

Actualidad y Debate:

La acusación Constitucional

Raúl Chanamé Orbe*

*Departamento Académico de Ciencias Jurídicas y Políticas
Facultad de Derecho y Ciencia Política de la UNMSM
abogadochaname@gmail.com*

SUMARIO: *1.- La Acusación constitucional. 1.1. El Antejuiicio Político. 1.1.1. Legitimidad en el antejuiicio 1.1.2. La procedencia del Antejuiicio Político. 1.2. El juicio político o impeachment. 1.3. El procedimiento en la acusación constitucional 2.- Otros mecanismos y su relación con la Acusación Constitucional. 2.1. La Inmunidad parlamentaria. 2.2. El desafuero Parlamentario. 2.3. La vacancia presidencial. 2.4. La Acusación directa contra el Presidente. CONCLUSIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.*

* Magistrado del Jurado Nacional de Elecciones. Abogado. Doctor por la UNMSM. Especialista en Derecho Constitucional y Ciencia Política. Posee Postgrado en Derecho Constitucional por la Universidad de Salamanca, Derecho Constitucional Comparado por la Universidad de Zaragoza y Derechos Fundamentales por la Universidad Complutense de Madrid, España. Diplomado en Políticas Públicas por la George Washington University, EE.UU. Profesor Honorario de la Universidad Autónoma de México. Es profesor principal de la cátedra de Historia del Perú en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

1.- LA ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL

Históricamente, desde la experiencia de Inglaterra, se ha tratado de limitar el ejercicio del poder, inicialmente desde el parlamento, con ello no solo se proscribía cualquier acto contrario a los mandatos constitucionales vigentes sino además a la honorabilidad del alto cargo que se ostentaba.

La acusación constitucional viene a ser, en líneas generales, un procedimiento que se va activar, siempre que se identifique alguna infracción a la Constitución o la comisión de un ilícito penal en el ejercicio del cargo y se prolongará hasta después de producirse el cese de la autoridad. Estos procedimientos solo pueden instaurarse contra altos funcionarios que vienen expresamente señalados por la norma.

Supone esta un procedimiento que la norma constitucional especifica de modo *numerus clausus* a fin de permitir la determinación específica o no de la responsabilidad ya sea jurídica, ya sea política.

En nuestra tradición constitucional este procedimiento de acusación constitucional ha sido previsto desde la Constitución de 1823 hasta la Carta política que nos rige en la actualidad¹.

Cabe señalar que hasta la Constitución de 1979 no se preveía sanción: destitución, inhabilitación o suspensión como competencia del Congreso ante el alto funcionario, sino solo el procedimiento de acusarlo.

1 El procedimiento de acusación constitucional desde 1823 ha sido regulado por los siguientes preceptos constitucionales: Constitución de 1823 (art. 59,90,91,100,186 y 187); Constitución de 1826 (Artículos 30, 51, 52, 53, 54, 55, 56, y 105); Constitución de 1828 (22, 31, 32, 43,44,94 111 y 112) Constitución de 1834 (Artículos 22, 32, 33, 46, 78, 95, 101 y 114) Constitución de 1839 (Artículos 18, 19, 35, 42 y 43) Constitución de 1856 (Artículos 51, 54, 61 y 62); Constitución de 1860 (11, 13, 55, 59, 64, 65, 66 y 107); Constitución de 1867 (Artículos 54, 55 y 59); Constitución de 1920 (Artículos 80, 83, 95,96 y 97) Constitución de 1933 (Artículos 26, 105, 121, 122, 123, 144 y 150) y la Constitución de 1979 (Artículos 183, 184, 206 y 210) Fuente. El proceso Constitucional en el Perú. Marco Falconí Picardo. Fondo Editorial del Congreso de la República. Año 2016, pp, 13-19

Actualmente, son los artículos 99° y 100° de la Constitución Política los que determinará quienes son pasibles de someterse a estos procedimientos de antejuicio político y juicio político respectivamente.

Estos procesos, han despertado gran debate en relación a su naturaleza, pues un sector de la doctrina considera que lo regulado por los art. 99° y 100° se trata de un mismo procedimiento², contrario sensu, otro sector, incluyendo la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, considera que se trata de dos procedimientos totalmente distintos.

Para García Toma, la acusación constitucional se entiende como un mecanismo procesal de control político destinado a promover, de un lado, la defensa y eficacia de las normas e instituciones previstas en la Constitución, contra el abuso del poder en que pudiesen incurrir los altos funcionarios públicos; y del otro, la intervención del órgano judicial –a través de la Corte Suprema– en la investigación, juzgamiento y eventual penalización de determinadas altas autoridades o ex autoridades estatales, cuando pesaren sobre ellas denuncias con razonabilidad jurídica de perpetración de un ilícito penal cometido en el desempeño de la función pública³.

En el presente análisis hemos previsto metodológicamente dos procedimientos de forma separada a fin de identificar sus principales características y procedimientos, a partir de los cuales analizaremos su eficacia e idoneidad.

2 En este razonamiento tenemos a Francisco Eguiguren Praeli quien señala que: “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 solo 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 pero que si 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”. (Eguiguren Praeli. Francisco. Antejuicio y Juicio Político. El control del Poder. Libro Homenaje a Diego Valadez. Fondo Editorial Universidad Inca Garcilazo de la Vega. Edición, p, 409)

3 GARCÍA TOMA, Víctor. La acusación constitucional, Editorial *Advocatus*. 2011, p, 249

1.1. El Antejjuicio Político

Esta institución, tiene una naturaleza procesal y busca controlar previamente la acusación que se dirige sobre quienes recae la responsabilidad de la función pública a fin de evitar se perturbe la continuidad en el desempeño de estos por razones meramente políticas. De modo que, cuando se tome conocimiento de algún presunto delito cometido en el ejercicio de las funciones y descartado cualquier móvil político se habilita a la justicia ordinaria para que sea esta la que finalmente determine si existe o no responsabilidad jurídico – penal.

El antejjuicio es solo el paso previo del derecho parlamentario para autorizar a la Corte Suprema, como máxima autoridad jurisdiccional, a que se avoque a juzgar la supuesta responsabilidad penal del alto funcionario perpetrador de ilícitos penales y no necesariamente políticos, en ejercicio de la función punitivo –jurisdiccional, sobre la base de la razón jurídica que es privativa del Poder Judicial⁴.

Para Jorge Santistevan de Noriega, el antejjuicio será un añadido que se hace al impeachment de origen anglosajón, por cuanto señala que: “Todo ello tiene su origen en el juicio político, heredero del impeachment anglosajón destinado a separar del cargo a los funcionarios que - por violar la Constitución – atentan contra la confianza pública depositada en ellos”⁵.

A diferencia del juicio político el antejjuicio ha sido reconocido por todas las Constituciones que nos han precedido e incluyendo la de 1993. Donayre Montesinos sostiene que el reconocimiento del juicio político es contrario a nuestra tradición constitucional, debido a que en las doce constituciones que hasta el momento ha tenido nuestro país (1823, 1826, 1834, 1839, 1856, 1860, 1867, 1920, 1933, 1979 y 1993) el procedimiento parlamentario que se ha consagrado ha sido el del antejjuicio, siendo tan solo la Carta de 1993,

4 SANTISTEVAN DE NORIEGA, Jorge. Acusación constitucional y juicio constitucional político, p, 314

5 Santistevan de Noriega, Jorge. Acusación constitucional y juicio constitucional político. En Constitución Comentada. Artículo por artículo. Editorial Gaceta Jurídica. Segunda Edición. Lima 2013, p, 603

actualmente vigente la que ha incorporado la figura del juicio político a nuestro ordenamiento jurídico⁶.

Por su parte el artículo 99° de la Constitución señala que:

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

En el caso 65 congresistas de la República, el Tribunal Constitucional (en adelante TC), interpretando el art 99°, señaló que:

En ese sentido, en el antejuicio sólo cabe formularse acusaciones por las supuestas responsabilidades jurídico-penales (y no políticas) de los funcionarios estatales citados en el artículo 99° de la Constitución, ante los supuestos delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones. Una vez que el Parlamento ha sometido a investigación la denuncia (que puede provenir de su propio seno) 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, dejando sin efecto la prerrogativa funcional del dignatario, suspendiéndolo en el ejercicio de sus funciones, y poniéndolo a disposición de la jurisdicción penal.

De esta forma, en los casos de antejuicio, las funciones del Congreso pueden ser, en: cierta medida, asimiladas a las del Ministerio Público (porque acusa), e incluso a las del juez instructor (porque previamente investiga), pero nunca a las del juez decisor (Porque nunca sanciona). Y es que la facultad de aplicar sanciones sobre la base de argumentos jurídico-penales, es exclusiva del Poder Judicial.

6 Donayre Montesinos, Cristian. Delito de función y delito cometido en el ejercicio de las funciones. En revista *JUS Doctrina & Práctica*. N° 04. Año 2008, p. 270

En la sentencia citada el TC, agregará: “que el antejuicio es una prerrogativa funcional de la que gozan determinados funcionarios, con el propósito de que no puedan ser procesados ante la judicatura penal por los delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, sin que medie un procedimiento con las debidas garantías procesales ante el Congreso de la República y la consecuente acusación del propio Legislativo”.

1.1.1. La Legitimidad en el antejuicio

Aquí hacemos referencia a aquellos funcionarios que serán pasible de ser sometidos al procedimiento de acusación constitucional, además de los funcionarios ya establecidos por las anteriores cartas constitucionales (es decir, el Presidente de la República, los congresistas, los ministros, los vocales y fiscales supremos y los miembros del Tribunal Constitucional), la nómina del artículo 99° incluye ahora también a los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura, al Defensor del Pueblo y al Contralor General de la República⁷. Se aprecia un incremento del número de los altos funcionarios pasibles de ser acusados constitucionalmente, pues ahora se comprende también a las máximas autoridades de algunos de los organismos constitucionalmente autónomos⁸.

El TC ha señalado en el caso citado que:

“Este Colegiado observa que los miembros del JNE, el Jefe de la ONPE y el Jefe del RENIEC no cuentan con la prerrogativa del antejuicio político, no obstante ser funcionarios públicos de la mayor importancia en un Estado democrático de derecho, teniendo la obligación de “asegurar que las votaciones traduzcan la expresión auténtica, libre y espontánea de los ciudadanos, y que los escrutinios sean reflejo exacto y oportuno de la voluntad

7 Existe, actualmente, en el Congreso de la República, el Proyecto de Ley N° 3134/2017-CR presentado por el congresista Víctor Andrés García Belaunde, integrante de la Bancada Acción Popular, a fin de incluir a los magistrados de Jurado Nacional de Elecciones y a los jefes tanto del Organismo Nacional de Procesos Electorales, así como del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil dentro de los alcances del art. 99°, es decir pasibles de ser acusados constitucionalmente.

8 García Chavarry, Abraham. Juicio político, antejuicio y acusación constitucional en el sistema de gobierno peruano, Noveno Cuaderno de Trabajo del Departamento Académico de Derecho de la PUCP. Lima, 2008, p. 20.

del elector expresada en las urnas por votación directa” (artículo 176° de la Constitución). Por ello, el Tribunal Constitucional exhorta al Congreso de la República a reformar el artículo 99° de la Constitución, incluyendo a los mencionados funcionarios del sistema electoral entre aquellos dignatarios que gozan del privilegio de antejuicio político, o, en su caso, incluyendo una disposición que permita ampliar el privilegio de antejuicio a aquellos funcionarios que la ley establezca, tal como lo hiciera el artículo 183° de la Constitución de 1979”.

Como se puede apreciar, el legislador aún no ha consignado lo que el máximo intérprete de la Constitución ha dispuesto, pues consideramos necesaria la reforma del art. 99° a fin de ampliar los supuestos previstos para el antejuicio por la especial función que desempeñan estos altos funcionarios del Estado.

Por otro lado, existían dudas sobre si el juicio político podría instaurarse contra jueces supremos provisionales, en tanto que no tenían la calidad de jueces titulares; no obstante, mediante acuerdo, el pleno de la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales periodo anual de sesiones 2013-2014 determinó que la condición del juez es irrelevante a efectos de iniciar el procedimiento de antejuicio toda vez que la Constitución no hace distinción sobre la condición.

1.1.2. Procedencia del Antejuicio Político

Como ya se expuso líneas arriba, solo determinados funcionarios y no otros gozan de la prerrogativa del antejuicio a fin de descartar cualquier móvil de índole política, es por ello que la decisión del Pleno decidirá acusar siempre que existan algunos elementos de la presunta comisión de un delito.

Va a ser el ejercicio de funciones particulares orientadas a proteger, además, ciertos bienes jurídicos específicos, lo que va a circunscribir la comisión de estos delitos a aquellos que se encuentran en posibilidad de ejercerlas, toda vez que solamente ellos, por las funciones que ejercen, se encuentran en condiciones de lesionar o poner en riesgo dichos bienes jurídicos⁹.

9 Donayre Montesinos, Cristian. Delito de función y delito cometido en el ejercicio de la función.

Entonces, serán los delitos que los funcionarios cometan en el ejercicio de sus funciones como por ejemplo que un magistrado incurra en delitos de tráfico de influencias, o que los congresistas intercedan subrepticamente a fin de quebrantar la voluntad de otros parlamentarios.

Esta garantía de la función pública tiene vigencia hasta cinco años después de haber cesado en sus funciones. Esta institución es conocida en otros ordenamientos como el antejuicio político, o tamiz para evitar los excesos que conllevan las controversias políticas.

Mediante el procedimiento de acusación constitucional se realiza el antejuicio político al que tienen derecho los altos funcionarios del Estado comprendidos en el artículo 99° de la Constitución Política.

Respecto del tratamiento de la acusación constitucional por parte del Tribunal Constitucional peruano, el supremo intérprete, en un primer momento, utilizó de modo indistinto, los términos de juicio político y antejuicio. Posteriormente, a raíz de las demandas de amparo presentadas por los entonces ex magistrados Aguirre Roca y Rey Terry destituidos por el Congreso en 1997, el alto colegiado distinguió tres posibilidades para una misma conducta: i) que pueda sólo ser infractora de la Constitución, ii) que exclusivamente importe responsabilidad penal o iii) que implique ambos contenidos. Finalmente, en las sentencias más recientes, el órgano de control de la Constitución ha señalado que el derecho fundamental a un debido proceso debe igualmente ser respetado en todo procedimiento de acusación constitucional.

Modelo	Contenido de la acusación	Órgano encargado de la investigación	Entidad que formula la acusación	Forma de determinación de la responsabilidad política
<u>Antejuicio</u> Político	Ilícito penal y, eventualmente, infracción constitucional.	Comisión Permanente del Congreso de la República	Congreso de la República	Requiere de sentencia condenatoria previa del Poder Judicial.
<u>Juicio</u> Político	Solo por infracción constitucional	Comisión Permanente del Congreso de la República	Congreso de la República	No requiere de sentencia condenatoria previa del Poder Judicial.

1.2. El Juicio Político

Domingo García Belaunde, señala que fue en 1376 que en Inglaterra bajo el reinado Eduardo III, se estableció, por primera vez, lo que hasta ahora se conoce como impeachment, terminología vetusta, pero que todavía se sigue empleando y así lo entienden todos.

El juicio político, previsto en el art. 100° de nuestra Constitución, en nuestro medio, constituye, un elemento nuevo, que no deja de ser objeto de discusión, pues objetivamente constituye una seria restricción al ejercicio de los derechos civiles y políticos de las personas afectadas que no emana de una decisión jurisdiccional sino de una sanción eminentemente política¹⁰.

Constituye una evaluación de la responsabilidad del alto funcionario – en sede exclusivamente parlamentaria – con un pronunciamiento final de carácter político destinado a separar del cargo al infractor de la Constitución; el objetivo buscado es proteger al Estado de los malos funcionarios y preservar la confianza pública depositada en ellos, por lo que cumple una función político punitiva sobre la base de una razón política¹¹.

García Chávarri, señala que: “se puede estimar que la finalidad del modelo de acusación constitucional peruano ya no es solamente el permitir el procesamiento de los altos funcionarios por delitos cometidos en el ejercicio de sus cargos antejuicio-. Sino también el sancionar o reprimir con la destitución y/o la inhabilitación política conductas contrarias a la dignidad de su cargo juicio político o impeachment y hacer efectiva, de ese modo, su responsabilidad política o constitucional a consideración del Congreso”¹².

Por su parte, Chirinos Soto refiere que: “La acusación constitucional contra los altos funcionarios puede ser “por infracción de la Constitución” y también puede ser “por todo delito que cometen (los altos funcionarios) en el

10 Santistevan de Noriega, Javier. Acusación constitucional y juicio constitucional político, p. 311.

11 *Ibíd.*, p. 114.

12 García Chávarri, Abraham. Acusación constitucional, juicio y antejuicio. Desarrollo teórico y tratamiento jurisprudencial. Cuaderno de Trabajo 9, Departamento Académico de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2008, pág. 21.

ejercicio de sus funciones”¹³. Pero hay infracciones de la Constitución que no están tipificadas en el Código Penal. Por eso, el Congreso puede suspender al alto funcionario o inhabilitarlo o destituirlo, sin deducir responsabilidad de tipo penal.

En esa misma línea ha señalado Domingo García Belaunde que los artículos 99° y 100° de la Constitución “conforman una muestra de que la Constitución rompe el principio del juez natural y altera el principio de igualdad ante la ley”¹⁴.

Decimos que el reconocimiento del juicio político es contrario a nuestra tradición constitucional, debido a que en las doce constituciones que hasta el momento ha tenido nuestro país (1823, 1826, 1828, 1834, 1839, 1856, 1860, 1867, 1920, 1933, 1979 y 1993), el procedimiento parlamentario que se ha consagrado ha sido el del antejuicio, siendo tan solo la Carta de 1993, actualmente vigente, la que ha incorporado la figura del juicio político a nuestro ordenamiento jurídico.

Con singular regularidad, la acusación ante el Congreso por infracciones a la Constitución y frente a todo delito cometido en el ejercicio de las funciones del alto funcionario (como aparece en la Constitución de 1993 y en su predecesora, la de 1979) ha estado presente en nuestras constituciones desde 1828.

1.3. El Procedimiento en la acusación Constitucional

Hemos señalado que la acusación tiene una naturaleza procedimental, de modo que los dos subtipos que se desprenden de esta categoría (Antejuicio y Juicio político) encuentran regulado el procedimiento que la hará efectiva en el art. 89 del reglamento del Congreso de la República.

13 Chirinos Soto, Enrique Constitución de 1993: Lectura y Comentario. Cuarta Edición. Lima: s.e., 1997. Págs. 169- 170

14 García Belaunde, Domingo. “¿Antejuicio, acusación constitucional, juicio político? En: Revista Jurídica del Perú. Año LIV, N° 55, Trujillo, 2004, págs.79-88.

Se considera como competencia de la Comisión Permanente la acusación constitucional de altos funcionarios o representantes del Estado por cometer infracciones de la Constitución y delitos en el ejercicio de sus funciones, quien a la vez están protegidos por este artículo de acusaciones de cualquier persona o índole, es decir, que para ser enjuiciados o sancionados (de acuerdo a ley) necesariamente tienen que ser acusados de manera formal (debido proceso parlamentario), significa que inicia la acusación la comisión permanente quien lo transfiere al pleno del Congreso que es donde se toman las decisiones según el caso, evitando así que se cometan arbitrariedades.

En ese sentido, las actuaciones de los congresistas en este procedimiento (sea en la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales, la Comisión Permanente o el pleno del Congreso) deben estar acordes con parámetros de razonabilidad (esto es, la consecución de un fin lícito o, por lo menos, no prohibido por el ordenamiento jurídico, plasmado mediante medios proporcionales). Es preciso incluir también, dentro del debido proceso sustantivo aplicado a la acusación constitucional, la debida motivación de las decisiones parlamentarias en esta materia¹⁵.

En la actualidad, se puede estimar que la finalidad del modelo de acusación constitucional peruano ya no es solamente el permitir el procesamiento de los altos funcionarios por delitos cometidos en el ejercicio de sus cargos –antejuicio, sino también el sancionar o reprimir con la destitución y/o la inhabilitación política conductas contrarias a la dignidad de su cargo –juicio político o “impeachment”¹⁶- y hacer efectiva, de ese modo, su responsabilidad política o constitucional a consideración del Congreso. Ahora, con independencia de la responsabilidad penal que eventualmente establezca el

15 Ibid. 59.

16 El “impeachment” es una institución de clara naturaleza política, que se lleva a cabo a través de un órgano eminentemente de ese tipo, como es el Parlamento o Congreso. Sus fines, objetivos y actos materia de su procedimiento son de absoluta índole política. El “impeachment”, que nació en Inglaterra, era entendido como la solemne acusación llevada por los comunes a la Cámara Alta o de los Lores, en tanto tenían estos últimos un carácter de gran inquisición de la nación y obraban como suprema Corte de justicia. Cf. PANIAGUA CORAZAO, Valentín. “La justiciabilidad de los actos político-jurisdiccionales del Congreso”. En: *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, número 3, 1999, p. 184.

máximo grado de la judicatura ordinaria, el Congreso sanciona estas mismas conductas si las considera reprobables desde un punto de vista político (y/o moral)¹⁷.

El procedimiento que tiene la acusación constitucional es el siguiente:

- La denuncia se presenta únicamente por escrito, la cual debe contener la fecha de presentación, los nombres de los denunciantes, la descripción concreta de los hechos que se denuncian, con los respectivos documentos que acrediten o sustenten la denuncia presentada, la referencia a las normas constitucionales y legales en que se ampara, el número de libreta electoral del denunciante, la dirección y la firma o las firmas de los denunciantes. La carencia de alguno de estos requisitos determina la improcedencia de la denuncia.
- Las denuncias presentadas por las personas directamente agraviadas son puestas a conocimiento de los Congresistas a través de los Grupos Parlamentarios hasta por siete días útiles. Transcurrido este plazo sin que ningún Congresista las haga suyas, las denuncias serán enviadas por el Oficial Mayor a una Comisión Especial Calificadora.
- La referida Comisión Especial debe evaluar las denuncias puestas a su conocimiento y determinar su procedencia, de ser así estas son enviadas a la Comisión Permanente que si no está reunida, el Presidente la convoca de inmediato, nombrando una Sub - Comisión que realice las investigaciones, la cual debe emitir un informe en el plazo que se acuerde con el voto aprobatorio de la mitad más uno del número legal de sus miembros. El informe puede concluir en la propuesta de la absolución de cargos al funcionario denunciado o de formulación de Acusación Constitucional ante el Pleno del Congreso.
- Recibido el informe de la Sub – Comisión, el Presidente ordena su distribución entre los miembros de la Comisión Permanente y convoca a sesión de la misma, la que no se realiza antes de los tres días útiles siguientes ni, de ser el caso, puede coincidir con la sesión del Pleno del

17 Ibid. 23.

Congreso. Si el informe señala la absolución de los cargos se procederá a votar sin debates. Si por el contrario se propone Acusación ante el Pleno del Congreso, se debatirá el informe y se votará, pronunciándose por la acusación o no ante el Pleno.

- Si el informe es aprobado, la Comisión Permanente nombra una Sub – Comisión Acusadora que estará integrada por tres de sus miembros, a efecto que sustenten el informe y formulen acusación en su nombre ante el Pleno del Congreso.
- El Consejo Directivo fija fecha, hora y define las reglas a ser aplicadas para el debate de la Acusación Constitucional. Luego de la sustentación del informe y la formulación de la Acusación Constitucional por la Sub – Comisión Acusadora y el debate, el Pleno del Congreso vota, pronunciándose en el sentido de si hay o no lugar a formación de causa a consecuencia de la acusación. En el primer caso, queda el acusado en suspenso en el ejercicio de sus funciones y sujeto a juicio según ley, sin perjuicio de lo señalado en el primer párrafo del artículo 100 de la Constitución Política del Perú. En el segundo caso el expediente se archiva.
- En la votación están impedidos de participar en ella los miembros de la Comisión Permanente. El acuerdo de haber da lugar a formación de causa o no, el cual debe constar asimismo en Resolución del Congreso.
- El expediente con la Acusación Constitucional es enviado al Fiscal de la Nación, el que debe formular denuncia penal ante la Corte Suprema de Justicia en el plazo de cinco días naturales. El Vocal Supremo en lo Penal abre la instrucción correspondiente.
- Cabe acotar que durante las diferentes etapas del procedimiento de Acusación Constitucional, el denunciado, puede ser asistido o representado por su abogado¹⁸.

18 Extraído de: <http://www4.congreso.gob.pe/comisiones/1997/acusaciones/procede.htm>

Se pueden encontrar tres grandes problemas al modelo de acusación constitucional previsto por la Constitución de 1993: 1) la inclusión de elementos del juicio político a un modelo de antejuicio y la colisión con la función jurisdiccional reservada a la judicatura ordinaria, 2) la irrazonable restricción de las atribuciones de la judicatura ordinaria y del Ministerio Público en materia de la acusación constitucional, 3) la atipicidad de la infracción constitucional y los riesgos de la muy probable vulneración al derecho a un debido proceso¹⁹.

2.- OTROS MECANISMOS Y SU RELACIONES CON LA ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL

2.1. La Inmunidad Parlamentaria

El último párrafo del artículo 93° de la Constitución señala que: Los congresistas (...) No pueden ser procesados ni presos sin previa autorización del Congreso o de la Comisión Permanente, desde que son elegidos hasta un mes después de haber cesado en sus funciones, excepto por delito flagrante, caso en el cual son puestos a disposición del Congreso o de la Comisión Permanente dentro de las veinticuatro horas, a fin de que se autorice o no la privación de la libertad y el enjuiciamiento.

De modo que, la inmunidad parlamentaria es el atributo que poseen los congresistas, que los exceptúa de ser detenidos o procesados judicialmente por sus actos u opiniones en el cumplimiento de sus funciones como representantes de un mandato legal, salvo autorización motivada de la cámara a la cual pertenecen.

La inmunidad parlamentaria no protege a los congresistas contra las acciones de naturaleza diferente a la penal, que se ejerce en su contra, ni respecto de los procesos penales iniciados ante la autoridad judicial competente, con anterioridad a su elección, los que no se paralizan ni se suspenden²⁰.

19 García Chavarry, Abraham. Juicio político, antejuicio y acusación constitucional en el sistema de gobierno peruano, Noveno Cuaderno de Trabajo del Departamento Académico de Derecho de la PUCP. 2008, p.14.

20 Resolución Legislativa del Congreso N° 015-2005-CR, párrafo modificado a partir de su publicación el 3 de mayo de 2006.

Esta figura, es una prerrogativa que corresponde principal y únicamente a los congresistas, a diferencia del antejuicio o juicio político que se extiende a otros altos funcionarios.

Señala el Reglamento del Congreso: “La petición para que se levante la inmunidad parlamentaria y se autorice a tramitar un proceso penal en contra de un Congresista, a que se refiere el tercer párrafo del artículo 93 de la Constitución Política del Perú, será formulada por una Comisión conformada por Vocales Titulares de la Corte Suprema de Justicia designada por su Sala Plena”.

En el caso que un congresista sea sometido al procedimiento de antejuicio o juicio político, cuyo resultado sea la acusación, implicaría necesariamente el levantamiento de su inmunidad, pues se habilita a la justicia penal a incoar un proceso y determinar si existe o no responsabilidad.

2.2. El Desafuero Parlamentario

El desafuero parlamentario es el acto que sigue como consecuencia de haberse determinado la responsabilidad penal del congresista sometido a investigación. Si la condición previa para que un congresista sea sometido a un proceso penal es el levantamiento de la inmunidad parlamentaria el desafuero es la etapa final, pues con él se decidirá su retiro definitivo del cargo que venía ocupando para que asuma su accesitario.

El desafuero, solo aplica para los congresistas, en el caso de que se haya autorizado el levantamiento de su inmunidad de arresto. Solo procederá el levantamiento del fuero si el acuerdo adoptado cuenta con el voto de la mayoría absoluta del número legal de congresistas. Este acuerdo lo adopta el Pleno del Congreso, no obstante durante el tiempo de receso de este lo hace la Comisión Permanente.

2.3. La Vacancia Presidencial

La vacancia se ha entendido como el procedimiento en virtud del cual se separa de manera definitiva a la autoridad del cargo que viene ejerciendo por causales expresamente señaladas en la norma.

En el caso especial del Presidente de la República, se verifican hasta dos procedimientos, mediante los cuales se ejercerá el control político de su ejercicio en el cargo.

Al respecto, el artículo 113 de la Constitución señala:

La Presidencia de la República vaca por:

1. Muerte del Presidente de la República.
2. Su permanente incapacidad moral o física, declarada por el Congreso.
3. Aceptación de su renuncia por el Congreso.
4. Salir del territorio nacional sin permiso del Congreso o no regresar a él dentro del plazo fijado. Y
5. Destitución, tras haber sido sancionado por alguna de las infracciones mencionadas en el artículo 117° de la Constitución.

Por lo que la declaratoria de vacancia procederá siempre que se acredite la existencia de una de estas causales y la competencia de declararla le corresponde al Pleno del Congreso de la República.

Uno de los últimos procesos sobre vacancia presidencial fue el que se revisó a fines de diciembre del año 2017. Este proceso fue interpuesto en contra del entonces Presidente de la República, Pedro Pablo Kuczinsky, la causal era la prevista en el inc. 2 del artículo 113° de la Constitución.

En el Perú, han sido vacados, hasta el momento, cuatro presidentes por incapacidad moral²¹: José Mariano de la Riva Agüero (1823); Guillermo E. Billingurths (1914), Alberto Fujimori Fujimori (2000) y, el último presidente vacado fue Pedro Pablo Kuczinsky (2018) por la causal de renuncia.

En el caso de Pedro Pablo Kuczinsky, hubo un antecedente en diciembre del 2017, la causal invocada no era la renuncia (esa era una opción para el

21 La Constitución de 1834 es la primera Carta peruana en contemplar, de modo explícito, la figura de la vacancia. Así, el artículo 80 señala que «El Presidente de la República vaca por muerte, admisión de su renuncia, perpetua imposibilidad física, destitución legal y término de su periodo constitucional». (Abraham García Chávarri. La incapacidad moral como causal de vacancia presidencial en el sistema constitucional peruano. En <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/viewFile/8962/9370>

entonces Presidente) sino la incapacidad moral, puesto que se habían descubierto la constitución de empresas que brindaron asesorías financieras a la empresa constructora Odebrecht mientras ejercía el cargo de Ministro de Economía durante el año 2004.

El procedimiento de vacancia había despertado varias interrogantes, precisamente por la causal que se estaba invocando. No se tenía claro si se cuestionaba verdaderamente los actos ocurridos en el año 2004 o la conducta actual del entonces presidente al momento de enfrentar la acusación, se alegó mentiras y contradicciones sostenidas en un lapso de tiempo.

La vacancia recién se dio con el segundo procedimiento impulsado por el parlamentario del Alianza Para el Progreso, Cesar Villanueva, esta vez sí era inminente, pues se hicieron públicos videos y audios en los que funcionarios del entorno del Ejecutivo estaban coordinando el resultado de las votaciones. Moises Mamani, congresista de Fuerza Popular, puso en evidencia, mediante audios y videos, los pedidos de personas allegadas al entonces Presidente de la República. El presidente formalizó su renuncia y el Congreso aceptó vacarlo por dicha causal.

2.4. La acusación directa contra el Presidente

Este es uno de los procedimientos orientados a determinar la responsabilidad política del presidente, es un procedimiento de control político sobre el ejercicio de las atribuciones que tiene el Presidente. Las causales por las cuales se puede activar este procedimiento vienen expresamente señaladas en la norma, específicamente en el art. 117 de la Constitución, el cual señala que:

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

En resumen la acusación constitucional es una manifestación del control del ejercicio del poder por parte de los altos funcionarios, este sistema de

control hace que se garantice que dicho poder sea ejercido de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución y las normas. Observando siempre lo dispuesto por el art. 44° de nuestra Constitución.

CONCLUSIONES

Según lo expuesto y luego de haber analizado las instituciones que contiene la acusación constitucional llegamos a las siguientes conclusiones.

1. El desempeño de los altos funcionarios debe estar de acuerdo a las exigencias éticas y jurídicas, asimismo deberá de observarse principalmente los principios y valores constitucionales a fin de contribuir a alcanzar los objetivos que socialmente se persiguen como nación. Es por ello que la acusación constitucional, en tanto mecanismo de control, resulta bastante importante.
2. Si bien es cierto la constitución histórica construyó un modelo de acusación constitucional únicamente con fines acusadores – hasta 1979- hoy se puede apreciar, a partir de 1993, que también puede aplicar otras medidas que pueden ser más efectivas en el ejercicio del control del poder a fin de garantizar un cabal desempeño de los altos funcionarios.
3. Existe marcadas diferencias entre los dos subtipos en la acusación constitucional, pues en el antejuicio solo se actúa como paso previo descartando cualquier móvil político, mientras que en el juicio político se determina la responsabilidad, ya no del actuar externo, sino propio del funcionario, para ver si cometió o no infracción a la Constitución.
4. El antejuicio político opera como una condición previa en su relación con el desafuero, en tanto que sirve de procedimiento para determinar o no el retiro de prerrogativas o fuero parlamentario.
5. La inmunidad parlamentaria se diferencia del antejuicio o juicio político, en tanto que el levantamiento de esta será a pedido del Poder Judicial por delitos comunes mientras que en el antejuicio serán los delitos que se cometan en el ejercicio de las funciones.
6. La acusación contra el Presidente de la República será únicamente por las razones que establece el artículo 117 de la Constitución y se diferencia con las que establece el art. 113, puesto que en este se establecerán las causales de vacancia, procedimiento de distinta naturaleza.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Chirinos Soto, Enrique. Constitución de 1993: Lectura y Comentario. Cuarta Edición. Lima.
- Donayre Montesinos, Cristian. (2008) Acerca de la necesidad de distinguir entre delito de función y delito cometido en el ejercicio de las funciones a propósito del marco constitucional previsto para el antejuicio en el Perú. *Jus & practica*. Abril. Año 2008.
- Eguiguren Praeli, Francisco. (2012) Antejuicio y Juicio Político. El control del Poder. Libro Homenaje a Diego Valadez. Fondo Editorial Universidad Inca Garcilazo de la Vega
- Delgado Guembes, Cesar. (2010) Gaffes políticos y desbordes constitucionales en la racionalidad del Tribunal Constitucional. En *Gaceta Constitucional y & Procesal Constitucional*. N° 26 Febrero
- Falconí Picardo, Marco. (2016) El proceso Constitucional en el Perú. Fondo Editorial del Congreso de la República.
- Flores Nano, Lourdes. (2013) El control constitucional sobre el antejuicio político y el juicio político parlamentarios. *Revista Gaceta Constitucional & Procesal Constitucional*. N° 68 Ago.
- García Belaunde, Domingo. (2004) ¿Antejuicio, Acusación constitucional, juicio político? En: *Revista Jurídica del Perú* N° 55 Mar- Abril.
- García Chavarry, Abraham. (2006) Juicio político, antejuicio y acusación constitucional desde la jurisprudencia del Tribunal Constitucional En *Revista Jurídica del Perú: Derecho Público y Privado* N° 66 Ene- Marz.
- García Toma, Víctor. (2011) La acusación constitucional, Editorial *Advocatus*.
- Ruíz Peralta, Humberto. (2014) Dilemas del Antejuicio político en la Constitución de 1993. En: *Gaceta Constitucional y & Procesal Constitucional*. N° 77 Mayo.
- Landa Arroyo, César. (2016) Antejuicio político. En *Elecciones*. N° 5 Octubre. Año.
- Santistevan de Noriega, Jorge. (2012) Acusación constitucional y juicio constitucional político. En *Gaceta Constitucional y & Procesal Constitucional*. N° 52 ENERO.
- (2013) Acusación constitucional y juicio constitucional político. En *Constitución comentada*. Artículo por artículo. Editorial *Gaceta Jurídica*. Segunda Edición.