

ANTEJUICIO Y JUICIO POLÍTICO EN EL PERÚ

Francisco José EGUIGUREN PRAELI

SUMARIO: I. *Consideraciones generales.* II. *El antejuicio en la Constitución de 1979.* III. *El antejuicio o juicio político en la Constitución de 1993.* IV. *El procedimiento de acusación constitucional en el Reglamento del Congreso.* V. *La posibilidad de revisión judicial de las sanciones impuestas por el Congreso en el antejuicio o juicio político: la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de los magistrados del Tribunal Constitucional destituidos por el Congreso.* VI. *La diferenciación entre antejuicio y juicio político establecida por el Tribunal Constitucional.* VII. *¿Hay realmente diferencia entre juicio político y antejuicio en la Constitución de 1993?* VIII. *Las infracciones de la Constitución: el problema de su tipificación y sanción en el juicio político.* IX. *Algunas conclusiones y reflexiones finales.* X. *Bibliografía.*

I. CONSIDERACIONES GENERALES

La posibilidad de exigir responsabilidad a los gobernantes y autoridades estatales por los actos realizados en el ejercicio de su cargo o gestión es una forma de reforzar los mecanismos de limitación y control del poder que prevé la Constitución, y de efectivizar la sanción ante el abuso o arbitrariedad en el desempeño de sus funciones. Esta exigencia de responsabilidad, sea en el ámbito político, penal o constitucional, contribuye al afianzamiento del Estado de derecho, la vigencia de la Constitución y del régimen democrático. Es por ello que tanto en los regímenes políticos de tipo parlamentario o presidencial se contemplan, aunque de distinta manera, la responsabilidad de los gobernantes y altas autoridades, así como los procedimientos para hacerla efectiva.

El *impeachment* británico suele señalarse, en el derecho constitucional comparado, como el antecedente más importante entre los procedimientos para la imputación y exigencia de responsabilidad a las altas autoridades gubernamentales por los actos realizados 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 reino.

Si bien en sus orígenes no se distinguía con nitidez la procedencia del *impeachment* respecto a delitos (responsabilidad penal) o a actos políticos propios de la gestión, paulatinamente se configuró como un mecanismo de control y sanción a aplicar por actos delictivos o de infracciones de la Constitución cometidas en el ejercicio de la función o cargo. La finalidad del *impeachment* era lograr que el parlamento pueda disponer la destitución del alto funcionario y su inhabilitación para el desempeño de la función pública.

Aunque el *impeachment* subsiste actualmente en el régimen británico, desde la consolidación del régimen parlamentario y del establecimiento de la responsabilidad política del gobierno frente al Parlamento, exigible mediante el voto de censura o la negación de confianza, dicha institución ha perdido mucha relevancia y aplicación. En el régimen presidencial de los Estados Unidos, en cambio, la opción por una rígida separación de poderes entre el presidente y el Congreso (poderes Ejecutivo y Legislativo) y la ausencia de responsabilidad política del presidente, y de los propios secretarios, que son una especie de ministros, ha hecho importante el *impeachment* como mecanismo de exigencia de responsabilidad a los gobernantes y autoridades, aplicada fundamentalmente en casos de conducta penal o criminal.

En el caso latinoamericano, 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 simultáneamente 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 etapa colonial española, también fue mantenido algún tiempo en algunos Estados latinoamericanos. La institución del *impeachment*, adoptada mayormente con la denominación de “juicio político” aparece presente en muchos ordenamientos constitucionales latinoamericanos, siendo aplicable al presidente de la República y a determinados

altos funcionarios (ministros, parlamentarios, magistrados de altos tribunales, etcétera), por los actos delictivos o infracciones constitucionales cometidos en el desempeño del cargo, con miras a lograr su destitución o la inhabilitación (temporal o definitiva) para el desempeño de funciones o cargos públicos.

No obstante, en algunos Estados latinoamericanos de corte presidencial, como Perú, Colombia, Argentina, Costa Rica, Bolivia, Uruguay, Paraguay y Venezuela, paulatinamente se han ido configurando regímenes políticos “híbridos” o “mixtos”, al adoptarse 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 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, exigible mediante el voto de censura o la negación de confianza.

Puede señalarse que, en general, en Latinoamérica se ha adoptado el denominado juicio político, recogiendo elementos propios del *impeachment*, que está referido a la acusación ante el Congreso al presidente y altas autoridades estatales por los delitos y graves infracciones a la Constitución cometidos en el ejercicio de la función pública. Sólo en el caso de la Argentina, tras la reforma constitucional de 1994, se alude además (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 o altos funcionarios, a quienes se imputa alguna responsabilidad penal o constitucional derivada de los actos propios del ejercicio del cargo, para que el parlamento determine si existe mérito para la acusación, e imponga, de ser aprobada, la sanción de destitución y la inhabilitación para el ejercicio de toda función pública o cargo de elección popular.

II. EL ANTEJUICIO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1979

Conforme señala Valentín Paniagua, hasta la Constitución de 1979 el tratamiento de la responsabilidad penal y constitucional del presidente de la República y de los altos funcionarios había seguido una línea bastante similar. El antejuicio por delitos de función o infracciones a la Consti-

tución partía del reconocimiento de prerrogativas funcionales, la participación de una jurisdicción privilegiada para el necesario desafuero y un procedimiento penal sujeto a normas específicas.¹

El artículo 183 de la Constitución de 1979 dispuso que correspondía a la Cámara de Diputados acusar ante el Senado al presidente de la República, a los miembros de ambas Cámaras, a los ministros, a los magistrados de la Corte Suprema y el Tribunal de Garantías Constitucionales, así como a los altos funcionarios que señala la ley, por las infracciones de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones, aunque hayan cesado en éstas. A su vez, correspondía al Senado determinar si hay 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 184).

La Constitución de 1979 mantuvo el mismo esquema básico del antejuicio, adoptado en el Perú desde nuestras primeras Constituciones, para la imputación de responsabilidad penal o constitucional al presidente de la República y otros altos funcionarios del Estado, por los delitos o infracciones a la Constitución cometidas en el ejercicio de sus funciones. Es decir, un procedimiento parlamentario bicameral, en el que la Cámara de Diputados acusa y el Senado determina si hay mérito para aprobar la acusación, correspondiendo a la Corte Suprema realizar el juzgamiento penal e imponer la eventual sanción. Los motivos para la acusación seguían siendo las infracciones de la Constitución y los delitos cometidos en el ejercicio de la función. Si la decisión del Senado era favorable a la acusación, el acusado quedaba 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 la institución ni su desenvolvimiento tradicional en el Perú, sí incorporaron 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

¹ Paniagua Corazao, Valentín, 1995, p. 131.

dentro de este privilegio a otros altos funcionarios por medio de la ley. La enumeración dejó así de ser cerrada o taxativa, lo que permitió ampliar esta prerrogativa a otros altos funcionarios.

- 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 a delitos cometidos en el ejercicio de las funciones. De este modo, el antejuicio se convierte en un privilegio de duración indefinida o ilimitada.²

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

III. EL ANTEJUICIO O JUICIO POLÍTICO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1993

La Constitución de 1993 se ocupa del antejuicio o juicio político en sus artículos 99 y 100. Introduce algunas modificaciones importantes respecto del régimen tradicional del antejuicio peruano, a la par de ciertos cambios a propósito de lo dispuesto por la Constitución de 1979. Según explica Paniagua, estas modificaciones y algunas confusiones se dan, entre otros motivos, por el menosprecio del denominado Congreso Constituyente Democrático ante la Constitución histórica peruana, por la ignorancia de las instituciones constitucionales, por el afán de establecer “innovaciones” sobre el texto constitucional y, principalmente, por el interés por la impunidad de quienes quebrantaron el orden constitucional en 1992.³

Considero también que algunas de las modificaciones introducidas en el tradicional antejuicio estuvieron bastante influenciadas por la reacción del fujimorismo frente a lo sucedido poco antes, en el Ministerio Público y la Corte Suprema, con una acusación constitucional aprobada en el Congreso contra el ex presidente Alan García. En efecto, el contenido de

² García Belaunde, Domingo, 2005, pp. 174 y 175.

³ Paniagua Corazao, Valentín, 1995, p. 125.

la imputación penal aprobada por el Congreso sufrió algunas modificaciones en la Fiscalía; luego, la Corte Suprema resolvió la falta de mérito para la continuidad de la acusación penal formulada contra el ex presidente Alan García. Sin duda que ello influyó en los cambios introducidos por el artículo 100 de la carta de 1993, como veremos más adelante.

Dado que la Constitución de 1993 estableció un Congreso unicameral, ello obligó a introducir modificaciones en el procedimiento parlamentario de acusación. Así, corresponde a la Comisión Permanente, actuar como ente acusador ante el Congreso, a quien compete decidir si hay o no mérito para la formación de causa, mediante votación sin la participación de los miembros de la Comisión Permanente. El artículo 99 dispone lo siguiente:

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

Se aprecian dos importantes modificaciones 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 en la Constitución de 1993. No obstante, se retorna a la enumeración taxativa y el carácter cerrado del listado de los altos funcionarios que gozan del privilegio de antejuicio; queda eliminada así la posibilidad de extenderlo a otros funcionarios por vía legal, como disponía la carta de 1979.
- Si bien se mantiene lo dispuesto acerca de que el derecho a antejuicio se extiende incluso después de que el alto funcionario haya cesado en el cargo, se le fija un límite temporal de cinco años. De modo que, transcurridos cinco años de haber dejado la fun-

ción, ya no se requerirá de antejuicio parlamentario para habilitar la denuncia o el enjuiciamiento del ex alto funcionario, con lo cual queda eliminado el plazo indefinido que establecía la Constitución de 1979.

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

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

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

En caso de resolución acusatoria de contenido penal, el Fiscal de la Nación formula denuncia ante la Corte Suprema en el plazo de cinco días. El Vocal Supremo Penal abre la instrucción correspondiente.

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

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

Las principales innovaciones que podemos observar en este precepto, respecto del tratamiento tradicional del 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 100 de la Constitución deja a discreción del Congreso, al aprobar la acusación, decidir si suspende o no al acusado. Encuentro esta disposición incongruente con la racionalidad de la institución del antejuicio o juicio político y del todo contraproducente, pues si el Congreso aprueba la acusación, no resulta comprensible ni justificado que el acusado siga desempeñando la función hasta las resultas del juicio o la 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 tradicional antejuicio, que no contemplaba sanciones parlamentarias.
- La acusación de contenido penal aprobada por el Congreso resulta mandataria para el fiscal, 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 directamente por el Congreso al aprobar la acusación, sin esperar a las resultas del proceso penal.

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

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. Solo servirá para fomentar el abuso y prepotencia del Congreso; hay además razones de principio que hacen criticable tan absurda competencia. La inmunidad funcional protege al funcionario, no lo despoja de las garantías del debido proceso. En eso radica la diferencia del Antejuicio con el Juicio Político.⁴

⁴ *Ibidem*, p. 135.

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

¿Significa esta potestad una limitación de inocencia, dado que el Parlamento no sustituye ni puede asumir funciones que solo corresponden al Poder Judicial? La inhabilitación o la destitución son sanciones de carácter político, que solo pueden ser acordadas en el Parlamento y, en este extremo, no existiría interferencia en la acción de la justicia. Por otro lado, el mismo artículo bajo comentario señala en otro párrafo que “la sentencia absolutoria de la Corte Suprema devuelve al acusado sus derechos políticos”. Una rigurosa interpretación del texto constitucional significaría que por aplicación de este extremo, la inhabilitación queda sin efecto. Más aún, podría inclusive sostenerse que el destituido tendría fundamentos para accionar a favor de los derechos adquiridos legítima y legalmente.⁵

Analizando esta norma, Marcial Rubio formula la siguiente reflexión:

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 139 de la Constitución.

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

⁵ Bernal Ballesteros, Enrique, 1996, p. 406.

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.⁶

Por mi parte, considero que los artículos 99 y 100 de la carta de 1993 corresponden a un mismo proceso, el antejuicio o juicio político, por lo que deben leerse e interpretarse de manera integrada y conjunta. Ello quiere 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 que sí son de índole política. Puede ocurrir que la acusación verse sobre alguno de estos ámbitos o sobre ambos, pero en cualquiera de los casos puede ser procedente la imposición de las sanciones políticas por el Congreso.

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

Finalmente, es conveniente tener presente que esta Constitución mantiene el régimen especial que limita la procedencia del antejuicio o juicio político contra el presidente de la República mientras ejerce su mandato. Así, el artículo 117 de la carta de 1993 establece que el presidente, durante el ejercicio del cargo, 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 los del Jurado Nacional de Elecciones y otros órganos del sistema electoral.

⁶ Rubio Correa, Marcial, 1999, t. 4. p. 141.

Otro aspecto que ha sido bastante cuestionado del artículo 100 de la carta de 1993 es la disposición que “obliga”, por un lado, al fiscal de la nación a acusar en los mismos términos aprobados por el Congreso; y, por otro, al vocal supremo instructor a abrir proceso en similares términos. Conforme señala Marcial Rubio, citando también a Valentín Paniagua, estos órganos autónomos son convertidos en una suerte de “mesa de partes” del Congreso, al negarles autonomía funcional y competencia para revisar y calificar la pertinencia de la tipificación e imputación penal realizadas por el Congreso, a pesar de ser ello parte esencial de su función como órganos constitucionales autónomos. Ello lleva a que Rubio proponga que sería preferible que la acusación aprobada por el Congreso pasase directamente a la Corte Suprema, obviando la intervención del Ministerio Público en esta etapa; y que luego la Corte Suprema y el propio fiscal intervengan en el proceso para determinar, con autonomía, la pertinencia de su continuidad y de la imputación penal.⁷

Si bien —como ya se indicó— esta disposición fue incluida en la carta para impedir que se repitiera lo sucedido con una acusación aprobada por el Congreso contra el ex presidente Alan García, caso en el que el fiscal modificó y redujo los términos de la denuncia penal del Congreso y una Sala Penal de la Corte Suprema dispuso la improcedencia y archivo de la causa, tales estipulaciones de la Constitución resultaban vulneratorias de la separación de poderes, del ejercicio de la función jurisdiccional en materia penal y de la autonomía y la independencia del Poder Judicial y del Ministerio Público. Así lo entendió el propio Tribunal Constitucional (expediente 0006-2003-AI/TC), en cuya sentencia se cuestionó dicha norma y exhortó al Congreso a que efectuara la reforma constitucional y su modificación.

También es importante entender el sentido de la estipulación del artículo 100, respecto a que la aprobación de la acusación por el Congreso lo facultaba a imponer sanciones políticas al acusado (suspensión, destitución del cargo o inhabilitación por hasta diez años para el desempeño de toda función pública), sin esperar a los resultados del ulterior proceso penal. Con esta inhabilitación se podía impedir el accionar político del acusado, posibilidad seguramente pensada para aplicar a Alan García en otra futura acusación, que nunca se dio. En cambio, paradójicamente, años después esta norma fue utilizada por el Congreso al aprobar una

⁷ *Ibidem*, pp. 142-144.

acusación constitucional contra el destituido y prófugo ex presidente Fujimori, imponiéndole la inhabilitación política de diez años para el ejercicio de todo cargo o función pública, lo que le impidió postular, como intentaba, en las elecciones presidenciales de 2006.

IV. 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, cuyo contenido resulta particularmente extenso y detallado. Nos interesa resaltar sólo algunos aspectos específicos de esta norma, contenidos en el inciso i) del artículo, por su implicancia para la aplicación de la institución del antejuicio o juicio político. Uno se refiere al que establece los efectos jurídicos y políticos de la votación en el Pleno del Congreso, sin participación de la Comisión Permanente, respecto a la acusación, dada su incidencia en el desenlace del procedimiento y la suerte del acusado. El Reglamento del Congreso señala expresamente que de aprobarse una acusación de contenido penal, el acusado queda suspendido en sus funciones y sujeto a juicio. Con ello se retoma nuestro tradicional antejuicio y se disipa la ambigüedad del artículo 100 de la Constitución, según el que, como ya dijimos, quedaría sujeto 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, por lo que se aplicaba la exigencia de una mayoría simple. El cambio ha sido producto de la incorporación de lo dispuesto en una sentencia del Tribunal Constitucional, que analizaremos en detalle más adelante.

Otro aspecto está referido a la aprobación de una acusación por infracciones de la Constitución, es decir, sin contenido penal ni ulterior juicio. La norma comentada del Reglamento del Congreso dispone que la aprobación de las medidas de suspensión, destitución o inhabilitación estará sujeta a que se obtenga el voto favorable de dos tercios de los congresistas, sin participación de la Comisión Permanente. Esta votación especial también fue incorporada al Reglamento del Congreso en aplicación de la referida sentencia del Tribunal Constitucional.

No obstante, considero errado sujetar la aprobación de estas tres medidas a la misma votación calificada, pues mientras que la destitución y la inhabilitación resultan, en rigor, verdaderas sanciones políticas efectivas, la suspensión es una mera medida provisional o “cautelar”, hasta que se adopte una decisión judicial de absolución o condena, evitando que quien cuenta con una acusación aprobada por el Congreso continúe desempeñando el cargo o función pública mientras está sometido a juicio penal. Por esta misma razón, tratándose de la imputación de una infracción constitucional, en la que no habrá ulterior proceso judicial ni una sanción penal, la suspensión, que tiene una vigencia temporal, carece de sentido, ya que de aprobarse la acusación procedería la imposición directa de las sanciones políticas por parte del Congreso.

V. LA POSIBILIDAD DE REVISIÓN JUDICIAL DE LAS SANCIONES
IMPUESTAS POR EL CONGRESO EN EL ANTEJUICIO O JUICIO POLÍTICO:
LA SENTENCIA DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS
HUMANOS EN EL CASO DE LOS MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL DESTITUIDOS POR EL CONGRESO

Los magistrados del Tribunal Constitucional peruano, Aguirre Roca, Rey Terry y Revoredo Marsano, fueron destituidos por el Congreso controlado por el fujimorismo, tras emitir un voto que declaraba inconstitucional la ley que habilitaba a una nueva postulación del presidente Fujimori para la reelección a un tercer periodo presidencial consecutivo. Este caso fue sometido a la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la cual emitió sentencia el 31 de enero de 2001. En dicha sentencia trascendental, la Corte sentó posición sobre la exigibilidad del respeto al debido proceso legal en todo tipo de procesos, incluido el parlamentario, y no sólo en los que se desarrollan en sede judicial. Asimismo, acerca de la justiciabilidad de las sanciones impuestas por el Congreso en el juicio político. En este sentido, respecto al significado y los alcances del juicio político a cargo del Congreso dentro de un Estado de derecho, la Corte sostuvo:

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

recho, 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.

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 está circunscrito a los procesos ante el Poder Judicial, sino que también debe ser respetado en los procedimientos administrativos, parlamentarios o de otra índole, por lo que el derecho a un debido proceso debe ser garantizado incluso en los procesos de juicio político ante el Congreso. Así, señaló la CIDH:

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

69. Si bien el artículo 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 en-

de, 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 80. de la Convención Americana.

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

72. En lo relativo a la independencia de que deben gozar los magistrados constitucionales, baste con resaltar que tanto el artículo 201 de la Constitución peruana vigente como el artículo 10. 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 institucio-

nes 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 93 y 201 de la Constitución peruana vigente (supra 42.C.b) y, particularmente, el artículo 13 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 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 2o., inciso 23 y, específicamente, para el caso de la destitución de los magistrados, señala en su artículo 100, párrafo 2, que “el acusado tiene derecho, en este trámite, a la defensa por sí mismo y con asistencia de abogado ante la Comisión Permanente y ante el Pleno del Congreso”.

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

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

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

83. Lo antedicho produjo la consiguiente restricción del derecho de defensa de los magistrados para presentar los descargos correspondientes a las imputaciones que se presentaban en su contra. Por una parte, los inculcados 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 inculcados no se les permitió contra interrogar 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 con-

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

VI. LA DIFERENCIACIÓN ENTRE ANTEJUICIO Y JUICIO POLÍTICO ESTABLECIDA POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El Tribunal Constitucional, ya con una composición diferente, tanto por la reincorporación de los magistrados arbitrariamente destituidos como, luego, por la renovación de varios de sus integrantes, tuvo ocasión de pronunciarse respecto del 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 1o. de diciembre de 2003 (expediente 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.⁸

En lo esencial, esta sentencia del TC retoma y profundiza lo anteriormente señalado, en los amparos interpuestos por los tres magistrados destituidos, en el sentido del que los artículos 99 y 100 de la Constitución de 1993 han recogido dos procedimientos de acusación constitucional de distinta naturaleza, alcance y finalidad: el antejuicio y el juicio político. Respecto de cada uno de estos procedimientos, el Tribunal Constitucional ha señalado en dicha sentencia lo que sigue:

1. *El antejuicio político*

Sostiene el Tribunal Constitucional que el presidente de la República y los altos funcionarios taxativamente señalados en el artículo 99 de la Constitución de 1993 tienen el derecho de no ser procesados penalmente por la jurisdicción ordinaria sin haber sido sometidos previamente a un procedimiento, debidamente regulado, ante el Congreso de la República, en el cual el parlamento debe determinar 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, suspende al acusado en el ejercicio de sus funciones y lo pone 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 proce-

⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional, expediente 0006-2003-AI/TC. Antecedentes.

sales ante el Congreso de la República y la consecuente acusación del propio Legislativo.⁹

El TC, a fin de establecer cuál es el número de votos parlamentarios requerido para aprobar la acusación constitucional de antejuicio, recurrió a una comparación con lo dispuesto en el Reglamento del Congreso para el levantamiento de la inmunidad parlamentaria. Sostuvo que 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 exigía 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 hacía mención expresa sobre cuál es el número de votos necesarios para aprobar la acusación en el antejuicio político. El Tribunal Constitucional consideró que 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 del Reglamento del Congreso vulneraba el principio de razonabilidad, dado que no establecía 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.

En consecuencia, el Tribunal Constitucional consideró que debe interpretarse que el número mínimo de votos necesarios para aprobar una acusación constitucional por la presunta comisión de delitos de función es aquel al que se refiere el último párrafo del artículo 16 del Reglamento del Congreso, es decir, la mitad más uno de su número legal de miembros. Sostiene que ésta es la interpretación que debe darse al inciso j) del

⁹ *Ibidem*. Fundamentos, El antejuicio político.

artículo 89 del Reglamento del Congreso, a fin de evitar aplicaciones irrazonables. Aunque en estos casos, dado que el Congreso declara haber o no lugar a la formación de causa sin participación de la Comisión Permanente, la votación favorable deberá ser la mitad más uno del número de congresistas, sin contar en tal cómputo a los miembros de la referida comisión.

2. 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 por hasta diez 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 2o.).

Por ello, la referida frase del inciso j) del artículo 89 del Reglamento del Congreso debe ser interpretada como aquella potestad sancionadora de la que es titular el Congreso, para imponer las sanciones previstas en el primer párrafo del artículo 100 de la Constitución, es decir, por los delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones por los funcionarios enumerados en el artículo 99 de la Constitución, “siempre que dichos delitos hayan sido previamente declarados como tales en una sentencia firme expedida por el Poder Judicial”, con lo cual queda proscrita toda interpretación contraria.¹⁰

En consecuencia, sostiene el TC, 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, sino que basta una mayoría

¹⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional, expediente 0006-2003-AI/TC, fundamento 15.

simple para aplicar las sanciones de destitución o inhabilitación, dado que la responsabilidad penal ya fue acreditada y declarada judicialmente.

3. *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 el 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.

Según el criterio del Tribunal Constitucional, ello quiere decir que en la Constitución también se ha incorporado el juicio político, aplicable a los altos funcionarios enumerados en su artículo 99, en razón de las “faltas políticas” cometidas en el ejercicio de sus funciones, con la finalidad de “retirar el poder de quien hace mal uso de él e impedir que... pueda ser reinvestido de poder en el futuro...”. Al respecto, Bidart Campos refiere que “se lo denomina juicio político... porque no es un juicio penal; en él no se persigue castigar sino separar del cargo; no juzgar un hecho como delictuoso, sino una situación de gobierno como inconveniente para el Estado...”.¹¹

En estos casos, la razón del despojo del cargo no tiene origen en la comisión de un delito, sino 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 políticas.¹² 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

¹¹ *Ibidem*, fundamento 19.

¹² *Ibidem*, fundamentos 20 y 21.

miembros del Consejo Nacional de la Magistratura y del Defensor del Pueblo se requiere el voto conforme de los dos tercios del número legal de miembros del Congreso. Por lo tanto, es necesario que, para destituir del cargo a los otros funcionarios previstos en el artículo 99 de la Constitución, o para inhabilitarlos por hasta diez años en el ejercicio de la función pública por infracción de la Constitución, el número de votos no sea menor a los dos tercios del Congreso, sin participación de la Comisión Permanente.

De lo expuesto, puede concluirse que el Tribunal Constitucional considera, dado que el antejuicio debe versar sobre materia estrictamente jurídico-penal, que 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, entonces el Congreso puede aplicar las sanciones políticas de destitución o inhabilitación a que se refiere el primer párrafo del artículo 100 de la Constitución; al existir una sentencia judicial condenatoria, bastará para ello la votación favorable de una mayoría simple.

En cambio, para el TC 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 alto funcionario por la comisión de infracciones de la Constitución que no constituyen delitos de función. En tal supuesto, es imperativo que la aprobación de la sanción requiera el voto favorable de por lo menos dos tercios del número de congresistas, sin participación de la Comisión Permanente.

VII. ¿HAY REALMENTE 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; co-

mo consecuencia, despoja al responsable de su cargo o le impone la inhabilitación política. Conforme señala Valentín Paniagua, este procedimiento parlamentario no busca la sanción penal de la persona acusada ni de sus bienes. En ese sentido, es materia de *impeachment* toda conducta que deshonre la función, se trate o no de un delito o infracción de la Constitución. La resolución final busca únicamente bien la destitución del funcionario o forzarlo a dimitir. Los objetivos del *impeachment* se agotan cuando el funcionario deja de estar en el cargo, sin que importe una sanción penal.¹³

A su vez, Domingo García Belaunde anota que el *impeachment* 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.¹⁴

Explicando la recepción del *impeachment* en los Estados Unidos de Norteamérica y su ulterior traducción en Latinoamérica, el profesor García Belaunde, apoyándose en el importante tratado de Joseph Story, quien fuera juez de la Suprema Corte, comenta respecto de dicha institución lo siguiente:

[el *impeachment*] 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

¹³ Paniagua Corazao, Valentín, 1995, p. 127.

¹⁴ García Belaunde, Domingo, 2005, p. 173.

estudio sobre el Poder Legislativo, lo traduce de igual manera. Y en el Perú, lo hacen varios de esa época, como Luis 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 Antejjuicio, precisamente porque era la antesala de un proceso en forma. Esto es, una sola palabra dio lugar a tres traducciones distintas, que en el fondo significan lo mismo. La doctrina peruana la ha usado como equivalentes, pero con preferencia por el último, o sea, por Juicio Político, que es la traducción más englobante. Y que es de uso pacífico en la doctrina constitucional latinoamericana.¹⁵

Por ello, Domingo García Belaunde discrepa de quienes, como el Tribunal Constitucional, interpretan el artículo 100 de la Constitución de 1993 y las variaciones que introduce a nuestro tradicional antejjuicio político, en el sentido de establecer una diferencia o distinción entre antejjuicio 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:

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 Antejjuicio 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.¹⁶

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

¹⁵ *Ibidem*, p. 174.

¹⁶ L., *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 Antejudio y otro es el Juicio Político, es un ingenioso juego de palabras que no se compadece con la naturaleza de la institución, ni con su desarrollo histórico. El *impeachment* se tradujo siempre así, no obstante que existen varios modelos de Juicio Político. Y no existe ninguna razón valedera para distinguir donde ni la doctrina, ni la legislación, ni la historia, han distinguido.

Si el modelo nos parece arbitrario, llamémoslo así: un juicio político autoritario, antidemocrático o como queramos llamarlo. Pero no le 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.¹⁷

En opinión de Valentín Paniagua, esta innovación no puede asimilarse al juicio político, por las siguientes razones.¹⁸ En el caso del antejudio peruano, se busca hacer efectivas, políticamente, responsabilidades que son de naturaleza jurídica. En el antejudio no se juzga ni se sanciona. Se cumple, más bien, con una suerte de función de Ministerio Público, con el propósito de levantar la inmunidad para que los órganos jurisdiccionales procesen la conducta. La suspensión del cargo se justifica, pues el acusado no puede cargar consigo la dignidad del cargo ni entorpecer, por la posición que ocupa, el desarrollo del proceso.¹⁹

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

En realidad, considero que el problema es complejo. El tradicional antejudio peruano sólo suponía que el Congreso aprobara la procedencia de

¹⁷ García Belaunde, Domingo, 2005, p. 178.

¹⁸ Paniagua Corazao, Valentín, 1995, p. 128.

¹⁹ *Ibidem*, p. 129.

juicio penal, ante la Corte Suprema, contra el alto funcionario acusado de cometer delitos en el ejercicio de sus funciones o infracciones de la Constitución. Era, pues, una habilitación o autorización para el juzgamiento, y el Congreso actuaba como acusador, pero no podía imponer sanción jurídica o política alguna; solamente el acusado quedaba suspendido en el cargo hasta que concluía el proceso penal.

Debe reconocerse que este antejuicio peruano no coincide plenamente con el clásico *impeachment* británico y el juicio político adoptado en la mayoría de ordenamientos latinoamericanos, pues no contempla la posibilidad de que el Congreso imponga al acusado las sanciones políticas de destitución o inhabilitación. El artículo 100 de la carta peruana de 1993 introdujo así una novedad importante: además de disponer que, de aprobarse la acusación por delitos o infracciones de la Constitución cometidos en el ejercicio de la función, 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 la sanción de destitución del cargo o de inhabilitación para el desempeño de toda función pública por hasta diez años. Es esto último lo que configuraría, en opinión de algunos, la incorporación del juicio político y de una figura similar al *impeachment*, distinta y adicional a nuestro tradicional antejuicio.

Considero, pues, que existe en el artículo 100 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. Como ya hemos visto, el Reglamento del Congreso incorporó lo dispuesto por la sentencia del Tribunal Constitucional en cuanto a las distintas votaciones calificadas requeridas para aprobar el antejuicio y el juicio político, así como respecto a las condiciones para la procedencia de la aplicación de sanciones.

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

cepto 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 algunos excesos parlamentarios observados en el uso del instituto, que creaban el riesgo de que pudieran proliferar por su utilización y manipulación política. El establecimiento de mayorías calificadas más elevadas, extraídas del tratamiento dado por la propia Constitución a otras instituciones afines, fue una forma de fijar ciertos frenos o “candados” preventivos y racionalizadores frente a la actuación de las mayorías políticas en el Congreso, exigiéndoles obtener niveles más altos de consenso o aprobación para poder imponer sanciones.

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

Cierto es también que una interpretación literal del artículo 100 de la Constitución llevaría a admitir que las sanciones de destitución o inhabilitación —y, obviamente, la medida de suspensión del cargo— podían ser adoptadas por el Congreso inmediata y directamente tras la aprobación de la acusación. Ello es distinto a lo establecido e “interpretado” por el Tribunal Constitucional, en el sentido de que, tratándose de una acusación de contenido penal, tales sanciones políticas 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 dos tercios de congresistas, para imponer las sanciones de destitución o inhabilitación por infracciones de la Constitución, o para vacar al presidente de la República por incapacidad moral, recoge esta cifra de la propia Constitución, que la contempla para remover a los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura o al Defensor del Pueblo, introduce una distinción que, aunque pueda parecernos “razonable”, es verdad que “no está escrita” en el texto del artículo 100 de la

Constitución, como tampoco lo está la propia existencia de un juicio político con características propias, distintas al tradicional antejuicio, aplicable cuando no habrá ulterior juicio penal.

Por lo expuesto, forzoso es reconocer que el artículo 100 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 la aplicación del precepto constitucional. Buscó, así, racionalizar el uso de la institución, aunque dándole un alcance y sentido bastante distinto del que fluye a partir del texto literal de la norma. Es para justificar esta “reingeniería” de la norma constitucional que el Tribunal Constitucional introduce la diferencia entre antejuicio y juicio político; finalmente, arriba a un resultado positivo en cuanto modera los posibles excesos que propicia la norma, sin que por ello pueda soslayarse que esta tarea interpretativa va bastante más allá de lo que “dice” la Constitución.

Finalmente, creo necesario establecer una precisión respecto a una cierta insinuación o afirmación de la sentencia del Tribunal Constitucional, en el sentido de que el juicio político habilita también al Congreso a imponer sanciones por responsabilidades políticas propias de la gestión del alto funcionario. Si bien las sanciones previstas para el juicio político son, precisamente, políticas y no penales, pues tales infracciones no están tipificadas penalmente, no puede perderse de vista que nuestra Constitución, al igual que sus antecesoras, alude expresamente a conductas que configuren infracciones de la Constitución, lo que supone una falta o transgresión de alguna norma constitucional. En consecuencia, de no haberse producido tal infracción, no habrá mérito para impulsar el juicio político ni para imponer sanción política alguna. Nuestra Constitución no faculta ni autoriza a utilizar el juicio político para imputar responsabilidades meramente políticas o cuestionar el desempeño político del funcionario o ex funcionario sin que medie también una infracción constitucional.

VIII. LAS INFRACCIONES DE LA CONSTITUCIÓN: EL PROBLEMA DE SU TIPIFICACIÓN Y SANCIÓN EN EL JUICIO POLÍTICO

Nuestra tradición constitucional siempre ha incluido como materia de acusación constitucional y antejuicio o juicio político, además de los delitos cometidos en el ejercicio de la función, la imputación de infracciones de la Constitución. Según Victorhugo Montoya, la infracción consti-

tucional 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.²⁰

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”.²¹ Ninguna de nuestras Constituciones ni la legislación, incluso actualmente, han realizado una especificación precisa de los supuestos en que se configura la infracción constitucional, 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 comentado que, hasta antes de la Constitución de 1993, al no estar tipificadas las infracciones constitucionales ni prevista una sanción específica para ellas, si en un antejuicio se aprobaba una acusación constitucional sin contenido penal, el asunto quedaba trunco y sin sanción, una suerte de “saludo a la bandera”, pues no correspondía pasar al proceso judicial, ante la falta de imputación de delito, ni se contemplaba alguna otra sanción política para el acusado. Incluso el término antejuicio no era verdaderamente apropiado, pues no era la antesala de autorización de un juicio penal. Pero con el artículo 100 de la Constitución de 1993 aparentemente se superó este vacío, como ha sostenido el Tribunal Constitucional, al prever sanciones políticas, como la destitución o la inhabilitación del funcionario o ex funcionario, que podían imponerse por el Congreso al aprobar una acusación sin contenido penal por medio del juicio político, imputando una infracción de la Constitución.

Pero ello ha llevado a preguntarse si resulta factible actualmente, y conforme a la Constitución, que se puedan sancionar las infracciones

²⁰ Montoya Chávez, Victorhugo, 2005, p. 241.

²¹ *Ibidem*, p. 243.

constitucionales, sin que éstas se hayan tipificado en forma específica. Considero que una infracción constitucional es aquella conducta del alto funcionario o ex funcionario que configura una transgresión manifiesta de un precepto constitucional que impone un mandato, un deber de función o actuación, sin que ello se encuentre tipificado penalmente como delito. De modo que no procederá por tal conducta inconstitucional el procesamiento judicial o sanción penal del infractor, pero sí su sanción política por el Congreso de este accionar reprobable, consistente en la destitución del cargo o la inhabilitación para el desempeño de toda función pública por hasta 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, quedando sujetas a las reglas del derecho penal. La razón de ser de extender el juicio político a las infracciones de la Constitución es, precisamente, imponer una sanción política a quienes han actuado de manera contraria a mandatos emanados de la Constitución, a pesar de que este proceder no esté calificado como un delito. Si lo estuviera, obviamente dejaría de ser una mera 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 aquellas conductas que ya reciben tipificación penal específica. Cierto es que el criterio que propongo se presta a una interpretación amplia y flexible en la calificación por el Congreso de las conductas del funcionario que configuran una infracción de la Constitución. Pero ésa es la naturaleza y el sentido del juicio político, riesgos que se modulan entendiendo que la conducta a sancionar tiene que suponer una violación manifiesta o un desacato directo de lo establecido por un precepto constitucional.

Tampoco estimo necesario que se tengan que tipificar las sanciones específicas para cada infracción constitucional. La Constitución de 1993, en su artículo 100, independientemente de la consideración y valoración que nos merezca el contenido de la norma, prevé la sanción genérica que corresponde a cualquier infracción constitucional. Ésta es de tipo estrictamente político, y consiste en la destitución del cargo o la inhabilitación para el desempeño de la función pública por hasta un término de diez años. Corresponderá al Congreso evaluar la gravedad de la infracción

constitucional cometida y del caso concreto, para graduar y determinar, dentro de estos límites, la sanción a imponer al acusado. Por lo demás, la elevada votación de dos tercios de los congresistas, fijada por el Tribunal Constitucional para imponer estas sanciones en el juicio político, ahora incorporada expresamente en el Reglamento del Congreso, es otro mecanismo que morigera el riesgo de su utilización arbitraria.

IX. ALGUNAS CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

En el Perú, desde nuestras primeras Constituciones, el denominado antejuicio político tuvo algunas características propias y distintas respecto al *impeachment* y juicio político imperante en los otros países latinoamericanos. En el antejuicio tradicionalmente regulado en las Constituciones peruanas, la acusación constitucional ante el Congreso, formulada contra el presidente de la República o los altos funcionarios dotados de esta prerrogativa, por la imputación de delitos cometidos en el ejercicio de la función o infracciones constitucionales, 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. Así, un órgano político, el Congreso, decidía si procedía el juzgamiento del acusado ante la Corte Suprema, actuando como ulterior acusador o denunciante, pero sin realizar propiamente un “juzgamiento” ni imponer sanciones. Lo que sí fue una constante en nuestras Constituciones es que, una vez aprobada la acusación por el Congreso, el acusado quedaba suspendido en sus funciones y sometido a juicio.

Este tradicional antejuicio peruano experimentó una modificación importante, aunque insuficientemente explicitada y regulada en la Constitución de 1993, cuyo artículo 100 contempla la posibilidad de que el Congreso imponga al acusado las sanciones políticas de destitución del cargo y la inhabilitación para el desempeño de la función pública por hasta diez años. Con ello se asemeja más al juicio político latinoamericano, aunque conserva ciertas características propias, careciéndose de una adecuada regulación constitucional del cambio introducido. La modificación de nuestro tradicional antejuicio ha sido criticada por algunos sectores de la

doctrina nacional, por los riesgos que puede suponer la imposición de sanciones al acusado por el Congreso, dada la naturaleza esencialmente política de este órgano, que incide en que sus decisiones se adopten con base en consideraciones políticas antes que jurídicas, según la correlación de fuerzas existentes a su interior.

Si bien la Constitución de 1993 no hace mención expresa a la incorporación del juicio político ni una distinción entre éste y el tradicional antejuicio, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el proceso de inconstitucionalidad 006-2003-AI/TC, ha interpretado y establecido que actualmente coexisten (en el procedimiento de acusación constitucional contemplado en los artículos 99 y 100 de la carta) ambas instituciones, procediendo a diferenciarlas, recurriendo a una “sentencia integrativa” para llenar los vacíos que estima existentes. Con este fundamento, el TC ha desarrollado en su sentencia una regulación especial y con ciertas distinciones para el caso del antejuicio y del juicio político.

Por un lado, el TC considera que cuando se acusa al presidente de la República o alguno de los altos funcionarios, taxativamente señalados en el artículo 99 de la Constitución, por la comisión de algún delito en el ejercicio de sus funciones, nos encontramos en el antejuicio. La aprobación de la acusación (de contenido penal) por el Congreso deberá realizarse por la mitad más uno del número legal de congresistas, sin considerar a los miembros de la Comisión Permanente, por ser el órgano acusador. La exigencia de esta mayoría calificada, no señalada en la Constitución ni en la versión original del Reglamento del Congreso, fue establecida por el TC aplicando la misma mayoría que se exige en la carta para aprobar el voto de censura contra los ministros y en el Reglamento del Congreso para autorizar el levantamiento de la inmunidad de un parlamentario.

En este antejuicio 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 100 de la Constitución, es decir, la destitución del cargo o la inhabilitación política para el desempeño de cualquier cargo o función pública por hasta 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.

Por otro lado, el Tribunal Constitucional considera que nos encontramos ante la figura del juicio político cuando la acusación al presidente o los altos funcionarios señalados en el artículo 99 de la Constitución se refiere a las faltas políticas o infracciones constitucionales cometidas en el ejercicio de las funciones, sin necesidad de que éstas constituyan un delito. Su finalidad es retirar del cargo a quien lo ejerce inadecuadamente o sancionar políticamente a quien incurrió en estas infracciones cuando lo ejerció. En estos casos la aprobación de la acusación no supondrá el ulterior sometimiento del acusado a un proceso penal ante la Corte Suprema, pero sí habilita al Congreso para aplicarle directamente las sanciones políticas de destitución del cargo o inhabilitación para el desempeño de toda función pública por hasta diez años. El TC ha establecido que estas sanciones tendrán que ser aprobadas con el voto favorable de dos tercios del número legal de congresistas (excluidos los miembros de la Comisión Permanente) aplicando la misma mayoría calificada que la Constitución exige para que el Congreso pueda remover del cargo, por falta grave, al Defensor del Pueblo o a los integrantes del Consejo Nacional de la Magistratura.

El TC aprovechó este caso para pronunciarse también en su sentencia respecto 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 (artículo 113, inciso 2), votación tampoco consignada en la Constitución ni en la versión entonces vigente del Reglamento del Congreso. En este sentido, el TC estableció la necesidad de que esta medida cuente también con el voto favorable de dos tercios del número legal de congresistas. Cabe indicar que las mayorías calificadas estipuladas por el TC en la referida sentencia ya han sido incorporadas expresamente al Reglamento del Congreso.

Esta sentencia del Tribunal Constitucional ha sido objeto de severo cuestionamiento por parte de algunos destacados constitucionalistas nacionales, como el profesor Domingo García Belaunde. Señala el gran maestro peruano que en la doctrina constitucional latinoamericana la institución del *impeachment* ha sido conocida mayormente como juicio político, aunque se han utilizado indistintamente las denominaciones juicio político, antejuicio político o acusación constitucional, sin que ello implique el reconocimiento de diferencias entre éstas. Igualmente se cuestiona que la sentencia del TC, mediante una interpretación, haya “creado” y distinguido la existencia de dos instituciones diferentes, el an-

tejuicio y el juicio político, a pesar de que ello no está previsto en el texto de la Constitución ni en nuestra tradición constitucional. Asimismo, se cuestiona que el TC haya diferenciado procedimientos para ambas instituciones, y la exigencia de distintas mayorías calificadas para aprobar la acusación en cada caso, a pesar de que ello no aparece ni en la Constitución ni existía originalmente en el Reglamento del Congreso.

Considero que con esta sentencia el Tribunal Constitucional ciertamente ha realizado una interpretación bastante extensa y creativa, con la intención explícita de “llenar vacíos” en aspectos importantes de la institución del antejuicio o juicio político, apreciados en la regulación deficiente que actualmente les brinda la Constitución de 1993 en su artículo 100, y evidenciados en su aplicación en casos concretos. Creemos que, con ello, el TC ha buscado dar una interpretación 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, intentando evitar que se incurra en arbitrariedades políticas. Esta racionalización se consigue estipulando tanto el momento en que corresponde imponer la sanción como la exigencia de mayorías calificadas en la votación parlamentaria requerida para la aprobación de la acusación y sanciones, aplicando para esta materia las mayorías calificadas exigidas en la Constitución y el Reglamento del Congreso para otras situaciones parecidas.

La sentencia del TC también ha permitido desnudar diversas deficiencias y aspectos inconvenientes existentes en el actual artículo 100 de la Constitución, que ameritan su revisión y reforma. Así, se cuestiona con fundamento que dicha norma constitucional impida al Ministerio Público efectuar una evaluación y calificación autónoma de los delitos imputados al acusado por el Congreso, quedando obligado a reproducir sin alteraciones los términos de la acusación parlamentaria y a realizar la acusación penal, aun cuando el fiscal pudiera discrepar de la tipificación efectuada por el parlamento o de la existencia de conductas punibles.

Para el TC, la tradicional denominación de antejuicio político alude a que el Congreso, un órgano político, efectúa la calificación previa de la acusación y determina si aprueba o no el ulterior sometimiento a juicio del acusado. En cambio, en el juicio político es el propio el que puede imponer al acusado las sanciones políticas de destitución del cargo o la inhabilitación para el desempeño de toda función o cargo público. Consi-

dero que es evidente que la carta de 1993, en su artículo 100, introdujo (con una formulación ciertamente defectuosa) una innovación relevante en nuestro tradicional antejuicio, al incorporar la posibilidad de aplicación de sanciones políticas por el Congreso, 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 y distingos que el texto de ésta “no dice”, cumple un positivo papel previsor y 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 en el ejercicio de la función, o el logro de altas votaciones calificadas que expresen un significativo grado de consenso en el Congreso, cuando se impondrán sanciones políticas por infracciones constitucionales que no constituyen delitos ni serán juzgadas por los tribunales.

No comparto las aseveraciones que realiza, en algún momento, la sentencia del TC respecto a que en este “‘nuevo’ Juicio Político” también se pueden imponer sanciones por la conducta política del acusado. Nuestra Constitución es bastante clara, y lo han sido todas las Constituciones precedentes, en el sentido de que los únicos supuestos que habilitan la formulación de una acusación constitucional (se le llame antejuicio o juicio político) son la imputación de delitos o infracciones constitucionales cometidas en el ejercicio de la función o cargo. En el Perú resulta improcedente acudir al juicio político para pretender imponer sanciones al presidente o altos funcionarios por sus actos o conductas meramente políticas; salvo cuando ellas conllevan, a su vez, la comisión de un delito o de una infracción de la Constitución, perpetrados con motivo del ejercicio del cargo o la función.

Tampoco comparto la propuesta de que para que las infracciones constitucionales puedan ser sancionadas, en el marco de un procedimiento de acusación constitucional, se requiere previamente que éstas sean tipificadas y se señale la sanción que les corresponde a cada una. Considero que ello supone una confusión, pues pretende dar a las infracciones constitucionales un tratamiento similar o equiparable al que corresponde a las conductas tipificadas penalmente como delitos, que se originan en

la imputación de delitos cometidos en el ejercicio de la función o el cargo. En realidad, la infracción constitucional se produce cuando el alto funcionario viola o transgrede cualquier precepto o mandato contenido en la Constitución. En algunos casos, tal conducta puede también encontrarse contemplada y tipificada como delito en el Código Penal, lo que hará aplicable el supuesto de delito cometido en el ejercicio de la función. En cambio, el supuesto de la imputación de una infracción constitucional es totalmente distinto, pues obedece a que tal conducta arbitraria e indebida, que vulnera la Constitución, no está tipificada como delito, por lo que la acusación y la eventual sanción no responden a una finalidad penal, sino política.

Por ello, tampoco considero que se requiere ni sea necesario establecer la sanción específica que corresponde a cada posible infracción constitucional, pues tal sanción, de tipo político, ya está prevista de manera genérica en la propia Constitución, no siendo otra que la destitución del cargo y la inhabilitación para el desempeño de la función pública por hasta diez años. Corresponderá al Congreso evaluar y graduar la sanción política que, dentro de dichos límites, resuelva imponer al alto funcionario contra quien se apruebe la acusación constitucional, atendiendo a la gravedad de la infracción y al caso concreto.

Finalmente, es frecuente que se señale que los delitos susceptibles de acusación constitucional, contra el presidente de la República o los altos funcionarios con derecho a antejuicio, son los “delitos de función”. Ello nos vincularía, de alguna manera, sólo a aquellas conductas ilícitas tipificadas en el título XVIII del Código Penal, “Delitos contra la administración pública”, más específicamente a su capítulo II, “Delitos cometidos por funcionarios públicos”. Se trata de figuras como el abuso de autoridad, la concusión, el peculado y la corrupción. Ello supone una postura restrictiva que no comparto. Y es que no puede olvidarse que la Constitución, en su artículo 99, se refiere a la posibilidad de acusación constitucional por todo delito que se cometa en el ejercicio de las funciones públicas, lo que no es lo mismo y resulta mucho más amplio. De modo que si el alto funcionario, en el ejercicio de la función o cargo, incurre en otras conductas tipificadas penalmente como delitos, con motivo del desempeño de su función (como violaciones a determinados derechos constitucionales, por ejemplo), también éstas serán susceptibles de acusación constitucional.

X. BIBLIOGRAFÍA

- BERNALES BALLESTEROS, Enrique, *La Constitución de 1993. Análisis comparado*, Lima, Konrad Adenauer Stiftung, 1996.
- COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS, “Formas de gobierno: relaciones Ejecutivo-Parlamento”, *Serie Lecturas Constitucionales Andinas*, núm. 2, Lima, CAJ, 1993.
- COMISIÓN PERMANENTE DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ, *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 de 2004.
- DIARIO DE LOS DEBATES DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE 1978-1979, Lima, 1979, ts. IV y VII.
- EGUIGUREN PRAELI, Francisco José, “Las relaciones entre gobierno y parlamento: elementos para una propuesta de reforma en el Perú”, *Formas de gobierno: relaciones Ejecutivo-Parlamento*, Lima, Comisión Andina de Juristas, 1993.
- , “El Congreso, el gobierno y sus relaciones en la propuesta de reforma constitucional”, *Socialismo y Participación*, Lima, CEDEP, núm. 94, 2002.
- , “Diseño constitucional, régimen político y gobernabilidad en el Perú: los problemas que las normas no bastan para resolver”, en VALADÉS, Diego (ed.), *Gobernabilidad y constitucionalismo en América Latina*, México, UNAM, 2005.
- GARCÍA BELAUNDE, Domingo, “Forma de gobierno en la Constitución peruana”, *Notarius, Revista del Colegio de Notarios*, Lima, núm. 2, 1991.
- , *¿Antejuicio, acusación constitucional, juicio político?*, ponencias desarrolladas en el VIII Congreso Nacional de Derecho Constitucional, Arequipa, Perú, 2005.
- *et al.*, *Los sistemas constitucionales iberoamericanos*, Madrid, Dykinson, 1992.
- LANDA ARROYO, César, *Antejuicio político. Congreso Internacional sobre Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.

- MONTOYA CHÁVEZ, Victorhugo, “La infracción constitucional”, *Tesis y Monografías*, Lima, núm. 10, 2005.
- PANIAGUA CORAZAO, Valentín, “¿Acusación constitucional, antejudio o juicio político?”, *La Constitución de 1993: análisis y comentarios*, II. Serie: Lecturas sobre Temas Constitucionales 11.
- RUBIO CORREA, Marcial, *Estudio de la Constitución Política de 1993*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, 1999.