

ANTEJUICIO POLITICO

César LANDA

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Problemas que plantea la regulación actual del antejuicio político*.

I. INTRODUCCIÓN

En la actualidad, como en ninguna otra época, el Parlamento peruano es partícipe de la lucha que se viene librando frente a la corrupción y a las secuelas del régimen autoritario anterior. Y lo hace, como no puede ser de otra manera, premunido de los instrumentos de control político que prevé la Constitución Política y el Reglamento del Congreso.

Sin embargo, dichos instrumentos de control han sido rebasados ampliamente por la complejidad que plantea la realidad, provocando con ello que el Parlamento, lejos de convertirse en una institución que colabore eficazmente en la consolidación y fortalecimiento de las instituciones y del sistema democrático mismo, corra el peligro de convertirse en un obstáculo para la actuación oportuna de la justicia.

De esta situación ha dado cuenta la Procuraduría Pública *ad hoc* del Estado para contrarrestar el alto grado de corrupción entronizada por el régimen fujimorista en las diversas instituciones del Estado, al señalar que:

los beneficios señalados en los artículos 99 y 100 de la Constitución para determinados funcionarios públicos constituían una dificultad en la persecución de la corrupción. El mejor ejemplo de este problema fue la incapacidad para tomar medidas adecuadas contra Víctor Malca Villanueva, para evitar su fuga, pudiendo éste escapar del país y estando hasta la fecha prófugo de la justicia.¹

¹ Procuraduría pública *ad hoc* del Estado. Propuestas de reforma del sistema de control penal de la corrupción en el Perú, documento de trabajo, Lima, 2003, p. 7.

Parte de este problema tiene que ver con la forma como están regulados los instrumentos de control político, principalmente en lo que concierne al antejuicio político, desde que éste se ha convertido, frente a los delitos cometidos por funcionarios públicos que gozan de tal privilegio, en algunos casos, en un impedimento para la actuación eficaz y oportuna del Poder Judicial y, en otros, en una suerte de procedimiento en el cual no se respetan las garantías del debido proceso y los derechos fundamentales.

Ahora bien, como se sabe, las modificaciones introducidas, por la Constitución vigente desnaturalizó la forma como se concibió originariamente al antejuicio político en la Constitución de 1979, lo cual ha incidido negativamente en el funcionamiento y eficacia de este instrumento de control político, pues más son los problemas que suscita que las soluciones que ofrece. Frente a este problema, podemos avizorar dos alternativas:

- A. Se retorna al antejuicio político (propriamente dicho) tal como lo concibió la Constitución Política de 1979; o
- B. Se mantiene el “antejuicio político” tal como está previsto en la Constitución vigente, pero a condición de una reforma sustancial del procedimiento que para tal efecto se ha previsto.

Al respecto, consideramos que la primera alternativa planteada es la más adecuada; esto es, el Parlamento debe limitarse a suspender, de encontrar responsabilidad, al funcionario público sujeto al antejuicio político y dejar la vía expedita para que el Poder Judicial pueda tomar conocimiento y pronunciarse, porque el hecho que el Parlamento imponga sanciones, muchas veces afectando derechos fundamentales, riñe con el principio de división de poderes y no coincide con los postulados de un Estado constitucional democrático. Esta es la alternativa que ha sido considerada también en la Reforma de la Constitución de 1993.

Sin embargo, tal Reforma ha sido postergada, lo cual nos lleva a proponer una modificación sustancial del procedimiento de “antejuicio político” sobre la base de lo previsto en la Constitución vigente y el Reglamento del Congreso. Dejando para una posterior elaboración la presentación de la propuesta normativa de reforma del antejuicio que a continuación se presenta.

II. PROBLEMAS QUE PLANTEA LA REGULACIÓN ACTUAL DEL ANTEJUICIO POLÍTICO

Los problemas que plantea la regulación actual del antejuicio político pueden ser analizados desde dos aspectos, a saber: *a)* antejuicio político por delitos de función y *b)* antejuicio político por infracción de la Constitución.²

1. *Antejuicio político por delitos de función*

A este respecto se han podido identificar los siguientes problemas.

A. *Debido proceso parlamentario.* Un primer problema a tratar, y que se extiende también al antejuicio político por infracción de la Constitución, está relacionado con el debido proceso que debe observarse en la tramitación del antejuicio político. Sobre esto, cabe señalar que tanto la Constitución Política (artículo 100) como el Reglamento del Congreso (artículo 89-k) postulan una posición que restringe el debido proceso, únicamente, al derecho a la defensa. Sin embargo, esta posición es contradictoria con lo que la misma Constitución señala en su artículo 1o. (“la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado”), lo cual implica que esta visión restrictiva del debido proceso se extienda a considerar otros principios del mismo, a fin de que se garantice, en todo momento, este derecho fundamental.

Contemporáneamente, la doctrina constitucional más autorizada, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y del Tribunal Constitucional se han pronunciado en el sentido que el derecho fundamental al debido proceso es aplicable, a cualquier tipo de proceso y procedimiento, dentro de los cuales cabe comprender al procedimiento parlamentario.

² García Toma, Víctor, *Análisis sistemático de la Constitución peruana de 1993*, Lima, Fondo de Desarrollo Editorial de la Universidad de Lima, 1998, t. II, pp. 334 y ss. El autor diferencia entre el antejuicio político para la infracción constitucional y el juicio político para los delitos de función; sin embargo, la Constitución ni el Reglamento del Congreso lo han previsto así; lo que no es óbice para reconocer que sí lo ha hecho un sector de la doctrina, así como lo ha reconocido el Tribunal Constitucional en reciente fallo del 1o. de diciembre de 2003 (véase expediente núm. 0006-20003-AI/TC).

En tal sentido:

el debido proceso de origen estrictamente judicial se ha ido extendiendo pacíficamente como debido procedimiento administrativo ante las entidades estatales —civiles y militares— y, como debido proceso parlamentario ante las cámaras legislativas, así como debido proceso inter privados aplicable al interior de las instituciones privadas.³

Esto se justifica en el entendido que la actuación del Parlamento, no puede ser una “isla” en la cual se restringe, sin más, los derechos fundamentales; más aún si consideramos que las decisiones tomadas obedecen a criterios políticos subjetivos y de oportunidad; de lo contrario, estaríamos abriendo un espacio peligroso en el cual podría campear la arbitrariedad y los derechos fundamentales se convertirían en derechos carentes de eficacia alguna.

Por ello, es necesario que, junto al derecho de defensa ya previsto en la Constitución y en el Reglamento del Congreso, tentativamente considero que deben incorporarse *mutatis mutandi* los siguientes principios, lo cual no implica, en modo alguno, “judicializar” el procedimiento parlamentario:

- a) *El principio acusatorio*, que trasladado al ámbito parlamentario y entendido en sentido amplio implica que quienes realicen las investigaciones no sean los mismos que después decidan al respecto.
- b) El principio de inmediación, que significa que quienes van decidir (la Comisión Permanente) estén en contacto directo con los funcionarios acusados y con quienes acusan, pues es bastante frecuente que la totalidad de los miembros de la Comisión Permanente no estén presentes en el momento que el acusado ejerce su derecho a la defensa y sus descargos, y, a pesar de ello, llegado el momento, emiten su voto sobre algo que no tienen cabal conocimiento, lo cual carece de racionalidad mínima.
- c) *Principio de imparcialidad*, el cual, si consideramos que la actuación parlamentaria está impresa por un fuerte matiz político y de oportunidad, viene a constituir un mecanismo de ponderación, morigeración y de racionalidad a las decisiones que vaya a adoptar el Parlamento, a fin de no caer en la arbitrariedad.

³ Landa, César, *Teoría del derecho procesal constitucional*, Lima, Palestra Editores, 2003, p. 196.

- d) *Principio de oralidad*, por el cual, llegado el momento de la actividad probatoria, los medios de prueba deben ser introducidos al procedimiento parlamentario en forma oral.
- e) *Principio de publicidad*, según el cual se garantiza el control, por parte de la colectividad, de las decisiones que se tomen; a la vez, que permite legitimar dichos actos desde que estos son conocidos enteramente por la opinión pública.

B. *Procedencia y admisibilidad de la denuncia constitucional*. El segundo problema principal está relacionado con la calificación de la admisibilidad y procedencia de las denuncias constitucionales. Al respecto, se puede advertir que la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales es la encargada de la calificación de las denuncias (artículo 89-c del RC). A diferencia de los criterios que se han establecido para la calificación de la admisibilidad, cuando menos dos son los criterios establecidos para la procedencia que puedan generar problemas.

El primero de ellos tiene que ver con que la Subcomisión debe establecer, para que proceda la denuncia, que el delito denunciado no haya prescrito. Aquí, nuevamente, pueden aparecer los criterios de oportunidad, que predominan los actos políticos, abriendo la posibilidad de que un delito, por error o por consigna política de los integrantes de la Subcomisión de Acusaciones, quede impune, impidiendo que el Poder Judicial se pronuncie sobre la responsabilidad o no del funcionario público; o al revés, puede suceder que aun ha sabiendas que el delito ya prescribió, la Subcomisión se pronuncie en sentido contrario, lo cual, si bien puede ser corregido en vía judicial llegado el momento, ya se habrá violado el derecho fundamental al honor y a la buena reputación del encausado injustamente.

Un aspecto que guarda relación con este criterio está referido a la interrogante de si el trámite parlamentario en el antejuicio político interrumpe la prescripción penal. De acuerdo con el artículo 84 del Código Penal, cabe señalar que el trámite parlamentario no interrumpe la prescripción penal, sino que la suspende. El artículo citado no deja duda al respecto al establecer que: “si el comienzo o continuación del proceso penal, depende de cualquier cuestión que debe resolverse en otro procedimiento, se considera en suspenso la prescripción hasta que aquél quede concluido”.

Otro criterio que, a nuestro parecer, es problemático es el que se refiere a que la persona que formula la denuncia sea agraviada por los hechos y conductas denunciados. A primera vista parece que este criterio es claro, pero un análisis detenido nos indica lo contrario. En efecto, cabría preguntarse quién asume la legitimidad activa de la denuncia constitucional cuando los hechos o conductas denunciadas no sólo afectan a una persona en particular sino a toda una comunidad, por ejemplo, o ¿quién denuncia por la comisión de un delito de función cuando la persona agraviada no se muestra resuelta a denunciarlo, tal delito quedará impune? Esto nos indica que este criterio puede ser un impedimento injustificado para que proceda la denuncia constitucional, y ante lo cual cabe proponer una solución que consistiría en abrir el margen de legitimidad activa de la denuncia constitucional.

Frente a estos dos problemas planteados, dada la importancia de la calificación de la denuncias constitucionales y ante el peligro que puedan distorsionarse por cuestiones políticas, intereses de partidos o por afanes vindicativos, podríamos pensar en la posibilidad de la intervención del Tribunal Constitucional. A efectos solamente de calificar la admisibilidad y procedencia de las denuncias constitucionales; lo cual requiere la modificación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional para asignarle dicha competencia.

- C. *Antejuicio político*, Ministerio Público y Poder Judicial. Un tercer problema está relacionado con el hecho que cuando el Pleno del Congreso acuerda haber lugar a formación de causa, el expediente con la acusación constitucional es enviada al Fiscal de la Nación, quien debe formular denuncia penal (no tiene otra opción) en los términos preestablecidos por el Parlamento ante la Corte Suprema y, a su vez, el vocal supremo en lo Penal debe abrir instrucción, según dispone el artículo 100 de la Constitución. Esto constituye un mandato constitucional inconstitucional, desde que se afecta la autonomía del Ministerio Público y la independencia del Poder Judicial establecidas en los artículos 139-1 y 158 de la Constitución, respectivamente.

Por ello, no coincidimos con aquel sector de la doctrina que sostienen que la denuncia del fiscal de la nación y el auto apertorio de instrucción es superflua y entienden que hay proceso abierto desde que el Pleno del

Congreso se pronuncia en el sentido de haber lugar a formación de causa.⁴ Sostener esto implica desconocer el principio de eficacia integradora de la Constitución, por cuanto dejaría de aplicarse el artículo 159-4 de la Constitución que atribuye al Ministerio Público en exclusiva la promoción de la acción penal y la conducción desde el inicio de la investigación del delito. Más aún cuando el artículo 139-2 establece que las investigaciones del Congreso no son vinculantes para el Poder Judicial. Asimismo, resulta bastante extraño e incomprensible, respecto de esto último, que algunos autores señalen que:

la mejor fórmula consiste en que la acusación del Congreso no pase por el Ministerio Público (*sic*) sino que sea dirigida directamente a la Corte Suprema...⁵ Al parecer dicha afirmación o distingue la acusación constitucional entre materia penal e infracción constitucional.

En tal sentido, es saludable que en la reciente modificación del artículo 89 del Reglamento del Congreso se hayan eliminado estas injerencias que detraían la autonomía del Ministerio Público y del Poder Judicial. Así, se ha dispuesto que: 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.⁶

Sin embargo, es del caso señalar que tal modificación quedaría mejor realizada si es que también el artículo 100 de la Constitución se modifica en el mismo sentido; es decir garantizando la autonomía del Ministerio Público y en su caso del Poder Judicial. Modificación constitucional que en vía de proyecto, entendemos, ya ha sido aprobada en la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso.

2. Antejudio político por infracción de la Constitución

El antejudio político por infracción de la Constitución plantea problemas más complejos que los analizados para los delitos de función. A este respecto hemos podido identificar los siguientes problemas:

4 Paniagua, Valentín, "Acusación constitucional, antejudio político o juicio político", *La Constitución de 1993: análisis y comentarios II*, Lima, serie LTC, CAJ, 1995. p. 135.

5 Rubio, Marcial, *Estudio de la Constitución Política de 1993*, Lima, Fondo Editorial de la PUCP, 1999., t. IV, p. 144.

6 Resolución Legislativa del Congreso, núm. 015-2003-CR aprobada el 6 de noviembre de 2003.

A. *Infracción de la Constitución y principio de legalidad.* En la base de los inconvenientes que genera el antejuicio político por infracción de la Constitución está en que las infracciones carecen de una tipificación.

Así, las sanciones que impone el Congreso por esta causal, aunque cueste creerlo, se asemeja al *bill of attainder* del Parlamento inglés del siglo XV, por el cual el Parlamento, ante la imposibilidad de probar el delito, creaba el delito, el delincuente y la pena. En este sentido, Armagnague señala que: “el *impeachment* se diferencia del *bill of attainder* en que éste castiga aquellos delitos para los cuales las leyes no han señalado penalidad alguna, que no están tipificados, en tanto que el juicio político es aplicado a una violación de principios ya reconocidos en el derecho”.⁷

En efecto, esto abre la posibilidad de que determinados funcionarios puedan ser encausados por infracción de la Constitución, aun cuando sabemos que la misma no tiene desarrollo constitucional, legal ni reglamentario, afectando así el principio de legalidad. Más aún, en reciente sentencia del Tribunal Constitucional tan sólo se ha señalado que la infracción constitucional es:

toda falta política en que incurran los funcionarios que componen la estructura orgánica prevista en la Carta Política, [que] compromete peligrosamente el adecuado desenvolvimiento del aparato están. 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.⁸

Por ello, no coincidimos con quienes afirman que la infracción de la Constitución no tiene por qué estar necesariamente catalogada también como un delito o ilícito penal y puede no ser susceptible de merecer una sanción impuesta por el órgano jurisdiccional.⁹

Con ello se deja un amplio margen de interpretación política para procesar o no a una alta autoridad, sin la garantía del debido proceso, ya que todo

⁷ Armagnague, Juan F. *Juicio político y jurado de enjuiciamiento*, Buenos Aires, Ediciones Depalma, 1995. pp. 18 y 19.

⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional, expediente. núm. 0006-2003-AI/TC 1o. de diciembre de 2003. Véase www.tc.gob.pe

⁹ Eguiguren, Francisco “La infracción constitucional como límite a la inviolabilidad por votos u opiniones de los parlamentarios”, *Estudios constitucionales*, F. Eguiguren (comp.), Lima, Ara editores, 2002, p. 454.

ejercicio de la potestad sancionadora del Estado debe estar premunido del principio de legalidad, según el cual no hay sanción ni infracción, sin ley previa; de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2o.-24-d de la Constitución de 1993.

Uno de los problemas más graves relacionados con la infracción de la Constitución, tiene que ver con el hecho que el Parlamento puede proceder con absoluta arbitrariedad sin posibilidad de que el acusado pueda impugnar tal acto. Porque, como sabemos, cuando el Congreso impone una sanción por infracción de la Constitución, tal sanción queda en los fueros del Parlamento, siguiendo la vieja doctrina de los *interna corporis acta*.¹⁰ Por ello, el Poder Judicial no tiene la oportunidad de conocer este caso y tampoco existe posibilidad que a los afectados se les pueda restituir sus derechos ni retirar la sanción impuesta injustamente. Además, cabe preguntarse ¿cómo queda la sanción impuesta por un mismo hecho que configura, a la vez, un delito de función e infracción de la Constitución, si en sede judicial no se le encuentra responsabilidad penal? Al respecto es claro que al no encontrar responsabilidad por el delito de función, el acusado debe ser restituido en sus derechos, lo mismo no sucede por infracción porque, como ya dijimos anteriormente, el Poder Judicial no podrá dedicarse a su conocimiento, dando origen al absurdo: para el Poder Judicial el acusado es inocente, mientras que para el Parlamento, que ya impuso una sanción, el acusado es responsable.

Por ello, en el caso de la concurrencia de un proceso judicial y otro parlamentario sobre una misma persona por infracción constitucional, éste último debería ceder competencia o quedar en suspenso a resultas de su resolución judicial, en la medida que tengan la misma materia como objeto de investigación y sanción.

De allí que, tomando en consideración los principios del debido proceso parlamentario se hace necesario delimitar conceptualmente lo que ha de entenderse por infracción de la Constitución, además de establecer los principios que pueden dar lugar a la configuración de dicha violación.

A. *Tipificación*. Infracción constitucional sería toda violación a los bienes jurídicos —sociales, políticos y económicos— establecidos en la Constitución, que no sean materia de protección y sanción —en

¹⁰ Aranda Álvarez, Elvira, *Los actos parlamentarios no formativos y su control jurisdiccional*, Madrid, Centro de Estudios Político y Constitucionales, 1998, pp. 54-56.

caso de su incumplimiento— por norma legal alguna. Se busca proteger la Constitución evitando la impunidad de quienes la violen por medios no previstos ni sancionados en la ley. Para lo cual dicho acto debe confrontarse con los siguientes principios.

- B. *Principio de razonabilidad*. Habrá infracción constitucional por toda violación a un mandato constitucional objetivo, por ejemplo al no respetar los plazos constitucionales establecidos para aprobar la ley de presupuesto (artículos 78 y 80) o, realizar el mensaje presidencial anual ante el Congreso (artículo 118-7).

El acto constitucional para que no sea una infracción debe también ser lícito, no debe infringir directa ni indirectamente los dos tipos de norma de la Constitución:

Norma constitucional regla caracterizada por ser una obligación de hacer o de no hacer, por ejemplo “nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda ni impedido de hacer lo que ella no prohíbe” (artículo 2o.-24-a) o “no hay proceso judicial por comisión o delegación” (artículo 139-1).

Norma constitucional de principio que constituye un mandato con un alto grado de generalidad; pero que ordena que algo sea realizado en la mayor medida posible. Por eso constituye una norma de optimización que deben ser cumplidas en diferentes grados, como por ejemplo “El Estado fomenta y garantiza el ahorro” (artículo 87) o, “El Estado apoya preferentemente el desarrollo agrario”.

Sin perjuicio de lo señalado, la infracción constitucional también se produciría si se violan los valores constitucionales y democráticos del Estado de derecho. Valores que constituyen el fundamento que legitiman al Estado Constitucional; por ejemplo: la soberanía popular expresada en que “El poder del Estado emana del pueblo” (artículo 45) o, la posición humanista según la cual “la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado” (artículo 1o.).

- C. *Principio de racionalidad*. Se busca que el acto constitucional en cuestión constituya una violación o afectación directa e inmediata a los bienes constitucionales que son objeto de protección. De modo que los valores, principios o reglas constitucionales hayan sido infringidos sin intermediación alguna por el acto cuestionable. Se debe determinar que haya una relación lógica y causal entre el acto

constitucional y la afectación del bien constitucional para que se produzca la infracción constitucional.

- D. *Principio de proporcionalidad*. Para que se produzca una infracción constitucional no basta que dicho acto sea irrazonable o irracional, sino que también debe ser desproporcionado. Pero debe graduarse la intensidad de la afectación a los bienes constitucionales para que constituyan una infracción constitucional. Así se puede establecer un baremo de tres tipos de intensidad de la infracción:

Infracción leve. Cuando se afecta un mandato constitucional abierto o principio constitucional de optimización; por ejemplo, el deber primordial del Estado de promover el bienestar general (artículo 44).

Infracción 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 permitan tener nuevas autoridades elegidas a más tardar en 1995” (Octava Disposición Final y Transitoria); e

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

- E. *Principio de proporcionalidad de las sanciones*. La triple naturaleza del acto constitucional debe ser concurrente para que se produzca la infracción constitucional. Es decir que, dicho acto debe ser irrazonable, irracional y desproporcionado para que constituya una infracción constitucional. Pero, no toda infracción constitucional lleva una misma sanción, sino que de conformidad con el grado de infracción cometido, la sanción será también proporcional. Unas veces se podrá disponer la destitución, otras la inhabilitación y otras tan solo la suspensión del cargo, en función del grado de calificación de la infracción constitucional.

Sin perjuicio de ello, es del caso mencionar que de no llegarse a producir una infracción constitucional, el Congreso podría ejercer

uno de sus poderes implícitos y realizar una declaración preventiva acerca de ciertos actos constitucionales que de continuar o no rectificar podrían configurar un supuesto de infracción. Ello con la finalidad de llevar a cabo su función de velar por el respeto de la Constitución y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores (artículo 102-2), mediante una amonestación pública, salvo que considere algún tipo de sanción constitucional.

Infracción de la Constitución y parámetros de su tipificación. Consideramos que la trasgresión de cualquier artículo de la Constitución no configura una infracción de la misma, esto en el entendido que tales infracciones deben estar relacionadas con la función que desempeña el funcionario público, de conformidad con lo postulado en el literal precedente. Por lo demás, esto implica que se lleve a cabo dicho proceso, respetando los principios y garantías del debido proceso parlamentario; en su doble vertiente, como tutela del derecho objetivo del Congreso de investigar y sancionar las infracciones constitucionales y, como tutela de los derechos subjetivos de las autoridades protegidas por el antejuicio de respetar el debido proceso.

Denuncia constitucional interpuesta por particulares e infracción de la Constitución. Las denuncias constitucionales interpuestas por particulares presentaban dos problemas no menos importantes. El primero de ellos tenía que ver con la limitación establecida por el artículo 89-b y c, en el sentido de que las denuncias realizadas por cualquier particular debían pasar por una especie de “filtro” de los congresistas, quienes tomaban conocimiento a través de los voceros de los grupos parlamentarios, y podían o no hacerlas suyas. Creemos que esta limitación era injustificada en el entendido que se corría el riesgo de que tales denuncias no fueran acogidas por afectar intereses políticos, de partido o, inclusive, intereses personales. Es decir, este “filtro” constituía una buena oportunidad para que los congresistas conocieran, previamente, si era conveniente o no hacerla suya, con lo cual el legítimo derecho del ciudadano denunciante era relegado frente a los intereses y disposición de los congresistas.

Aparte de ello, se establecía otra limitación injustificada al derecho de cualquier ciudadano para presentar una denuncia constitucional, toda vez

que sólo podían denunciar por hechos que constituían delitos de función, mas no por infracción de la Constitución, con lo cual se dejaba también una margen abierto para la impunidad, pues no obstante haber sido afectado el ciudadano por un acto arbitrario por parte de un funcionario público con derecho a antejuicio político, el Reglamento del Congreso se lo impedía denunciar por infracción de la Constitución. Esto constituía una diferenciación absurda, pues frente al derecho de los congresistas y del fiscal de la nación, el derecho de un particular era limitado injustificadamente, no encontramos fundamento para distinguir tales denuncias.¹¹ Recientemente, y con la modificación realizada al artículo 89 del Reglamento del Congreso se ha establecido, con buen criterio, que todas las denuncias, incluidas las provenientes de particulares sean vistas directamente por la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales, lo cual implica que el “filtro” por el que debía pasar anteriormente ha sido dejado de lado. Además, también se ha previsto, expresamente, que el particular puede denunciar a un alto funcionario por delito de función o por infracción de la Constitución, con lo cual se supera, en parte, los problemas a los que aludí inicialmente.

11 Justifica esta limitación Rubio, Marcial , *op. cit.* p. 135.