de Estado y Prefectos de Departamento, la Ley N° 2445 tiene, en su Artículo 4º, 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 miembros de la Comisión de Constitución del Congreso, consideraron inevitable tener que incluir en el juicio de responsabilidad, además de al ex Presidente y 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 obliga a que todos los responsables del delito se juzguen 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 apruebe 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 a los actos de represión en las movilizaciones y protestas sociales de octubre del 2003. Con ello también se buscaba favorecer el 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 del 2004 se sometió el asunto al debate y decisión del pleno del Congreso que, finalmente, aprobó la procedencia del juicio de responsabilidades contra el ex Presidente y la totalidad del gabinete de sus ministros, quines quedaron sometidos a juicio ante la Corte Suprema por el delito de masacre sangrienta (genocidio) y violación de los derechos y garantías contenidas en los Artículos 6º, 7º, 9º, 12º, 13º y 21º de la Constitución. Esta 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, correspondiendo al Fiscal General formular acusación de imputación penal individualizada contra cada uno de los procesados. Debido a la designación de un nuevo Fiscal General, al elevado número de imputados y testigos a interrogar, así como a las complejidades propias del proceso, éste 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 antejuicio o juicio político y su tratamiento en las Constituciones peruanas

Los primeros mecanismos para exigir la responsabilidad del gobernante en el Perú, se encuentran en la etapa colonial, siendo el más importante el Juicio de Residencia. El Juicio de Residencia o Sindicato era un procedimiento de origen hispánico, por medio del cual un funcionario, al cesar en su cargo, debía responder, de oficio o por acción popular, de su gestión y conducta en el gobierno.¹¹¹ 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”*¹¹²; por ello su instauración no hacía suponer afectación al honor o 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”*.¹¹³

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

¹¹¹ VALLE RIESTRA GONZÁLEZ-OLAECHEA, Javier. *La responsabilidad constitucional del Jefe de Estado*. Serie Clásicos del Derecho, Vol. IV; Centro de investigaciones judiciales Manuel Augusto Olaechea, Corte Superior de Justicia de Ica. San Marcos, 2004. Página 130.

¹¹² *Ibíd.* Página 131.

¹¹³ *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. El revocar las disposiciones equivocadas o injustas quedaba a cargo del sucesor, del Consejo de Indias o del Rey.¹¹⁴

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.”*¹¹⁵

Jorge Basadre señala que, tras la independencia, la ideología liberal que inspiraba la nueva república tuvo una orientación antiespañola 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.¹¹⁶ En 1821, luego de declarada la independencia, se promulgó el Estatuto Provisional, cuyo Artículo 2º decretaba que los Ministros, *“bajo su responsabilidad y única firma, expedirían las comunicaciones oficiales a nombre del Protector”*. Introducía el refrendo para las órdenes y reglamentos que diese el Protector para la reforma de la administración. Pero no establecía responsabilidad expresa para el Protector, recayendo ésta en el Ministro.¹¹⁷

¹¹⁴ *Ibíd.* Página 132.

¹¹⁵ *Ibíd.* Páginas 136 y 137.

¹¹⁶ Citado por Valle Riestra. *Op. Cit.* Página 138.

¹¹⁷ *Ibíd.* Página 139.

Asimismo, el Reglamento Provisional de Tribunales y Juzgados, de 10 de Abril de 1822, en el Artículo 7º, 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 al reglamento particular de las atribuciones del Consejo”.¹¹⁸ 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 78º). Reconoce además, como ya se venía haciendo, el refrendo del Ministro de Estado del despacho respectivo (Artículo 73º) como condición para la validez del acto presidencial, así como la responsabilidad solidaria de los Ministros por las resoluciones adoptadas en común (Artículo 84º). En esta Carta, el Senado era el encargado de la sustanciación de la acusación y de pronunciarse sobre la procedencia de que haya lugar a la formación de causa penal (Artículo 90º, inc. 5); correspondiendo 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 antejuicio en el Perú.

La **Constitución Vitalicia** de 1826 vuelve a la idea del Presidente irresponsable, pero la **Carta de 1828** reconoce un Presidente que se parecía al norteamericano. 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, 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 esté impuesta pena infamante (Artículo 22º).

¹¹⁸ *Ibíd.* Página 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 31º). La decisión del Senado (“sentencia” para la norma constitucional) sólo tenía por efecto y alcance suspender del cargo al acusado, el que quedaba sujeto a juicio conforme a ley (Artículo 32º). La Corte Suprema tenía competencia para conocer del juzgamiento de estas causas (Artículo 111º).

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 Constitución, y por todo delito en el ejercicio de sus funciones que tenga prevista pena infamante (Artículo 23º). El Senado debía declarar si había o no lugar a la acusación, por los dos tercios de sus miembros presentes (Artículo 32º). Los acusados quedaban suspendidos de sus funciones y a disposición de la Corte Suprema para su juzgamiento (Artículo 33º). La Corte Suprema, además de conocer de estas causas penales (Artículo 114º, inc. 1) era competente para conocer de los procesos de residencia contra el Presidente y sus Ministros (Artículo 114º, inc. 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, el tratar de variar la forma de gobierno establecida por la Constitución. También se mencionaba como delitos, aunque no sancionados con pena de muerte, a los atentados contra la libertad de imprenta, cobrar contribuciones no votadas por

el Congreso, la invasión de atribuciones jurisdiccionales, impedir las elecciones populares, violar la correspondencia, la concusión, los atentados contra la libertad de industria y el impedir el libre tránsito ciudadano.¹¹⁹

Como reacción a la Confederación Peruano-Boliviana, surge 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, miembros del Consejo de Estado y 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 35º). 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 42º). Esta resolución sólo tenía por efecto suspender al acusado del ejercicio del cargo y quedar sujeto a juicio ante la Corte Suprema (Artículo 43º).

Una novedad que introduce 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, sólo podrá exigirse luego de terminado su mandato (Artículo 79º). La responsabilidad durante el mandato recaía sobre los Ministros, por los actos presidenciales que refrenden y que sean contrarios a la Constitución y las leyes (Artículo 95º). Esta Constitución, en el Artículo 118º, 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 35º y 42º.

¹¹⁹ Valle Riestra. *Op. Cit.* Página 149.

2. *De la residencia 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 el proceso de residencia. Así, en el Artículo 11^o establecía que todo empleado público, al cesar en su cargo, sería sometido a juicio de residencia, no pudiendo ejercer dicho empleo ni otro alguno mientras no sea absuelto; responsabilizaba por acción popular a los fiscales que no exigieran dicho juicio de residencia. Asimismo, el Artículo 12^o afirmaba que los funcionarios públicos eran *“responsables en todo tiempo, con arreglo a las leyes”*.

En los Artículos 61^o y 62^o de dicha Constitución, se regulaba el proceso parlamentario por la responsabilidad penal y constitucional del Presidente y altos funcionarios. Se dispone que la Cámara de Diputados podrá 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 aflictiva”*. 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 este efecto. De aprobarse la acusación, el implicado quedaba suspendido en el ejercicio de su cargo y sometido a juicio.

Respecto a la responsabilidad del Presidente de la República, el Artículo 81^o disponía que, durante el ejercicio de su mandato, esta responsabilidad sólo 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, atentados contra la forma de gobierno, impedir la reunión del Congreso, suspender sus sesiones o disolverlo (Artículo 83^o).

La Constitución de 1860 fue la Carta de más larga duración de nuestra historia republicana. Con algunas interrupciones, rigió hasta 1920. El Artículo 11º de esta Constitución, 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, encargando a la ley determinar la forma de hacerla efectiva. Respecto a la responsabilidad de los altos funcionarios, el Artículo 64º señalaba que correspondía a la Cámara de Diputados acusar ante el Senado al Presidente de la República, a los Ministros, miembros de ambas Cámaras y de la Comisión Permanente del Cuerpo Legislativo, y 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 afflictiva*”. 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 66º, inc. 1),

El Presidente de la República no era pasible de responsabilidad durante el ejercicio de su mandato, pudiendo en este lapso únicamente ser acusado por delitos de traición, atentado contra la forma de gobierno, o disolución del Congreso, impedir su reunión o suspender sus funciones (Artículo 65º). Debe tenerse presente, conforme indica Javier Valle Riestra, que el Artículo 59º, inc. 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*”.¹²⁰

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 14º). El Senado declaraba si había o no lugar a la formación de causa,

¹²⁰ Valle Riestra. *Op. Cit.* Página 156.

como consecuencia de las acusaciones de la Cámara de Diputados contra el Presidente de la República, miembros de ambas Cámaras, Ministros de Estado y Vocales de la Corte Suprema; por las infracciones de la Constitución y los delitos cometidos en el ejercicio de las funciones que, “*según ley, deba penarse*” (Artículos 95º y 97º, inc. 1). La acusación al Presidente de la República sólo 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 96º).

La **Constitución de 1933** reitera el principio, plasmado en las Cartas anteriores, de la responsabilidad de los funcionarios del Estado por los actos que practique en el ejercicio de sus funciones. Agrega que la ley determinará la forma de hacer efectiva esa responsabilidad y que el Ministerio Fiscal está obligado a exigir el cumplimiento de lo dispuesto en esta norma (Artículo 20º). Correspondía a la Cámara de Diputados acusar ante el Senado al Presidente de la República, a los miembros de ambas Cámaras, Ministros de Estado y 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 121º). 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 122º). El juzgamiento correspondía a la Corte Suprema. Ello estaba establecido, también, en el Artículo 55º de la Ley Orgánica del Poder Judicial. La vacancia del cargo se producía de hecho de existir condena por la Corte Suprema (Artículo 144º, inc. 3). Durante el ejercicio de su mandato, el Presidente de la República sólo 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 reunión; o el funcionamiento o reunión del Jurado Nacional de Elecciones (Artículo 150º).

2. El antejuicio 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 los altos funcionarios había seguido una línea más o menos clara. El antejuicio por delitos de función o infracciones de 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.¹²¹

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

La Constitución de 1979 mantiene así el mismo esquema básico del antejuicio: Un procedimiento parlamentario bicameral, donde la Cámara de Diputados acusa y el Senado determina si hay mérito para aprobar la acusación. 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 básico de

¹²¹ PANIAGUA CORAZAO, Valentín. *¿Acusación constitucional, antejuicio o juicio político?* En: La Constitución de 1993: análisis y comentarios II. Comisión Andina de Juristas; Lima, 1995: Serie: Lecturas sobre Temas Constitucionales 11. Página 131.

la institución y su desenvolvimiento tradicional en el Perú, si incorporan ciertas variaciones, a saber:

- Aunque se repite un listado con la enumeración de los altos funcionarios que gozan del privilegio de antejuicio, 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 deja así de ser taxativa, lo que permitió ampliar a otros altos funcionarios esta prerrogativa.
- Se establece que el privilegio de antejuicio se mantiene aunque el funcionario haya cesado en el cargo, siempre que la acusación se refiera a infracciones de la Constitución y delitos cometidos en el ejercicio de las funciones. De este modo, el antejuicio se convierte en un privilegio de duración indefinida o ilimitada.¹²²

Respecto a la responsabilidad penal y constitucional del Presidente de la República, el Artículo 210º precisa que durante el ejercicio de su mandato sólo 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 el Tribunal de Garantías Constitucionales.

3. El antejuicio o juicio político en la Constitución de 1993

La Constitución de 1993 se ocupa del antejuicio o juicio político en sus Artículos 99º y 100º. Introduce algunas modificaciones importantes respecto al

¹²² GARCÍA BELAUNDE, Domingo. *¿Antejuicio, acusación constitucional, juicio político?* En: Ponencias Desarrolladas en el VIII Congreso Nacional de Derecho Constitucional. Arequipa, 2005. Páginas 174 y 175.

régimen tradicional del antejuicio peruano, a la par de ciertos cambios respecto a lo dispuesto por la Constitución de 1979. Según explica Paniagua¹²³, las modificaciones y algunas confusiones se dan, entre otros motivos, por el menosprecio del denominado Congreso Constituyente Democrático a la Constitución histórica peruana, la ignorancia de las instituciones constitucionales, el afán de establecer “innovaciones” al texto constitucional y, principalmente, el interés por la impunidad de quienes quebraron el orden constitucional de 1992.

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 100º 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.

Al optar la Carta de 1993 por la unicameralidad, el procedimiento de la acusación sufrió también modificaciones. 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 99º** dispone:

“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

¹²³ PANIAGUA CORAZAO, Valentín. *Op. Cit.* Página 125.

cometan en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco años después de que hayan cesado en éstas”.

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

- 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, eliminado así la posibilidad de extenderlo por la vía ley a otros funcionarios, como disponía la Carta de 1979.
- Si bien se mantiene lo dispuesto acerca de que el derecho a antejuicio se extiende incluso después que el alto funcionario ha 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 enjuiciamiento del ex alto funcionario, eliminando así el plazo indefinido que establecía la Constitución de 1979.

Pero es el **Artículo 100º** de la Carta de 1993 el que introduce precisiones y algunos cambios realmente relevantes, a la par de controversiales. Dicha norma dispone:

“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 al tratamiento tradicional del antejuicio en el Perú y a la Constitución de 1979, son las siguientes:

- El antejuicio 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 100º de la Constitución **deja a discreción del Congreso, al aprobar la acusación, decidir si suspende o no al acusado.** Encuentro incongruente con la racionalidad de la institución del antejuicio o juicio político, y del todo contraproducente, esta disposición, pues si el Congreso aprueba la acusación no resulta comprensible ni justificado que el acusado siga desempeñando la función hasta las resultas del juicio o imposición de alguna sanción penal o política.
- El antejuicio 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 antejuicio tradicional, que no contemplaba sanciones parlamentarias.

- La acusación de contenido penal aprobada por el Congreso, resulta mandataria para el Fiscal de la Nación y el Vocal Supremo instructor, quienes tienen que acusar y abrir proceso penal, respectivamente, en los mismos términos de tal acusación parlamentaria, 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 por el Congreso al aprobar la acusación, sin esperar a los resultados del proceso penal.

Valentín Paniagua es particularmente crítico respecto a esta inclusión constitucional de la potestad de aplicación de sanciones políticas por el Congreso en el antejuicio. Así señala:

“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 antejuicio 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. Sólo 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 Antejucio con el Juicio Político.”¹²⁴

Enrique Bernales, si bien reconoce que constituye una innovación respecto al antejucio la incorporación de la posibilidad de que el Congreso imponga al acusado sanciones políticas como la destitución o inhabilitación del acusado, típicas del *impeachment* norteamericano, sin perjuicio de otras responsabilidades que le puedan corresponder, no parecería encontrarlo cuestionable. Así señala:

“Significa esta potestad una limitación de inocencia, dado que el Parlamento no sustituye ni puede asumir funciones que sólo corresponden al Poder Judicial? La inhabilitación o la destitución son sanciones de carácter político, que sólo 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.”¹²⁵

Analizando esta norma, Marcial Rubio formula la siguiente reflexión:

¹²⁴ PANIAGUA CORAZAO, Valentín. *Op. Cit.* Página 135.

¹²⁵ BERNALES BALLESTEROS, Enrique. *La Constitución de 1993. Análisis comparado.* Lima, 1996. Konrad Adenauer Stiftung. Página 406.

“Cabe plantearse si se puede o no hacer antejuicio 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 139º 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 139º 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 inconstitucionalidad 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.”¹²⁶

¹²⁶ RUBIO CORREA, Marcial. *Estudio de la Constitución Política de 1993*. Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima: Fondo Editorial, 1999, tomo 4. Página 141.

Por nuestra parte, consideramos que los Artículos 99º y 100º de la Carta de 1993 forman parte de un mismo proceso, el antejuicio o juicio político, por lo que deben leerse e interpretarse de manera integrada y conjunta. Es decir, que sólo si el Congreso aprueba la acusación constitucional 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 de la Constitución, que no tienen contenido penal pero 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, si bien de manera arbitraria e injustificada, a quienes finalmente se imputó infracciones constitucionales y se excluyó la imputación de delito, por lo que no fueron sometidos a ulterior juicio ante la Corte Suprema. A pesar de ello fueron destituidos, sin imponer la inhabilitación política.

Finalmente, es conveniente tener presente que esta Constitución mantiene un régimen especial que limita la procedencia del **antejuicio o juicio político contra el Presidente de la República mientras ejerce su mandato**. Así, el Artículo 117º de la Carta de 1993 establece que el Presidente, durante el ejercicio del cargo, sólo 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 su reunión o funcionamiento, o del Jurado Nacional de Elecciones y otros órganos del sistema electoral.

Otro aspecto que ha sido bastante cuestionado del Artículo 100º de la Carta de 1993, es la disposición que obliga al Fiscal de la Nación a acusar en los mismos términos aprobados por el Congreso, y al Vocal Supremo Instructor

abrir proceso en similares términos. Con ello, conforme señala Marcial Rubio, citando también a Valentín Paniagua, se convierte a estos órganos autónomos en una suerte de “mesa de partes” del Congreso, negándoles competencia para evaluar y calificar la pertinencia de la tipificación e imputación penal realizadas por el Congreso, a pesar de ser ello inherente a su función. Por ello Rubio propone que sería preferible que la acusación aprobada por el Congreso pasara directamente a la Corte, obviando la intervención del Ministerio Público en esta etapa, correspondiendo 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.¹²⁷

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, donde 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 e independencia del Poder Judicial y el Ministerio Público. Así lo entendió el propio Tribunal Constitucional (Expediente N° 0006-2003-AI/TC), en cuya sentencia se cuestionó dicha norma y exhortó al Congreso para que efectúe la reforma constitucional y modificación de la misma, señalando:

“17. Por otra parte, este Tribunal considera que no existen criterios razonables que permitan concluir que la prerrogativa del antejuicio deba dar lugar a algún grado de interferencia con la independencia y autonomía de los poderes públicos encargados, por antonomasia, de la persecución e investigación del delito. Por ello, este Colegiado observa con preocupación lo expuesto en el tercer y quinto párrafo del Artículo 100° de la Constitución. El primer párrafo establece: “En caso de

¹²⁷ RUBIO CORREA, Marcial. *Op. Cit.* Páginas 142 a 144.

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:

“Artículo 89°.- *Mediante el procedimiento de acusación constitucional*

se realiza el antejucio 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 antejuicio, o si ésta 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. Ésta 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, éste 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 dúplica.*
 - *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 100º 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)

Sólo dos aspectos se quieren resaltar de esta norma, en particular de lo dispuesto en su inciso i) respecto a la votación sobre la acusación en el Pleno del Congreso, sin participación de la Comisión Permanente, dadas sus implicancias para el desenlace del procedimiento y la suerte del acusado:

- El Reglamento 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 antejuicio, dejando de lado lo señalado en el Artículo 100º de la Constitución que, como ya dijimos, 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, siendo incorporada en aplicación de lo dispuesto por una sentencia del Tribunal Constitucional, que analizaremos a continuación.

- Tratándose de acusación por infracciones de la Constitución. es decir, sin contenido penal ni ulterior juicio, el Reglamento dispone que la aprobación de las medidas de suspensión, destitución o inhabilitación, deberá ser aprobada con el voto favorable de dos tercios de los congresistas, sin participación de la Comisión Permanente. También esta votación especial fue incorporada al Reglamento del Congreso en aplicación de la sentencia del Tribunal Constitucional. Al margen de ello, considero errado equiparar estas tres medidas y sujetar a la misma votación su aprobación, 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, tratándose de la imputación de una infracción constitucional, donde no habrá un ulterior proceso judicial ni sanción penal, la suspensión, que es temporal, carece de sentido, siendo sólo procedente las sanciones políticas, en caso de aprobarse la acusación.

5. La posibilidad de revisión judicial de las sanciones impuestas en el juicio político

5.1. La resolución del Tribunal Constitucional respecto a 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 antejuicio 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 y 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, 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 a 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 que la norma constitucional sólo 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 al interior del Tribunal, cuatro magistrados terminaron absteniéndose de votar y sólo tres: Rey, Revoredo y Aguirre, votaron y emitieron resolución declarando inconstitucional la ley e inaplicable a Fujimori para postular hacia una nueva reelección.
- Los demandantes fueron objeto de acusación constitucional y 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 emitieran 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, y como los magistrados destituidos sólo sumaban tres al momento de emitir la resolución, incurrieron en infracción constitucional punible consistente en usurpación de funciones del Tribunal.¹²⁸
 - La sentencia, no obstante, fue suscrita por los siete magistrados que integraban el Pleno Jurisdiccional, tres declarando la no aplicación de la Ley N° 26657 a un caso concreto y los otros cuatro absteniéndose de votar, afirmando que habían adelantado opinión sobre el problema en sus labores académicas o profesionales previas. En ese sentido, el

¹²⁸ Hechos establecidos en el voto singular del magistrado Nugent: Expediente N° 340-98-AA/TC y Expediente N° 358-98-AA/TC.

Pleno del Tribunal Constitucional confirmó, mediante Acuerdo de fecha 14 de marzo de 1997, aquella resolución, sin que ninguno de sus miembros cuestionara la validez de dicho acuerdo.

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

- En lo que respecta a la violación al 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 antejuicio, 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”*.¹²⁹

Así, el Tribunal señaló que sólo resultan susceptibles de debate y votación por parte del Pleno del Congreso de la República, aquellos informes cuyos resultados incidan de modo particular en la determinación de imputaciones de contenido penal (para aquellas personas que gozan del privilegio de antejuicio). El tratamiento procesal que el Congreso dispensa por tratarse de una responsabilidad penal,

¹²⁹ Expediente N° 340-98-AA/TC y EXP. N° 358-98-AA/TC. Fundamento Jurídico 3.

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 penalmente, 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 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.¹³⁰
- 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, si considere la comisión de delitos por parte del funcionario de alto rango, disponiendo ponerlo a disposición del Fiscal de la Nación con el objeto de que éste último formule denuncia ante la Corte Suprema, quien a su vez resolverá sobre su juzgamiento y, en su caso, sanción,
 - b) Puede haber casos en los que el Congreso, sin estimar que hubo conductas de tipo penal por parte del alto funcionario, quien por tanto no será sometido a la vía penal, le imponga sanciones de

¹³⁰ Expediente N° 340-98-AA/TC. Fundamento Jurídico 6.

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 le ponga a disposición del Fiscal de la Nación, a efectos de promover la denuncia correspondiente en la vía judicial penal.¹³¹

- Dentro de las tres hipótesis, el caso de los demandantes encaja dentro de la segunda opción. Por lo tanto, el Tribunal considera que la acción del Congreso fue legítima pues tiene competencia para sancionar con la destitución al demandante, dentro de las consideraciones de infracción a la Constitución previstas expresamente en la Constitución.¹³²
- 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 al principio de razonabilidad. De no respetarse el principio de razonabilidad, entonces, el Tribunal Constitucional deberá pronunciarse sobre ello.

¹³¹ Expediente N° 340-98-AA/TC. Fundamento Jurídico 8 y Expediente N° 358-98-AA/TC. Fundamento Jurídico 7.

¹³² Expediente N° 340-98-AA/TC. Fundamento Jurídico 9 y Expediente N° 358-98-AA/TC. Fundamento Jurídico 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. Que 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 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 haya incurrido en falta de razonabilidad. No obstante, 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 igual manera, el Magistrado Nugent, en su voto singular, 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 antejuicio como del juicio político. En tal sentido, señala:

- Históricamente el antejuicio 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 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”.*¹³³

- En nuestra historia constitucional, sólo ha existido la figura del antejuicio. Sin embargo, la Carta Política de 1993 introdujo la figura del juicio político, que no ha sido reglamentada por ninguna ley de desarrollo constitucional. Tampoco se han señalado las infracciones constitucionales susceptibles de juicio político ni las sanciones correspondientes.
- En este sentido, resulta necesario concluir señalando que, conforme lo ha establecido la Constitución y lo ha regulado el Reglamento del Congreso, el juicio político sólo es procedente en nuestro ordenamiento en el caso que, seguido el trámite del antejuicio, 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”.*¹³⁴
- La posibilidad de destitución, prevista en el Artículo 100° de la Constitución Política de 1993, sólo se puede ejercer cuando al interior de un procedimiento de antejuicio el Congreso considere que el funcionario

¹³³ *Ibíd.*

¹³⁴ *Ibíd.*

acusado deba ser sometido a la justicia penal común, pues en el caso que ello no ocurra, el expediente se archiva inmediatamente.

- Esta interpretación está conforme a 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”. (DIEZ PICAZO, Luis María. *La criminalidad de los gobernantes*. Barcelona: Crítica, 1996, página 68) ¹³⁵
- Por esta razón, Nugent considera que la sanción de destitución se ha producido sin respetar el procedimiento previamente establecido, ya que no esperó a que previamente se haya 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 ninguna especie; ejercer dichos cargos en la forma que establezca la ley, y no ser destituidos o privados del mismo 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 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 de

¹³⁵ *Ibíd.*

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 2° inciso 17 de la Carta de 1993 y el Artículo 23° 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 destituidos por el Congreso controlado por el fujimorismo, Aguirre Roca, Rey Terry y Revoredo Marsano, fue sometido a la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, quien emitió sentencia el 31 de enero del 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 sólo en sede judicial, así como acerca de la justiciabilidad de las sanciones impuestas en el juicio político. Respecto al **significado y alcances del juicio político** a cargo del Congreso dentro de un Estado de Derecho, la CIDH señaló:

“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 8º de la Convención Americana de Derechos Humanos, no están circunscritas a los procesos ante el Poder Judicial, sino que también deben ser respetadas en los procedimientos administrativos, parlamentarios o de otra índole, por lo que el derecho a un debido proceso debe ser respetado y 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 éste no sólo 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 8º 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 agregado).*

Posteriormente la CIDH 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 a que fueron sometidos los magistrados del Tribunal Constitucional ante el Congreso, se produjeron diversas violaciones al debido proceso, afectando el derecho a la defensa y evidenciando la falta de imparcialidad del ente acusador y sancionador**, por lo que concluyó señalando que el Estado Peruano había violado el derecho a las Garantías Judiciales de los tres magistrados destituidos, indicando:

“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 ésta 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 ésta 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 sólo 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 88º inciso d) del Reglamento del Congreso establece que “[q]uienes 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 [a]bogado”. 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 conainterrogar 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 8º de la Convención Americana.”*

La Corte también consideró que en el procedimiento de juicio político a los magistrados se violó el Artículo 25º 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 si 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 que:

“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 aquéllos 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 antejuicio 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 al antejuicio 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 1° de diciembre de 2003 (Expediente N.º 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”*¹³⁶.

En lo esencial, dicha sentencia señala que en los Artículos 99° y 100° de la Constitución de 1993 **se ha recogido dos procedimientos de acusación constitucional de distinta naturaleza, alcance y finalidad: el antejuicio político y el juicio político**. Respecto a cada uno de estos procedimientos, el Tribunal Constitucional ha señalado lo siguiente:

6.1. El antejuicio político

¹³⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional, Expediente N.º 0006-2003-AI/TC. Antecedentes.

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 antejuicio sólo 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, suspendiendo al acusado en el ejercicio de sus funciones y poniéndolo a disposición de la jurisdicción penal, para que ésta aplique las sanciones jurídico-penales.

En ese sentido, “el antejuicio 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”¹³⁷.

6.2. La inmunidad parlamentaria

Señala el Tribunal Constitucional que los congresistas gozan tanto del privilegio de antejuicio, como de la inmunidad parlamentaria, prevista en el último párrafo del Artículo 93° de la Constitución, siendo importante diferenciar

¹³⁷ Ibíd. Fundamentos. El antejuicio político.

su alcance y 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 sólo 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 al 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 antejuicio.

Sin embargo, tanto el antejuicio 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 de cuál es el número de votos necesarios para aprobar la acusación en el antejuicio político; sólo 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 antejuicio 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. (MARTÍN DE LA VEGA, Augusto. *La sentencia constitucional en Italia*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003, página 244).

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 aquél 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 ha 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 10 años para ejercer cualquier función pública. Sin embargo, **el Tribunal Constitucional considera que dichas sanciones no pueden imponerse sin que la responsabilidad por dichos 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°).

Es por ello que 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”**, quedando proscrita toda interpretación contraria.¹³⁸

¹³⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional, Expediente N.º 0006-2003-AI/TC. Fundamento 15.

En consecuencia, a los casos de delitos cometidos por funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones le son aplicables tanto una sanción penal por parte del Poder Judicial como una ulterior sanción política (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, bastando 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 sólo 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.”* (BROUSSARD, Paulo. *O impeachment*. Editora Saraiva. 2da. Ed, 1992, página 77). Al respecto, Bidart Campos refiere que *“se lo denomina juicio “político” [...] porque no es un juicio penal; en él no se persigue castigar sino separar del cargo; no juzgar un hecho como delictuoso, sino una situación de gobierno como inconveniente para el Estado”.* (*Manual de Derecho Constitucional Argentino*. Ediar, 1986, página 612)¹³⁹.

¹³⁹ Ibíd. Fundamento 19.

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 políticas¹⁴⁰. 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 2/3 del número legal de miembros del Congreso. Por tanto, es necesario que el número de votos para destituir del cargo a los otros funcionarios previstos en el Artículo 99° de la Constitución, o para inhabilitarlos hasta por 10 años para el ejercicio de la función pública, por infracción de la Constitución, no sea menor a los 2/3 del Congreso, sin participación de la Comisión Permanente.

De lo expuesto **puede concluirse que el Tribunal Constitucional** considera que en el **antejuicio político**, que debe versar sobre materia estrictamente jurídica penal, el Congreso sólo 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 ésta es el ente acusador. Una vez declarada judicialmente la responsabilidad penal del funcionario, el Congreso puede aplicar las

¹⁴⁰ Ibíd. Fundamentos 20 y 21.

sanciones políticas a que se refiere el primer párrafo del Artículo 100° de la Constitución, bastando para ello, en este caso, la votación favorable de una mayoría simple.

Mientras que el **juicio político** es un procedimiento de contenido eminentemente político, seguido en su totalidad ante el Congreso de la República, en el que éste tiene la potestad de sancionar al funcionario por razones estrictamente políticas, 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 2/3 del número de congresistas, sin participación de la Comisión Permanente.

7. ¿Hay diferencia entre juicio político y antejuicio 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, despojando al responsable de su cargo o imponiéndole la inhabilitación política. Conforme señala Valentín Paniagua, este procedimiento parlamentario no busca la sanción penal de la persona acusada ni de sus bienes.¹⁴¹ 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 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.

¹⁴¹ PANIAGUA CORAZAO, Valentín. *Op. Cit.* Página 127.

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 los delitos que pudieran cometerse en el cargo, que en este caso, lo llevarían los tribunales comunes.”*¹⁴²

Comenta también el profesor García Belaunde, explicando la recepción del *impeachment* en los Estados Unidos de Norteamérica y su ulterior traducción en Latinoamérica, 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 *antejuicio*, 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**

¹⁴² GARCÍA BELAUNDE, Domingo. *Op. Cit.* Página 173.

político, que es la traducción más englobante. Y que es de uso pacífico en la doctrina constitucional latinoamericana.¹⁴³ (Énfasis añadido).

Por ello Domingo García Belaunde discrepa de quienes, como el Tribunal Constitucional, interpretan el Artículo 100º de la Constitución de 1993, y las variaciones que introduce a nuestro tradicional antejuicio político, en el sentido de establecer una diferencia o distinción entre antejuicio y juicio político. Para el distinguido maestro peruano, **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.** Así señala que:

“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 antejuicio 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.”¹⁴⁴

Domingo García Belaunde considera que, en el Perú, antejuicio y juicio político siempre han sido lo mismo y que, a pesar que la Carta de 1993 haya modificado el esquema tradicional del antejuicio 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 éstas. Por ello, al preguntarse si el modelo de la Carta de 1993 es el del juicio político “de siempre”, responde:

¹⁴³ *Ibíd.* Página 174.

¹⁴⁴ *Loc. Cit.*

“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 antejuicio 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 cambiemos 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.”¹⁴⁵

En opinión de Valentín Paniagua¹⁴⁶, esta innovación no puede asimilarse al juicio político por las siguientes razones. En el caso del antejuicio peruano se busca hacer efectivas, políticamente, responsabilidades que son de naturaleza jurídica. En el antejuicio no se juzga ni 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.¹⁴⁷

¹⁴⁵ GARCÍA BELAUNDE, Domingo. *Op. Cit.* Página 178.

¹⁴⁶ PANIAGUA CORAZAO, Valentín. *Op. Cit.* Página 128.

¹⁴⁷ *Ibíd.* Página 129.

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

En realidad, consideramos que el problema es complejo. El tradicional antejuicio peruano sólo suponía que el Congreso apruebe 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, donde el Congreso actuaba como acusador, pero sin imponer sanción jurídica o política alguna; solamente el acusado quedaba suspendido en el cargo, hasta las resultas del proceso penal.

Debe reconocerse que este antejuicio peruano es diferente del *impeachment* británico y del juicio político adoptado en la mayoría de ordenamientos latinoamericanos, pues no contemplaba la destitución o inhabilitación del acusado por el parlamento. El Artículo 100º de la Carta peruana de 1993 introdujo una novedad importante. Así, además de disponer que de aprobarse la acusación por delitos de función o infracciones de la Constitución el acusado será sometido a juicio ante la Corte Suprema y podrá ser suspendido del cargo (el tradicional antejuicio), 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 antejuicio.

Considero, pues, que existe en el Artículo 100º de la Constitución de 1993 un cambio sustantivo en el tradicional antejuicio. ¿Habilita ello a señalar que ahora existen dos instituciones distintas, el antejuicio 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, 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 antejuicio, 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 100º de la Constitución, lo que ha hecho que algunos consideren que excedió sus atribuciones, efectuando 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 antejuicio o juicio político ante las reformas que introdujo el constituyente de 1993 y los excesos o arbitrariedades que se observaron en su utilización.**

Si bien es cierto que la ausencia de norma, en la Constitución y el original Reglamento del Congreso, sobre el número de votos exigidos para aprobar la acusación constitucional, pueda 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 antejuicio, por ser

ésta la misma mayoría exigida para el levantamiento de la inmunidad parlamentaria, que no supone ninguna sanción sino la autorización para habilitar un juzgamiento.

Cierto es también que una interpretación literal del Artículo 100º de la Constitución llevaría a admitir que las sanciones de destitución o inhabilitación (obviamente igual la medida de suspensión del cargo) podían ser adoptadas por el Congreso tras la aprobación de la acusación, lo que es distinto a lo establecido e “interpretado” por el Tribunal Constitucional, en el sentido que tratándose de una acusación de contenido penal tales sanciones políticas sólo 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 2/3 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, utiliza esta cifra extrayéndola de la propia Constitución, que la contempla para remover a los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura o al Defensor del Pueblo, **en verdad introduce una distinción “razonable”, aunque ésta “no está en el texto de la Constitución”**, para casos de juicio político donde no habrá ulterior juicio penal, buscando morigerar posibles excesos exigiendo una elevada votación que demandará altos grados de acuerdo político entre las fuerzas parlamentarias.

Por lo expuesto, forzoso es reconocer que el Artículo 100º de la Constitución de 1993 introdujo una modificación sustancial de nuestro tradicional antejuicio, y que el Tribunal Constitucional, mediante su sentencia, reformuló íntegramente la interpretación y aplicación del precepto constitucional, buscando racionalizar el uso de la institución, aunque dándole un alcance y sentido bastante distinto al que fluye del texto literal de la norma. Es para justificar esta “reingeniería” de la norma constitucional que el Tribunal Constitucional introduce la diferencia entre antejuicio y juicio político, arribando 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 lejos y más allá de lo que “dice” la Constitución, ni que exista una clara diferencia entre juicio político y antejuicio.

También cabe precisar una cierta insinuación del Tribunal Constitucional, en el sentido que la acusación por infracción de la Constitución (juicio político) habilita también a imponer sanciones por responsabilidades políticas propias de la gestión o de su cuestionamiento. Si bien las sanciones previstas para este supuesto son 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 sanción política, siendo improcedente pretender imponerla 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 antejuicio 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 ésta no establecía claramente los supuestos de infracción,

el desarrollo debía ser jurisprudencial. Sin embargo, las Cortes fueron reacias a intervenir.¹⁴⁸

En el Perú, la Ley de Acusación Constitucional de 1834 sancionaba, al Presidente y 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*”.¹⁴⁹ 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 antejuicio las infracciones de la Constitución, por no estar éstas precisadas ni tipificadas, ni tampoco contemplarse 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, ni existía sanción política prevista en este tradicional antejuicio, que en verdad no era tal, por no existir ulterior proceso judicial. Con el Artículo 100º de la Constitución de 1993 aparentemente se superó este vacío, como ha admitido el Tribunal Constitucional, al contemplar sanciones políticas, como la destitución o 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

¹⁴⁸ MONTROYA CHÁVEZ, Víctorhugo. *La Infracción Constitucional*. Lima: Palestra, 2005. Página 241.

¹⁴⁹ *Ibíd.* Página 243.

profesor César Landa considera que existen tres tipos o grados de intensidad de la infracción¹⁵⁰:

- *“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 44º);*
- *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 112º); cuando se viola un valor democrático, por ejemplo, el Presidente de la República se elige por sufragio directo (Artículo 111º); o cuando se viola un principio constitucional –como el principio de supremacía constitucional: la Constitución prevalece sobre la norma legal (Artículo 51º) – que ponga en peligro al propio Estado constitucional”.*

Por su parte Víctorhugo Montoya¹⁵¹, a partir de algunos supuestos en los cuales han existido denuncias por infracción de la Constitución contra 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, exigiéndose el respeto al gobierno

¹⁵⁰ LANDA ARROYO, César. *Antejuicio Político*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Autónoma de México, 2004. Páginas 9 y 10.

¹⁵¹ MONTOYA CHÁVEZ, Víctorhugo. *Op. Cit.* Páginas 261 y 262.

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 1992.¹⁵²

- 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 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 el financiamiento para las campañas electorales de ciertos personajes por parte de Vladimiro Montesinos, son casos de infracción en el que se reconoce la responsabilidad tanto del ex presidente Fujimori como de los congresistas involucrados.¹⁵³

El quebrantamiento del deber ministerial puede convertirse en una infracción constitucional, cuando un ministro actúa en beneficio propio o

¹⁵² *Ibíd.* Página 262.

¹⁵³ *Ibíd.* Página 268.

de terceros, ejerce actividad lucrativa o interviene en la gestión de empresas privadas, ejerce otra actividad pública o logra un acuerdo sin el voto mayoritario del Consejo de Ministros.

En el ámbito judicial, que incluye no sólo a los jueces sino también al Ministerio Público y al Consejo Nacional de la Magistratura, se plantea como infracciones constitucionales 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.¹⁵⁴ 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 deberían ser las siguientes¹⁵⁵:

- **Violación de la soberanía nacional:** Ello significa que la autoridad o 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 cree inestabilidad a la soberanía estatal. La traición se manifiesta en una

¹⁵⁴ *Ibíd.* Página 284.

¹⁵⁵ *Ibíd.* Página 299.

afectación de la seguridad del Estado. Todo acto que va dirigido contra la independencia e integridad del Estado. También ha sido desarrollada 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:** Cuando la conducta reiterada incumple una norma constitucional de exigencia clara para las autoridades y 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 5 años después, incumpléndose nítidamente los compromisos públicos asumidos.
- **Menoscabo presupuestario:** Cualquier actividad que ponga en peligro u obstaculice la economía del país, afectando el Presupuesto Nacional, será una infracción constitucional siempre que produzca un daño directo o indirecto a las cuentas del Estado¹⁵⁶. 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, etc.¹⁵⁷
- **Usurpación absoluta del poder:** Esta infracción se refiere al rompimiento de los lazos entre los altos representantes del Estado y la población, superponiéndose 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 los gobernantes, del orden democrático y de las elecciones populares. Un ejemplo lo constituye el autogolpe de Fujimori de 1992;

¹⁵⁶ *Loc. Cit.*

¹⁵⁷ *Ibíd.* Página 300.

las denuncias constitucionales 10 y 117, acusaban a Fujimori de ocupar todos los poderes del Estado e intervenir militarmente. Finalmente en el 2003, se declaró la responsabilidad de Fujimori y sus 13 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. Un ejemplo se tiene en 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. Posteriormente a las reuniones con Montesinos, se dieron normas que lograron el total control del poder por parte de Fujimori, del Poder Judicial, el JNE, entre otros. También entran dentro de este supuesto algunas de las funciones que puede adoptar el gobierno cuando exista estado de emergencia, convocado obviando los canales de autorización parlamentaria, originándose una concentración de poder en el ejecutivo.¹⁵⁸
- **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 autoridad. 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, que se vio involucrado con el Cartel de Cali en el financiamiento de su campaña electoral para la presidencia. Finalmente no se lo cesó en el cargo por motivos políticos, aunque se logró establecer la relación. Adicionalmente, debería incluirse dentro de este

¹⁵⁸ *Ibíd.* Página 308.

tipo, cualquier actividad que tenga consecuencias graves para la seguridad nacional.¹⁵⁹

8.3. La innecesaria tipificación de las infracciones a la Constitución

Considero que una infracción constitucional es aquella conducta del alto funcionario o ex funcionario que configura una falta o trasgresión de un precepto constitucional, que le impone un deber de función o actuación, sin que ello se encuentre tipificado penalmente como delito. De modo que no procederá por tal conducta el procesamiento judicial o sanción penal del infractor, pero si su sanción política por este accionar reprobable, 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 para 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 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 pro el Congreso de las conductas del funcionario que configuran una infracción de la Constitución. Pero esa es la

¹⁵⁹ Ibíd. Páginas 310 y 311.

naturaleza del juicio político y sus riesgos, que se modulan entendiendo que la conducta a sancionar tiene que suponer una violación o 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, la que reside sólo 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 éste suele ser un factor decisivo en ellas, el Presidente queda excluido de toda responsabilidad política por las mismas.

En nuestra tradición constitucional, el antejuicio 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 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 al Presidente de la República, restringiendo 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 15º: *“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 78º, 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, señalando en el Artículo 80º: *“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 88º de la Constitución de 1828*, que afirma la responsabilidad del Presidente por los actos de su administración. Incluso establece ciertas restricciones expresas a la actuación del Poder Ejecutivo (Artículo 91º), 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 esto sea necesario para la seguridad nacional, caso en que deberá poner al arrestado a disposición del juez dentro de las cuarenta y ocho horas. La **Constitución de 1834** repite un texto similar, en sus Artículos 78º y 86º.

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 el 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 los ministros, pudiendo 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, impedir las elecciones, violar la correspondencia, concusión o atentado contra la libertad de tránsito. La acusación debía aprobarse por mayoría absoluta de votos de los diputados, siendo luego sometida ante el Senado, que debía aprobarla con el voto favorable de dos tercios de sus miembros, quedando el acusado suspendido en su cargo y sometido a juicio ante la Corte Suprema.¹⁶⁰

Si bien la **Constitución de 1839** presenta también un texto algo similar, introduce una adición muy importante que marca un cambio. Así, el **Artículo 79º**, 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 sólo podía ser acusado por atentado contra la independencia y unidad nacional (Artículo 35º), en clara reacción a 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 ejerce el cargo, sino luego de concluir su mandato, para lo cual estatuye un Proceso de Residencia. Se configuró así un régimen especial que impedía temporalmente la imputación de responsabilidad al Presidente mientras desempeña su función. Esta Constitución disponía, en su Artículo 118º, 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 ésta era competente para conocer de la Residencia contra el Presidente, quienes ejerzan el Poder Ejecutivo y los ministros (inciso 2).

¹⁶⁰ VALLE RIESTRA GONZÁLEZ-OLAECHEA, Javier. *La responsabilidad constitucional del Jefe de Estado*. Serie Clásicos del Derecho, Vol. IV. Centro de investigaciones judiciales Manuel Augusto Olaechea, Corte Superior de Justicia de Ica, 2004. Páginas 148 y 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 acuse 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 a 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 donde se acusaba durante el ejercicio de la función presidencial ni de antejuicio. 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.¹⁶¹

La **Constitución de 1856** es la que inicialmente trató de manera más amplia el tema. En su Artículo 81º estableció: *“Durante el período del Presidente de la República, sólo podrá hacerse efectiva su responsabilidad en los casos en que vaque de hecho la Presidencia conforme a esta Constitución. En los demás casos, se hará efectiva la responsabilidad de que hablan los Artículos 11º y 12º, 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 83º, se produce por: Celebrar cualquier pacto contra la independencia o integridad nacional (inciso 2); atentar contra la forma de gobierno (inciso 3); impedir la reunión del Congreso, suspender sus sesiones o disolverlo (inciso 4). Cabe anotar que el referido Artículo 11º disponía: *“Todo empleado público, al cesar en su cargo, será sometido a juicio de residencia, y mientras no sea absuelto, no podrá*

¹⁶¹ VALLE RIESTRA, Javier. *Op. Cit.* Páginas 152 y 153.

ejercer el mismo empleo ni otro alguno". A su vez, el Artículo 12° de la Carta de 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 sólo después de culminado su mandato, la Constitución de 1856 matizó esta disposición, permitiendo 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 si 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 96º, 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.¹⁶²

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 a las causales de acusación al Presidente de la República durante el ejercicio del cargo. Sin embargo, el Artículo 74º del Anteproyecto ofrece un tratamiento bastante más integral del tema, estableciendo:

“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

¹⁶² VALLE RIESTRA, Javier. *Op. Cit.* Páginas 158 a 162.

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 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 sólo 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 si contiene otros aportes importantes. De un lado, en el segundo párrafo se señala que luego de culminado el mandato, el Presidente no sólo podrá ser acusado por cualquier delito de función, sino **también por graves infracciones de la Constitución o las leyes, a pesar 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 precepto comentado **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, dejando 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.”

Sólo 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 prestigio de la función presidencial con las garantías de los ciudadanos. Por ello propuso reformar el Artículo antes referido, que ya había sido aprobado, agregando la posibilidad de acusar al Presidente por **peculado y por otros delitos graves de orden común**.¹⁶³ Sin embargo, el constituyente Gamarra¹⁶⁴ señaló que el principio asumido en nuestro país era que la acusación del Presidente debía ser excepcional, limitándose a casos considerados sumamente graves. Finalmente, tras pasar la propuesta de reforma a la Comisión de Constitución,

¹⁶³ Diario de los debates del Congreso Constituyente de 1931. Tomo 3, publicado en 1932. Página 2442.

¹⁶⁴ *Ibíd.* Página 2444

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 a los alcances de la responsabilidad del Presidente y su acusación por el Congreso, que:

“El Presidente de la República sólo 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”.

1.3. La propuesta de Javier Valle Riestra

Javier Valle Riestra, en la Tesis elaborada para optar el grado de bachiller en Derecho 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 que consideramos de interés comentar 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 sea prácticamente irresponsable durante su mandato.¹⁶⁵ 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, ¿quién realizaría esta acusación? En realidad, los posibles casos de responsabilidad solamente serían sancionables a la conclusión del mandato presidencial.¹⁶⁶ Así Valle Riestra sostiene:

¹⁶⁵ VALLE RIESTRA, Javier. *Op Cit.* Página 202.

¹⁶⁶ *Ibíd.* Páginas 202 y 203.

“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.”¹⁶⁷

Es por ello que Valle Riestra propone para castigar efectivamente las infracciones, que fueron imposibles de sancionar durante el ejercicio del mandato presidencial, debería introducirse el arraigo, conforme establecía la Constitución de 1860 en su Artículo 95^o, prohibiendo al Presidente abandonar el territorio nacional al finalizar su mandato, siendo función del Congreso examinar los actos del Jefe de Estado cesante. También estima conveniente incorporar la propuesta de la Comisión Villarán respecto a 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.¹⁶⁸

Valle Riestra considera 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;*

¹⁶⁷ VALLE RIESTRA, Javier. Op Cit. Páginas 201 y 202.

¹⁶⁸ *Ibíd.* Página 204.

atentar contra la Ley del Presupuesto; inmoralidad administrativa y malversación de los dineros del Estado; desconocer las decisiones judiciales.”¹⁶⁹

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. Como conclusión final de su obra, Valle Riestra propuso la modificación del Artículo 150º de la Constitución de 1933 con el texto siguiente:

“Artículo 150º. 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”.¹⁷⁰

¹⁶⁹ *Ibíd.* Páginas 209 y 210.

¹⁷⁰ *Ibíd.* Páginas 211 y 212.

1.4. La Constitución de 1979

La Constitución de 1979 no introdujo mayores innovaciones relevantes respecto al tratamiento de la responsabilidad del Presidente de la República y a las causales que habilitan su acusación por el Congreso durante el ejercicio de su mandato. Así, el Artículo 210^o mantenía prácticamente, con leves modificaciones, el mismo texto de su antecedente en la Constitución de 1933, señalando:

“El Presidente de la República sólo 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^o; 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”* ampliándose a *“impedir elecciones regionales o locales”*; una segunda modificación 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^o.- 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”.¹⁷¹

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.”¹⁷²

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.”¹⁷³

El señor **Valle Riestra**.- “Contestando al señor Cáceres Velásquez, le recuerdo lo que le dije sobre el Rey de Inglaterra, que si el Rey

¹⁷¹ Diario de los Debates, Asamblea Constituyente 1978-1979; tomo IV. Páginas 15 y 16.

¹⁷² *Ibíd.* Página 16

¹⁷³ *Ibíd. Loc. Cit.*

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 sólo juzgarlo por delitos excepcionales."¹⁷⁴

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 sólo 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 sólo 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."¹⁷⁵

El **Relator** leyó:

"Artículo 11º.- El Presidente de la República sólo 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,

¹⁷⁴ *Ibíd. Loc. Cit.*

¹⁷⁵ *Ibíd. Loc. Cit.*

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.”¹⁷⁶*

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 sólo 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.”¹⁷⁷*

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. Éstos 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, limitando la procedencia de su acusación a unos muy contados y poco probables supuestos, a fin de dar estabilidad y continuidad a su gestión, evitando que pueda ser acusado en otros casos. Ello se atempera por la responsabilidad política, penal o constitucional que asumen los ministros por los actos presidenciales o acuerdos del Consejo de Ministros que

¹⁷⁶ *Ibíd.* Página 18

¹⁷⁷ Diario de los Debates, Asamblea Constituyente 1978-1979, tomo VII. Página 179.

refrendan. La acusación y juzgamiento del Presidente por otros delitos de función o infracciones Constitucionales, sólo podrá emprenderse luego de culminado el ejercicio de su mandato, previo antejuicio.

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.

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 éste 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 si tienen responsabilidad política y penal por sus actos. En cambio, el Presidente es la cabeza de un régimen presidencial, siendo 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 sólo 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 210º de la Constitución de 1979, salvo en cuanto a la eliminación de la causal referida a impedir la reunión o funcionamiento del Tribunal Constitucional, omisión que -conforme señala Marcial Rubio- resulta realmente grave.¹⁷⁸ Así, el Artículo 117º de la Carta de 1993 señala:

“El Presidente de la República sólo 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.”

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 117º, habrá que esperar a que el Presidente concluya su mandato antes de que pueda ser sometido a antejuicio en el Congreso. Tratándose de delitos comunes, con mayor razón, el Presidente sólo podría ser acusado y juzgado penalmente luego de culminar su mandato, sin necesidad de previo antejuicio. 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 al Artículo 128¹⁷⁹. Dicho Artículo señala que:

¹⁷⁸ RUBIO CORREA, Marcial. *Estudio de la Constitución Política de 1993*, tomo 4. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 1999. Página 298.

¹⁷⁹ CHIRINOS SOTO, Enrique. *Constitución de 1993. Lectura y comentario*. Segunda edición. Lima: Editorial Piedul, 1995. Página 235.

“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 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 [...]”*¹⁸⁰

En cuanto al Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1993, a diferencia de la Asamblea Constituyente 1978-1979 en que se discute artículo por artículo, en el Congreso Constituyente de 1993 el relator da lectura a todo el capítulo del Poder Ejecutivo, produciéndose intervenciones de los congresistas 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 al tema de la reelección presidencial inmediata, no recibiendo 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 131º del proyecto, referido a esta materia:

*“El señor **Cáceres Velásquez**.- Señor Presidente: En el Artículo 131º se establece que “El Presidente de la República sólo puede ser acusado*

¹⁸⁰ *Ibíd.* Páginas 258 y 259.

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 un revocatoria o un referéndum consultado y el Presidente impide esas consultas, esas elecciones no consignadas expresamente aquí en el Artículo 131º?. 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 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.”¹⁸¹

*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.”¹⁸²

*El señor **Pease García**.- “[...] Queremos que haya efectiva responsabilidad política. Y lo único que se está planteando es que, para*

¹⁸¹ DEBATE CONSTITUCIONAL PLENO-1993, Tomo II. Página 1526.

¹⁸² *Ibíd.* Página 1539

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.”¹⁸³

*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. [...]”¹⁸⁴*

*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 del 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

¹⁸³ *Ibíd.* Página 1558.

¹⁸⁴ *Ibíd.* Página 1597.

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.”¹⁸⁵

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 sólo 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.”¹⁸⁶*

¹⁸⁵ *Ibíd.* Página 1599.

¹⁸⁶ *Ibíd.* Página 1623.

*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.”¹⁸⁷*

Como se puede apreciar, hubo interés en debatir y en modificar el restrictivo tratamiento de la Constitución respecto a los casos que habilitan acusar y someter a antejuicio 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, 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 que el Presidente de la República pueda ser 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 a 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, etc.; quedan excluidos, fomentando la impunidad o, cuando menos, fomentando 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 a la votación exigida en el Reglamento del Congreso para aprobar el antejuicio (**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**

¹⁸⁷ *Ibíd. Loc. Cit.*

número legal de congresistas, sin considerar en este cómputo a los miembros de la Comisión Permanente, dado que ésta es quien realiza la acusación (Fundamento Jurídico 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 haya 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 éste sólo podrá ser acusado durante su mandato por la comisión de delito de función, correspondiendo 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 de la misma mientras ejerce el cargo ante la comisión de cualquier delito de función.

Sin embargo, el Proyecto luego aprobado (julio del 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 sólo 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, resultaba injustificadamente limitada e insuficiente, excluyendo 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 del 2006, ha presentado 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 aplicación que tradicionalmente se ha venido dando 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 ningún caso puede concebirse como prerrogativa o privilegio personal, no siendo disponible para su titular pero quedando 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 117º 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 8º 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 sólo 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 134º 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, sólo 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 5º, 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 a 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 producidos después de la elección en el cargo, el procesamiento penal requerirá que el Fiscal de la Nación autorice la investigación y 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 a la presidencial, ni tampoco a 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 117º 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 117º 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 117º de la Carta de 1993, consideramos que esta propuesta resulta excesiva y amplía extremadamente 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, quedando muy desnaturalizada y casi inoperante esta institución, cuya racionalidad es dar alguna estabilidad y protección al Presidente de la República mientras desempeña el cargo. Como señalaremos, más adelante, consideramos que es conveniente 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 cualquiera de éstos.

2. La vacancia del Presidente de la República por incapacidad moral

Las restricciones impuestas por el actual Artículo 117º de la Constitución, que limitan severamente la posibilidad de que el Presidente de la República sea 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 casual de vacancia, **“la permanente incapacidad moral”**, declarada por el Congreso (Artículo 113º, inciso 2 de la Constitución). Ello procedería, sin necesidad de recurrir a la acusación constitucional y al antejuicio, **ante graves casos de inconducta 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 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 Artículo 113º 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 distingue en función de causales de hecho (Artículo 79º) y de Derecho (Artículo 80º). 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 115º que la presidencia de la república vaca, además del caso de muerte, *“1º 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 discutió los alcances de los términos **incapacidad física, mental y moral**. Así se señala:

“El Relator leyó:

Artículo 10º.- 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 ésta 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, ésta 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 sólo 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.”¹⁸⁸*

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 a 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

¹⁸⁸ Diario de los debates del Congreso Constituyente de 1931, tomo 3, publicado el año 1932. Páginas 2414 a 2417.

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 vez de utilizar incapacidad mental, daba mayor amplitud para la interpretación y juego político del Congreso. Así, el Artículo 144º de la **Constitución de 1933** quedó aprobado en los 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 206º, el cual es casi similar a su precedente, la constitución de 1933, señalando: “*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 ésta 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 al 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.”*¹⁸⁹

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]ólo 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.*

*El señor **Presidente**.- Si no hay más observaciones, se va a otra. Se va a dar lectura al Artículo.*

¹⁸⁹ Diario de los Debates, Asamblea Constituyente 1978-1979, tomo IV. Páginas 8 y 9.

El Relator leyó:

“Artículo 214º.- 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.”¹⁹⁰*

Como puede apreciarse, al igual que en el debate constituyente de la Carta de 1933, la discusión nuevamente se centró en el **significado y alcances de los términos incapacidad física, moral y mental. La intención de los congresistas era incluir estas tres causales de incapacidad, debatiéndose 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 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 dignidad de la función presidencial, señalando como ejemplo los casos del presidente Nixon en los Estados Unidos (por su responsabilidad en el caso Watergate) o del Presidente Arosemena del Ecuador, por su alcoholismo.

¹⁹⁰ Diario de los Debates, Asamblea Constituyente 1978-1979, tomo VII. Páginas 175 y 176.

2.2. La vacancia presidencial por incapacidad moral en la Constitución de 1993

La Constitución de 1993, al ocuparse de los casos en que puede producirse la vacancia presidencial, no introduce mayor variación sustancial 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 al 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 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”, que lo inhabiliten para seguir ejerciendo el cargo. Agrega Chirinos que este supuesto de incapacidad moral fue invocado para destituir y vacar al Presidente Alberto Fujimori. Y que en nuestra historia constitucional el Congreso sólo ha destituido, además, a otros dos presidentes: José de la Riva Agüero y Sánchez Boquete y Guillermo Billinghurst.¹⁹¹

¹⁹¹ CHIRINOS SOTO, Enrique. *Constitución de 1979, Lectura y comentario*. Segunda edición. Lima:

Para completar el análisis de este tema, el Artículo 114° de la Constitución se ocupa de los supuestos en que cabe la **suspensión del ejercicio presidencial**, siendo éstos: “1) *La incapacidad temporal del Presidente, declarada por el Congreso; y, 2) Hallarse éste 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, asumiendo estas funciones 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, asumiendo éstas, transitoriamente y durante dicho lapso, 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 en forma sistemática.

En tal sentido, dado que la suspensión del ejercicio presidencial es sólo 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. Ello sólo sucedería, por ejemplo, cuando la incapacidad física o mental (¿moral?) del Presidente (Artículo 113°, inc. 2) no sea permanente; o durante el lapso en que el Presidente se encuentre sometido a juicio por la verificación de las causales señaladas en el Artículo 117° de la Constitución, permaneciendo suspendido en el ejercicio de sus funciones hasta que culmine el proceso judicial. De ser absuelto recupera su función; de ser sancionado, el Congreso declarará la vacancia presidencial en aplicación del inciso 5 del Artículo 113° de la Constitución.

Ed. Piedul S.R.L., 1995. Páginas 230 y 231.

2.3. La destitución y vacancia del Presidente Alberto Fujimori por incapacidad moral

El Presidente Alberto Fujimori fue autorizado por el Congreso para viajar al exterior (en noviembre del 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 el 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 del 2000, declarar la vacancia de la Presidencia por incapacidad moral y destituir a Fujimori.

El régimen fujimorista, autoritario y corrupto, 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, procediendo el parlamento a encargar transitoriamente la presidencia de la república al Presidente del Congreso, para que convoque a

elecciones. El Dr. Valentín Paniagua fue designado Presidente, dirigiendo el denominado “Gobierno de Transición”, que emprendió la reconstrucción democrática e institucional del país.

Posteriormente, el 30 de noviembre del 2000, doce congresistas presentaron una denuncia constitucional contra el ex Presidente Alberto Fujimori, por infracción de los Artículos 38º y 118º inciso 1) de la Constitución e incumplimiento de la Ley N° 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 a los Artículos 45º y 97º de la Constitución del Estado y 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 38º y 118º y en la comisión de delitos tipificados en los Artículos 377º y 380º 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 377º y 380º del Código Penal, respectivamente. Igualmente el Congreso aprobó la Resolución Legislativa N° 018-2000-CR, también de fecha 23 de febrero de 2001, inhabilitando a Alberto Fujimori, ex Presidente de la República, para el ejercicio de toda función pública por 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”*, abriendo 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 ésta 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 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 ni la Constitución ni el Reglamento del Congreso o 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 proceda 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 del antejuicio y juicio político (**Expediente N° 006-2003-AI/TC**), también se pronunció expresamente respecto al 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 requerirá 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 añadido).

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 2001, ya que ésta fue aprobada por una votación inferior a los dos tercios estipulados por el Tribunal Constitucional. Sin embargo, el Tribunal Constitucional emitió una resolución aclaratoria, el 9 de diciembre del 2003, sobre el sentido y aplicación temporal de la sentencia, donde precisaba que:

*“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 agregado).*

Consideramos admisible que si al analizar la constitucionalidad de una norma el Tribunal Constitucional observa que existe un vacío constitucional, puede emitir una sentencia interpretativa de tipo “integrativa”. Y si tal sentencia exhorte 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, incluyendo 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 anteriormente, la enumeración taxativa vigente en el actual Artículo 117° de la Constitución resulta demasiado limitativa, siendo 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 Art. 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 de función, (corrupción, enriquecimiento ilícito, violación de derechos humanos), de delitos comunes dolosos graves o de serias infracciones de la Constitución.** Con ello 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 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.

La vacancia presidencial por **la causal de incapacidad moral, no es conveniente que se utilice como una “salida” frente a la rigidez y el carácter restrictivo del actual Artículo 117º de la Constitución.** Ciertamente es que la intención de este precepto constitucional es proteger la continuidad y estabilidad de la función presidencial, pero las severas limitaciones que establece respecto a los casos en 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 a la responsabilidad, acusación y vacancia presidencial. El nuestro no es un régimen parlamentario, donde el Congreso puede censurar y derribar al Jefe de Gobierno por desaprobación de su conducta o 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, son elementos esenciales para la existencia y vigencia del Estado de Derecho, el régimen constitucional y 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 convierte en una garantía para la limitación y el control del ejercicio del poder y la sanción de la arbitrariedad, lo que contribuye también al respeto de los principios democráticos y de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

2.- El *"impeachment" británico* constituye un antecedente importante de exigencia de responsabilidad a las altas autoridades gubernamentales por los actos en el ejercicio de su cargo. Su surgimiento se dio en tiempos donde aún el monarca era la máxima autoridad y carecía de toda responsabilidad, dirigiéndose entonces contra la actuación de los altos funcionarios del régimen. Si bien en sus orígenes no se delimita claramente la procedencia del impeachment respecto a delitos (responsabilidad penal) o a actos políticos propios de la gestión, luego se configura como un mecanismo a aplicar por actos delictivos o infractorios de la Constitución cometidos en el ejercicio de la función o cargo.

3.- Tanto los regímenes políticos de tipo parlamentario como presidencial contemplan, aunque de distinta manera, la responsabilidad de los gobernantes y altas autoridades, así como los planos en que ésta se hace efectiva. Desde el establecimiento del régimen parlamentario, y del reconocimiento de la responsabilidad política del Gobierno frente al parlamento, ejercida mediante el voto de censura o la negación de confianza, el impeachment subsiste pero ha perdido relevancia en el sistema británico, convertida en una institución para la exigencia de responsabilidad de tipo penal.

En el régimen presidencial de los Estados Unidos de Norteamérica, en cambio, su opción por una rígida separación de poderes entre gobierno y parlamento (Poderes Ejecutivo y Legislativo) y la ausencia de responsabilidad política del Presidente, hace importante el impeachment como mecanismo de exigencia de responsabilidad a los gobernantes, aplicada fundamentalmente en casos de conducta penal o criminal.

4.- En Latinoamérica, las nuevas repúblicas, tras obtener su independencia de la dominación colonial, adoptaron como forma de gobierno el régimen presidencial, de inspiración norteamericana, donde el Presidente de la República ejerce las funciones de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, careciendo de responsabilidad política ante el Congreso. El Juicio de Residencia, aplicable al Virrey y otras altas autoridades durante la Colonia, también fue mantenido durante algún tiempo en algunos Estados. La institución del *impeachment*, conocida mayormente como “Juicio Político”, aparece presente en la mayoría de ordenamientos constitucionales latinoamericanos, siendo aplicable al Presidente de la República y a determinados altos funcionarios (ministros, parlamentarios, magistrados de altos tribunales, etc.).

No obstante, en algunos Estados Latinoamericanos, como Perú, Colombia, Argentina, Costa Rica, Bolivia, Uruguay, Paraguay y Venezuela, progresivamente 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, mediante el voto de censura o la expresión de falta de confianza.

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 graves infracciones a la Constitución; sólo en el caso de la Argentina se alude también (aunque de manera ambigua o abierta) a una responsabilidad por “mal desempeño del cargo”. La finalidad de este Juicio Político es someter ante el Congreso al Presidente y altos funcionarios a quienes se imputa alguna responsabilidad penal o constitucional derivada de los actos propios del ejercicio del cargo, para que este órgano determine si existe mérito para la acusación e imponga, de ser aprobada, la sanción de destitución del cargo e inhabilitación (temporal o definitiva) para el ejercicio de toda función pública o cargo de elección popular.

6.- Pero en el caso del Perú, desde nuestras primeras constituciones este Juicio Político tuvo características propias y distintas al imperante en los otros países latinoamericanos. Conocido mayormente como “Antejuicio Político”, la acusación constitucional ante el Congreso del Presidente de la República y otros altos funcionarios, por delitos cometidos en el ejercicio de la función o infracciones constitucionales, sólo tenía por objeto que el Congreso apruebe o no la procedencia de la acusación y, en caso afirmativo, que el acusado quede automáticamente suspendido en el cargo y sometido a juicio penal ante la Corte Suprema. No existía, pues, ni 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 a 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.

7.- El Antejjuicio o Juicio Político peruano ha experimentado una modificación importante y significativa, aunque insuficientemente explicitada, en la Constitución de 1993, cuyo artículo 100º adiciona a nuestro tradicional Antejjuicio la posibilidad de que el Congreso apruebe contra el acusado las sanciones de suspensión o 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 conservando ciertas características propias y sin una clara regulación constitucional de la institución y del cambio introducido.

8.- La modificación de nuestro tradicional Antejudio 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. Y si bien la Constitución de 1993 no hace mención expresa a la incorporación del Juicio Político ni una distinción entre éste y el Antejudio, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en un proceso de inconstitucionalidad, ha establecido que actualmente coexisten (en el procedimiento de acusación constitucional contemplado en los artículos 99º y 100º de la Carta) ambas instituciones, interpretando el precepto constitucional y desarrollando una regulación especial tanto para el Antejudio como para el Juicio Político.

8.1.- De un lado, el TC considera que cuando se acusa a alguno de los altos funcionarios, taxativamente señalados en el artículo 99º de la Constitución, por la comisión de algún delito en el ejercicio de sus funciones, la aprobación de la acusación 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. Sólo si ulteriormente la sentencia de la Corte Suprema es condenatoria, el Congreso podrá imponer al acusado las sanciones previstas en el artículo 100º 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, sólo requerirá para ser aprobada por el Congreso de la votación de una mayoría simple de parlamentarios.

8.2.- De otro lado, el Tribunal Constitucional considera que nos encontramos ante la figura del Juicio Político cuando la acusación de los altos funcionarios señalados en el Art. 99º de la Constitución se refiere a las faltas políticas o infracciones constitucionales cometidas en el ejercicio de las funciones, sin necesidad de que éstas constituyan delito, con la finalidad de retirar del cargo a quien lo ejerce inadecuadamente o de 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, pudiendo el Congreso 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 al Defensor del Pueblo o a los integrantes del Consejo Nacional de la Magistratura. El TC aprovechó este caso para pronunciarse respecto al número de votos requeridos para que el Congreso pueda declarar la vacancia de la Presidencia de la República por la causal de permanente incapacidad moral (Art. 113º, inciso 2º), votación tampoco consignada en la Constitución ni en el Reglamento del Congreso, estableciendo la necesidad de que esta medida cuente también con el voto favorable de dos tercios del número legal de congresistas.

9.- Esta sentencia del Tribunal Constitucional ha sido objeto de severo cuestionamiento por parte de algunos destacados constitucionalistas nacionales. Se afirma que en Latinoamérica la institución del *impeachment* ha sido mayormente conocida como Juicio Político, sin que exista diferencia entre

éste y el Antejudio. Igualmente se cuestiona que la sentencia del TC, mediante una interpretación, haya “creado” y distinguido la existencia de dos instituciones diferentes, el Antejudio y el Juicio Político, a pesar que ello no está previsto en la Constitución ni en nuestra tradición constitucional. Asimismo se cuestiona que el TC haya diferenciado procedimientos para ambas instituciones, y la exigencia de mayorías calificadas, para aprobar la acusación, que no aparecen ni en la Constitución ni en el Reglamento del Congreso.

10.- Por mi parte, considero que con esta sentencia el Tribunal Constitucional ciertamente ha realizado una interpretación bastante extensa y creadora, con la intención explícita de “llenar vacíos” en aspectos importantes de la institución del Antejudio o Juicio Político, apreciados en la regulación deficiente que actualmente les brinda la Constitución de 1993 en su artículo 100°. Creemos que, con ello, el TC ha buscado dar una interpretación previsoras que racionalice el uso de la institución, especialmente en cuanto a la imposición de sanciones políticas por el Congreso, corrigiendo situaciones del pasado, como cuando se destituyó a tres magistrados del propio TC por la imputación de una supuesta infracción constitucional, y evitando que se incurra en arbitrariedades políticas. Esta racionalización se consigue, principalmente, mediante el establecimiento de mayorías calificadas en la votación parlamentaria requerida para la aprobación de la acusación y sanciones, aplicando 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.

Aunque coincido en que la denominación apropiada de esta institución es Juicio Político, considero que es evidente que la Carta de 1993, en su artículo 100°, introdujo (con una formulación inadecuada) una innovación relevante en nuestro tradicional Antejudio, 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” la norma constitucional e incluso introduce aspectos que ésta “no dice”, cumple un positivo papel racionalizador que 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 de función, o el logro de altas votaciones calificadas que expresen un significativo grado de consenso político en el Congreso, cuando se impondrán sanciones políticas por infracciones constitucionales que no constituyen delitos ni serán juzgadas por los tribunales.

11.- El régimen de gobierno presidencial adoptado desde un inicio en el Perú, ha sido caracterizado como “atenuado”, por la incorporación de instituciones propias de los regímenes parlamentarios con la intención de moderar y limitar el poder presidencial. Considero que este régimen se ha ido configurando paulatinamente por la incidencia de factores políticos de índole histórico y fáctico, antes que como producto de una creación modélica teórica. Esta 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, su raíz presidencial del régimen es lo determinante, pues se asienta en la base de la legitimidad política y social real del poder del Presidente, emanada de su elección popular directa, de su condición de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, y del liderazgo que le reconoce nuestra tradición política.

La forma de gobierno 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 el Gobierno cuenta con mayoría parlamentaria, los mecanismos de control y contrapeso político de tipo parlamentario (censura de los ministros, por ejemplo) no suelen constituir una forma real de atenuación del poder presidencial. En cambio, cuando el Gobierno carece de mayoría parlamentaria, el Congreso tiende a utilizar intensamente los mecanismos de control, haciéndose más notorios los elementos parlamentarios que conforman el régimen híbrido, generando conflictos políticos que el sistema, muchas veces, no ha sido capaz (sea por razones normativas o fácticas) de solucionar. El funcionamiento de este régimen político, en definitiva, responde, en buena medida, a la composición política del Congreso y el grado de representación que el Gobierno ostente en éste; es decir, que la actuación de las fuerzas políticas en la relación entre gobierno y oposición termina siendo lo decisivo.

12.- 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 refrenda. Sin embargo, a diferencia de lo que sucede en los regímenes parlamentarios, la responsabilidad política de los ministros y su exigencia a través de la censura o 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 del Gobierno, a la par de ser quien designa a los ministros (sin intervención del Congreso) la continuidad de éstos 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 que éste –como Jefe de Gobierno– y no el parlamento, le imponga.

13.- 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 Juicio Político, como medio de control al poder del Presidente y de sanción frente a delitos de función o infracciones a la Constitución cometidas en el ejercicio del cargo. Y 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, limitando los casos por los 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 a la normativa comparada, haciendo muy poco probable la posibilidad de acusación del Presidente, a pesar que pueda estar incurso en graves delitos de función o comunes o de serias infracciones a la Constitución.

14.- La enumeración taxativa del actual Artículo 117° de la Constitución Peruana, respecto a los únicos casos en que el Presidente de la República puede ser acusado ante el Congreso durante el ejercicio de su mandato, resulta demasiado limitativa, siendo insuficiente para prevenir o sancionar graves actos presidenciales que no estén 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, o graves delitos comunes de carácter doloso; el Presidente no puede --según el ordenamiento vigente-- ser pasible de acusación constitucional ni de destitución mientras ejerza el cargo. Esta situación resulta injustificada, pues brinda una excesiva cobertura y protección al Presidente, incluso ante graves

casos que ameritarían la determinación de su responsabilidad para que pueda continuar o no en el cargo.

Por ello lo más adecuado sería realizar una reforma constitucional del Art. 117º 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 de función, (corrupción, enriquecimiento ilícito, violación de derechos humanos), de 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 de función, delitos comunes o infracciones a la Constitución correspondería al Congreso, mediante el procedimiento de Juicio Político, exigiéndose una mayoría calificada para aprobar la acusación y el sometimiento a juicio, así como para aplicar eventuales sanciones de destitución del cargo o inhabilitación. En este sentido, los criterios establecidos por la sentencia del Tribunal Constitucional respecto a las mayorías requeridas, podrían ser tomados en consideración.

15.- 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 a la causal de “incapacidad moral” como motivo de destitución y vacancia del Presidente. La amplitud asignada actualmente a la interpretación de esta causal puede permitir, mediante consideraciones meramente políticas o juicios subjetivos sobre la conducta o gestión presidencial, que el Congreso disponga su destitución. Consideramos que la declaración de vacancia del Presidente, cuando obedece a una sanción, debe reservarse sólo para supuestos particularmente graves, por lo que debe utilizarse como un recurso extremo, ante situaciones objetivas que realmente lo ameriten y justifiquen.

Atribuir a la “incapacidad moral” un sentido de interpretación y aplicación amplio y flexible, conlleva inconsistencia técnica respecto a la naturaleza del

régimen presidencial 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.

La vacancia presidencial por la causal de incapacidad moral, no debe interpretarse ni utilizarse como una "salida" frente a la rigidez y el carácter restrictivo del actual Artículo 117º de la Constitución. Si bien es cierto que este precepto constitucional, con la intención de proteger la continuidad y 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 a la responsabilidad, acusación y vacancia presidencial. El nuestro no es un régimen parlamentario, donde el Congreso puede censurar y derribar al Jefe de Gobierno por desaprobar su conducta o gestión política.

16.- Sin perjuicio de ello, consideramos que ante la inexistencia de responsabilidad política del Presidente en un régimen presidencial como el nuestro, se impone pensar e 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 éstas se transfieran y sean ejercidas por el Presidente del Consejo de Ministros y los ministros, ya que éstos si 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 Primer Ministro asuma esta función, pero si revisar y redistribuir las competencias gubernamentales, haciendo que algunas permanezcan en el Presidente y otras pasen al Consejo de Ministros y a éstos. De este modo se afrontaría mejor la carencia de responsabilidad política del

Presidente. Ciertamente el desarrollo y precisión de este asunto amerita mayor estudio, y nos proponemos abordarlo en un futuro trabajo.

Finalmente, como hemos señalado al empezar esta investigación, en un régimen democrático y constitucional de Derecho no resulta, política ni jurídicamente, razonable 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 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 debe 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 uso discrecional o la manipulación política por parte de la mayoría parlamentaria en contra del Presidente.

BIBLIOGRAFÍA

ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo

2004 *El desafuero en el sistema constitucional mexicano*. En: Boletín Mexicano de Derecho Comparado. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

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 2002. Disponible en:

<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. Disponible en:

<http://pdba.georgetown.edu/Comp/Ejecutivo/Presidencia/cesacion.html>. 14 de julio 192006

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*. Universidad Católica de Táchira, Editorial Jurídica Venezolana. Tomo II.

CAMPI, Germán

Juicio Político. Argentina.

Disponible en:

<http://www.espaciosjuridicos.com.ar/datos/AREAS%20TEMATICAS/PUBLICO/Juicio%20Politico.htm>

CANALES Patricia y LOISEAU, Virginia

1998 *Desafuero Parlamentario en Chile*. Disposiciones acerca de la inmunidad de los legisladores en las constituciones de algunos países de América. Base de Datos Políticos de las Américas, Georgetown University y Organización de Estados Americanos.

Disponible en:

<http://www.georgetown.edu/LatAmerPolitical/Comp/Legislativo/Congreso/Legisladores/inmunidad>

CARPIZO, JORGE

1994 *El Presidencialismo Mexicano*. Décimo segunda edición. Siglo Veintiuno editores. México.

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 Contra 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.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA

1993 *Sentencia N° C-428/93. Demanda de inconstitucionalidad contra los Artículos 18º, numerales 5 y 8, y 19º, numeral 3, de la Ley 05 de 1992. Bogotá, 7 de octubre.*

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA

1996 *Sentencia N° C-222/96. Acción pública de inconstitucionalidad contra los Artículos 312º, 330º, 331º, 338º, 341º, 342º, 343º, 345º y 346º, 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; ESPINOZA-SALDAÑA, Eloy; FARJE, Delia; MENDIETA, Tatiana; SALINAS, Fausto y VISCARRA, Frank

1991 *La Responsabilidad Política del Presidente de la República.* Círculo de Derecho Constitucional. En: *Derecho & Sociedad*, Lima.

COSTAFREDA, Andrea

2001 *El Juicio Político, ¿un mecanismo de resolución de conflictos?.* Analista IIG. Disponible en:
http://www.iigov.org/dhial/?p=35_05

CHIRINOS SOTO, Enrique

1995 *Constitución de 1993. Lectura y comentario.* Segunda edición. Lima: Editorial Piedul.

DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1931

1932 Tomo 3 Lima, Perú..

DIARIO DE LOS DEBATES DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE 1978-1979.

1979 Tomos IV y VII. Lima, Perú.

DIVISIÓN DE POLÍTICA INTERIOR

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.

Disponible en:

<http://www.cddhcu.gob.mx/>

DUVERGER, Maurice

1982 *Instituciones políticas y derecho constitucional.* 6a. edición española refundida. Barcelona: Ariel.

EGUIGUREN PRAELI, Francisco José

1990 *La elección presidencial en la Constitución de 1979.* En: Los retos de una democracia insuficiente. Lima: Comisión Andina de Juristas.

EGUIGUREN PRAELI, Francisco José

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.

EGUIGUREN PRAELI, Francisco José

2002 *El Congreso, el Gobierno y sus relaciones en la propuesta de reforma constitucional.* En: Socialismo y Participación N° 94. Lima: CEDEP.

EGUIGUREN PRAELI, Francisco José

2005 *Diseño constitucional, régimen político y gobernabilidad en el Perú: Los problemas que las normas no bastan para resolver.* En: “Gobernabilidad y constitucionalismo en América Latina” (Diego Valadés, Editor). México: Universidad Nacional Autónoma de México.

GARCÍA BELAUNDE, Domingo

1991 *Forma de gobierno en la Constitución Peruana.* En: Notarius, Revista del Colegio de Notarios, N° 2, Lima.

GARCÍA BELAUNDE, Domingo; FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco; HERNÁNDEZ VALLE, Rubén.

1992 *Los sistemas constitucionales Iberoamericanos.* Madrid: Dykinson.

GARCÍA BELAUNDE, Domingo

2005 *¿Antejuicio, acusación constitucional, juicio político?.* En: Ponencias Desarrolladas en el VIII Congreso Nacional de Derecho Constitucional. Arequipa, Perú.

GARCÍA MAHAMUT, Rosario

2000 *La Responsabilidad penal de los miembros del gobierno en la Constitución.* Temas clave de la Constitución Española. Madrid.

GARCÍA MEDINA, Ulises

El juicio político en México, el fuero constitucional y el juicio de amparo. Una propuesta para su funcionalidad.

Disponible en:

<http://www.scjn.gob.mx/Reforma/Foro/archivos/2802.pdf>

GARCÍA-PELAYO, Manuel

1961 *Derecho Constitucional Comparado*. Manuales de la Revista de Occidente, sexta edición, Madrid.

GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, Esther

2002 *La Responsabilidad penal del gobierno*. Cuadernos y debates 128. Madrid.

HAKANSSON, Carlos

2001 *La forma de gobierno de la Constitución Peruana*. Universidad de Piura, Perú.

LANDA, César

2004 *Antejucio 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; LIJPHART, Arend; VALENZUELA, Arturo; GODOY, Oscar (Editores)

1990 *Hacia una democracia moderna: La opción parlamentaria*. Universidad Católica de Chile.

LINZ, Juan; NOHLEN, Dieter; SAGÜÉS, Néstor Pedro; NOGUEIRA, Humberto; AYALA, Carlos; EGUIGUREN, Francisco.

1993 *Reformas al presidencialismo en América Latina ¿Presidencialismo versus parlamentarismo?* Ediciones Conjuntas, Comisión Andina de Juristas y Editorial Jurídica Venezolana, Caracas.

LINZ, Juan y VALENZUELA, Arturo

1997 *Las crisis del presidencialismo: 1. Perspectivas comparativas.*
Alianza Universidad, España.

LINZ, Juan, y VALENZUELA, Arturo

1998 *Las crisis del presidencialismo: 2. El caso de Latinoamérica.*
Alianza Universidad, España.

MIEMBROS DE LA COMISIÓN CIUDADANA DE SEGUIMIENTO

2004 *Poder, Justicia e Indignidad.* Utopica Ediciones. Edición digital.
Disponible en: www.utopica.com

MONTOYA CHÁVEZ, Víctorhugo

2005 *La infracción Constitucional.* Tesis y Monografías 10. Lima:
Palestra.

NAKAZAKI SERVIGÓN, César Augusto

2003 *El antejuicio y la responsabilidad solidaria de los Ministros de Estado respecto de delito cometido por el Presidente de la República.* Revista Diálogo con la Jurisprudencia, Año 9, Numero 57, Lima, Gaceta Jurídica de junio.

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.* Université Panthéon-Assas (Paris II) D.E.A de Droit Public, Revista Electrónica, N° 14, abril.

Disponible en:

<http://www.analitica.com/archivo/vam1997.04/soc2.htm>

- NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto
1993 *Regímenes políticos contemporáneos*. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile.
- NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto
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 de Chile.
- NOHLEN, Dieter; FERNÁNDEZ, Mario (Editores)
1991 *Presidencialismo versus parlamentarismo*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- PANIAGUA CORAZAO, Valentín
¿Acusación constitucional, antejuicio o juicio político? En: La Constitución de 1993: análisis y comentarios II. Serie: Lecturas sobre Temas Constitucionales 11.
- PEDROZA DE LA LLAVE, Susana
2003 *Responsabilidad penal de los servidores públicos. Breves notas sobre el procedimiento de declaración de procedencia*. En: Temas Selectos de Derecho Constitucional. Instituto de investigaciones legislativas del Senado de la República, México.
- PIZZORUSSO, Alessandro
1984 *Lecciones de Derecho Constitucional*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid.
- PLANAS, Pedro
1997 *Regímenes políticos contemporáneos*. México: 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.* London, House of Commons, August.

Disponible en:

www.impeachBlair.org

RESTREPO PIEDRAHITA, Carlos

1995 *Constituciones Políticas Nacionales de Colombia.* Universidad Externado de Colombia; Bogotá.

RUBIO CORREA, Marcial

1999 *Estudio de la Constitución Política de 1993.* Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima: Fondo Editorial.

SAGÜÉS, Néstor Pedro

2002 *El Control del Congreso sobre el Presidente en Argentina. Normas y Realidades.* Ius et Praxis, vol.8, N°1. Santiago de Chile.

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, Perú.

SOSA SOLÍS, Federico

1998 *El juicio político en México.* En: La Revista Peninsular, Edición 439, marzo. Mérida y Yucatán, México.

VALLE Riestra González-Olaechea, Javier

2004 *La Responsabilidad Constitucional del Jefe de Estado.* Lima: San Marcos. Lima.

VERGOTTINI, Giuseppe de

1985 *Derecho Constitucional Comparado*. Segunda edición. Madrid:
Espasa-Calpe.

VILLARÁN, Manuel Vicente

1962 *Anteproyecto de Constitución de 1931: Exposición de Motivos*.
Lima.

VILLARÁN, Manuel Vicente

1962 *Posición constitucional de los ministros en el Perú*. En: Páginas
Escogidas, Lima.

ZÚÑIGA URBINA, Francisco

2006 *Responsabilidad Constitucional del Gobierno*. Ponencia
presentada a las Jornadas Internacionales de Derecho
Constitucional; Pontificia Universidad Católica del Perú; Lima, 24 y
25 de agosto de 2006.

INDICE

INTRODUCCIÓN	2
CAPÍTULO I	7
EL RÉGIMEN PRESIDENCIAL “ATENUADO” EXISTENTE EN EL PERÚ	7
1. LA PAULATINA CONFIGURACIÓN DEL PECULIAR RÉGIMEN PRESIDENCIAL EN EL PERÚ	8
2. LA CONSTITUCIÓN DE 1979: LA OPCIÓN POR EL FORTALECIMIENTO DEL EJECUTIVO	16
3. LAS NOVEDADES INTRODUCIDAS POR LA CONSTITUCIÓN DE 1993	21
4. LA FALTA DE MECANISMOS PARA LA SOLUCIÓN EFECTIVA DE CONFLICTOS AGUDOS ENTRE GOBIERNO Y PARLAMENTO	25
4.1. La censura de los ministros y su virtual ineficacia para el cambio de la política gubernamental	26
4.2. La inconsistencia del sistema electoral	27
4.3. La virtual «inmutabilidad» de la composición política de Gobierno y Parlamento	27
4.4. La debilidad del Consejo de Ministros y de su Presidente	28
5. ¿CÓMO RACIONALIZAR NUESTRO RÉGIMEN PRESIDENCIAL?	29
CAPÍTULO II	34
LA RESPONSABILIDAD PENAL Y CONSTITUCIONAL DE LOS MIEMBROS DEL GOBIERNO EN EUROPA Y ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA: EL IMPEACHMENT	34
1. EL <i>IMPEACHMENT</i> BRITÁNICO	34
1.1. Origen y evolución	34
1.2. Delitos materia de <i>impeachment</i>	38
1.3. Proceso ante el Parlamento	40
2. EL DESARROLLO DEL <i>IMPEACHMENT</i> EN LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA	41
2.1. Origen y evolución	41
2.2. Delitos materia de <i>impeachment</i>	43
2.3. Algunos ejemplos de <i>impeachment</i> contra el Presidente de los Estados Unidos	45
3. EL <i>IMPEACHMENT</i> Y SU DESARROLLO EN FRANCIA	49
3.1. Evolución constitucional	49
3.2. La responsabilidad penal del Presidente y los ministros en la Constitución de 1958	52
4. LA RESPONSABILIDAD PENAL EN ITALIA	55
4.1. La responsabilidad penal de los ministros	55
4.2. La responsabilidad penal del Presidente de la República	58
4.3. Las reformas constitucionales de 1989	59
5. LA RESPONSABILIDAD PENAL DEL GOBIERNO EN ESPAÑA	60
5.1. Evolución del tratamiento de la responsabilidad penal de los miembros del Gobierno en el régimen parlamentario español	61
5.1.1. <i>La Constitución de Cádiz de 1812</i>	62
5.1.2. <i>El Estatuto Real de 1834</i>	63
5.1.3. <i>Las Constituciones de 1837 y de 1845</i>	63

5.1.4. <i>Las Constituciones de 1869 y de 1876</i>	64
5.1.5. <i>La Constitución de la Segunda República de 1931</i>	65
5.1.6. <i>Las leyes fundamentales del Franquismo</i>	66
5.2. <i>La responsabilidad penal de los miembros del Gobierno en el Artículo 102º de la Constitución Española de 1978</i>	67
5.3. <i>Casos importantes en virtud del Artículo 102º.1</i>	69
5.3.1. <i>El caso de los Grupos Antiterroristas de Liberación (GAL)</i>	69
5.3.2. <i>El uso de fondos reservados</i>	71
5.3.3. <i>El caso ERCROS</i>	72

CAPÍTULO III **73**

EL JUICIO POLÍTICO EN AMÉRICA LATINA	73
1. COLOMBIA	75
1.1. Antecedentes	75
1.2. El juicio político en la Constitución de 1991	79
1.3. El proceso contra el Presidente Ernesto Samper	82
2. CHILE	86
2.1. Antecedentes constitucionales	86
2.2. El juicio político contra el Presidente de la República en la Constitución de 1980 (actualizada hasta las reformas de 2006)	88
2.3. Privilegios del ex Presidente	91
2.4. El proceso de desafuero contra Pinochet	92
3. VENEZUELA	97
3.1. La responsabilidad del Presidente de la República en la Constitución de 1961	97
3.2. El proceso contra el Presidente Carlos Andrés Pérez (1993)	100
3.3. El juicio político en la nueva Constitución Bolivariana	102
4. MÉXICO	104
4.1. Evolución histórica del juicio político en México	104
4.2. El juicio político en la Constitución de 1917 y sus reformas	104
4.3. La responsabilidad del Presidente de la República	109
5. ARGENTINA	111
5.1. Breve evolución histórica del juicio político	111
5.2. La responsabilidad del Presidente de la Nación	112
5.3. Características del juicio político en la Reforma de 1994	112
6. BOLIVIA	117
6.1. El Juicio de Responsabilidades	117
6.2. El Juicio de Responsabilidades contra el Presidente Sánchez de Lozada	117

CAPÍTULO IV **121**

ANTEJUICIO Y JUICIO POLÍTICO EN EL PERÚ **121**

1. EL ANTEJUICIO O JUICIO POLÍTICO Y SU TRATAMIENTO EN LAS CONSTITUCIONES PERUANAS	121
2. EL ANTEJUICIO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1979	129
3. EL ANTEJUICIO O JUICIO POLÍTICO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1993	130
4. EL PROCEDIMIENTO DE ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL EN EL REGLAMENTO DEL CONGRESO	139

5. LA POSIBILIDAD DE REVISIÓN JUDICIAL DE LAS SANCIONES IMPUESTAS EN EL JUICIO POLÍTICO	150
5.1. La resolución del Tribunal Constitucional respecto a los procesos de amparo interpuestos por tres ex magistrados del Tribunal Constitucional destituidos por el Congreso	151
5.2. La sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de los magistrados del Tribunal Constitucional destituidos por el Congreso	159
6. EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y LA DIFERENCIACIÓN ENTRE ANTEJUICIO Y JUICIO POLÍTICO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1993	170
6.1. El antejuicio político	170
6.2. La inmunidad parlamentaria	171
6.3. La potestad del Congreso de aplicar sanciones por los delitos de función declarados por el Poder Judicial	174
6.4. El juicio político por infracción constitucional	175
7. ¿HAY DIFERENCIA ENTRE JUICIO POLÍTICO Y ANTEJUICIO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1993?	177
8. LAS INFRACCIONES A LA CONSTITUCIÓN, SU “TIPIFICACIÓN” Y SANCIÓN MEDIANTE EL JUICIO POLÍTICO	184
8.1. Tipificación de la infracción constitucional	185
8.2. Otros supuestos que podrían “tipificarse” como infracción constitucional	188
8.3. La innecesaria tipificación de las infracciones a la Constitución	191
 CAPÍTULO V	 193
<hr/>	
LA RESPONSABILIDAD PENAL Y CONSTITUCIONAL DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA	193
1. LIMITACIONES A LA EXIGIBILIDAD DE RESPONSABILIDAD PENAL Y CONSTITUCIONAL AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN NUESTRAS CONSTITUCIONES	194
1.1. Las primeras Constituciones	194
1.2. El Anteproyecto Villarán y la Constitución de 1933	198
1.3. La propuesta de Javier Valle Riestra	201
1.4. La Constitución de 1979	204
1.5. La Constitución de 1993	209
1.6. El tratamiento del tema en el fallido intento de reforma total de la Constitución	216
1.7. La propuesta de la Defensoría del Pueblo	217
2. LA VACANCIA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA POR INCAPACIDAD MORAL	220
2.1. La vacancia por incapacidad moral en nuestras Constituciones	221
2.2. La vacancia presidencial por incapacidad moral en la Constitución de 1993	230
2.3. La destitución y vacancia del Presidente Alberto Fujimori por incapacidad moral	232
2.4. La vacancia por incapacidad moral en el Proyecto de reforma constitucional	233
2.5. El Tribunal Constitucional y la vacancia presidencial por incapacidad moral	235
2.6. Regulación en el Reglamento del Congreso del procedimiento para el pedido de vacancia del Presidente por incapacidad moral	238
3. LA NECESIDAD DE AMPLIAR LAS CAUSALES DE RESPONSABILIDAD PENAL Y CONSTITUCIONAL DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA	240

REFLEXIONES FINALES, CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE REFORMA 242

BIBLIOGRAFÍA 254

INDICE 264

