

Del procedimiento de acusación constitucional en el Estado peruano: actualidad y perspectivas

On the constitutional impeachment procedure in the Peruvian state: current status and perspectives

 LUIS ANDRÉS ROEL ALVA*

 CARLOS RODRIGO DE LA TORRE GRADOS**

Resumen

A través de la presente ponencia se expone el marco normativo y jurisprudencial de las instituciones del antejuicio político, el juicio político y el procedimiento de acusación constitucional. Por otro lado, se analizan los cambios al

* Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Magíster en Derecho Constitucional por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Máster en Derecho Constitucional por la Universidad de Castilla-La Mancha (España). Maestro en Gestión Pública en USMP. Con Diploma en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario por la American University Washington College of Law (EE. UU.) en su Programa de Estudios Avanzados en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Congresista de la República y segundo vicepresidente del Congreso de la República del Perú en el período 2020-2021. Presidente de la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales durante el periodo 2020. Código ORCID: 0000-0002-9784-137X. Correo electrónico: luis.roelalva@gmail.com

** Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Con estudios concluidos de la Maestría en Derecho Constitucional por Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Abogado del Estudio Ghersi & Abogados desde 2013-2020/2021-2022. Asesor del despacho del Congresista de la República para el periodo 2020-2021, Luis Andrés Roel Alva. Código ORCID: 0009-0000-5044-9728. Correo electrónico: carlosrodrigodelatorre@gmail.com

referido procedimiento con el retorno al sistema bicameral, proponiendo algunos aspectos a considerar en su regulación procedimental.

Palabras clave

Acusación constitucional, juicio político, antejuicio político, bicameralidad

Abstract

Through this presentation, the regulatory and jurisprudential framework of the institutions of the political pretrial, political trial and the constitutional accusation procedure are presented; as well as the changes to the aforementioned procedure with the return to the bicameral system, proposing some aspects to consider in its procedural regulation.

Keywords

Constitutional accusation, political trial, political pretrial, bicamerality

Sumario

I. INTRODUCCIÓN. II. EL CONCEPTO JURÍDICO ACTUAL DE ANTEJUICIO POLÍTICO Y JUICIO POLÍTICO EN EL PERÚ. III. DEL PROCEDIMIENTO DE DENUNCIA CONSTITUCIONAL EN EL PERÚ: MARCO NORMATIVO, ETAPAS Y NATURALEZA. IV. DE LOS CAMBIOS INTRODUCIDOS CON EL RETORNO A LA BICAMERALIDAD. V. FUTURO DEL PROCEDIMIENTO DE ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL EN EL NUEVO MODELO DEL CONGRESO BICAMERAL. VI. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN

La presente ponencia tiene como temas las instituciones del antejuicio político, el juicio político, el procedimiento de acusación constitucional y los cambios suscitados en las mismas con la reciente aprobación de la reforma constitucional que reintroduce la bicameralidad al sistema parlamentario peruano.

Ciertamente, consideramos que la importancia de este manuscrito radica en la presentación de los conceptos jurídicos y constitucionales ya señalados: la presentación del procedimiento de acusación constitucional, el desarrollo de las garantías mínimas que debe contener acorde a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, su naturaleza jurídica y los principales cambios que el retorno al sistema bicameral le implica.

De igual forma, creemos oportuno brindar como aporte el compilado de la distinta jurisprudencia del Tribunal Constitucional y de la Corte Suprema de Justicia con respecto al procedimiento de acusación constitucional y los conceptos del antejuicio y juicio político. Adicionalmente, consideramos algunos elementos propios de la sede parlamentaria (Acuerdo de Junta de Portavoces e Informe de Calificación) para sostener elementos de este.

Por último, con base en lo expuesto y a la reintroducción al sistema bicameral, abordamos los principales cambios al procedimiento de acusación constitucional. Además, proponemos qué elementos deberán ser adecuados, cuáles cambiados y cuáles descartados, de acuerdo con la práctica parlamentaria y los límites y reglas ya establecidos jurisprudencialmente por el Tribunal Constitucional.

Por tal motivo, el desarrollo de este trabajo está compuesto de cuatro partes. La primera parte referida a los conceptos de antejuicio político y juicio político en el Perú, su regulación normativa y su desarrollo jurisprudencial; la segunda desarrolla, de forma acotada, el procedimiento parlamentario de acusación constitucional, sus etapas, las garantías inherentes al mismo y su naturaleza jurídica; la tercera y cuarta partes exponen los términos en que se ha modificado, con la reintroducción del sistema bicameral al Parlamento, el procedimiento de acusación constitucional. Finalmente, a modo de epílogo, se postula, en mérito de lo señalado en la reforma constitucional ya aprobada, cuáles serían algunos esbozos o elementos para considerar en el nuevo procedimiento de acusación constitucional.

II. EL CONCEPTO JURÍDICO ACTUAL DE ANTEJUICIO POLÍTICO Y JUICIO POLÍTICO EN EL PERÚ

53

Para determinar el concepto jurídico actual de antejuicio político y del juicio político, debemos iniciar con el análisis normativo de ambas figuras que sigue a continuación.

2.1. Normativa aplicable y concepto originales

Ambas tienen un sustento constitucional directo (arts. 99 y 100 de la Constitución Política de 1993)¹ y un desarrollo normativo en el Reglamento del Congreso

¹ Constitución Política. **Artículo 99.** 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.

Artículo 100. 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 cualquiera 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

(arts. 5², 25³, 64⁴ y 89⁵, además de que son instituciones que provienen de sistemas de derecho europeo.

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»** [énfasis agregado].

² Reglamento del Congreso de la República. **Artículo 5.** La función del control político comprende la investidura del Consejo de Ministros, el debate, la realización de actos e investigaciones y la aprobación de acuerdos sobre la conducta política del Gobierno, los actos de la administración y de las autoridades del Estado, el ejercicio de la delegación de facultades legislativas, el dictado de decretos de urgencia, la declaratoria de regímenes de excepción y la fiscalización sobre el uso y la disposición de bienes y recursos públicos, el cumplimiento por el Presidente de la República del mensaje anual al Congreso de la República y el antejuicio político, cuidando que la Constitución Política y las leyes se cumplan y disponiendo lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores».

³ Reglamento del Congreso de la República. **Artículo 25.** En caso de muerte, o enfermedad o accidente que lo inhabilite de manera permanente para el ejercicio de sus funciones; **o que haya sido inhabilitado o destituido en juicio político por infracción constitucional;** o que haya sido condenado mediante sentencia firme a pena privativa de la libertad efectiva por la comisión de delito doloso, el Congresista será reemplazado por el accesitario. **En caso de proceso penal, si el Congresista ha sido suspendido en antejuicio político o se le ha impuesto detención por más de 120 días calendario,** y mientras estas situaciones duren, será reemplazado por el accesitario. En tales casos, sus haberes serán depositados en una cuenta especial. Si es absuelto, le será entregada la suma acumulada y recobrará todos sus derechos. En caso de sentencia condenatoria por delito doloso, el monto depositado revertirá al presupuesto del Congreso [énfasis agregado].

⁴ Reglamento del Congreso de la República. **Artículo 64.** Los procedimientos parlamentarios son el conjunto de actos sucesivos e integrados que se realizan para promover el debate y los acuerdos del Congreso destinados a producir leyes y resoluciones legislativas, actos de control político y designaciones y nombramientos. Pueden ser: [...]

b) **Procedimientos del Control Político; que comprende la investidura** del Consejo de Ministros, la interpelación a los Ministros, la invitación a los Ministros para que informen, las preguntas a los Ministros, la solicitud de información a los Ministros y a la administración en general, la censura y la extensión de confianza a los Ministros, la investigación sobre cualquier asunto de interés público, la dación de cuenta **y el antejuicio político** [...] [énfasis agregado].

⁵ Reglamento del Congreso de la República. **Artículo 89.** Mediante el procedimiento de acusación constitucional se realiza el antejuicio político de los altos funcionarios del Estado comprendidos en el artículo 99 de la Constitución Política. [...]

i) Luego de la sustentación del informe y la formulación de la acusación constitucional por la Subcomisión Acusadora y el debate, el Pleno del Congreso vota, pronunciándose en el sentido de si hay o no lugar a la formación de causa a consecuencia de la acusación. En el primer caso, el Pleno del Congreso debate y vota, en la misma sesión, si se suspende o no

Ambas figuras tienen como antecedente la figura del *impeachment*, iniciado en Inglaterra y con desarrollo en ese país y en los EE. UU. Hay que recordar que en el *impeachment*:

[...] cualquier acción que se considere perjudicial a los intereses de la población o que se pudiera entender como un abuso del poder o de confianza otorgada por el monarca podía merecer una sanción. La falta política a reprender sería, pues, aquella que, en un momento dado, la Cámara de los Comunes y la Cámara de los Lores considerasen como tal. (Durand Vásquez, 2018, pp. 1-31)

Sin embargo, en el caso del antejuicio, este tiene un origen continental francés, del cual se debe recordar lo siguiente:

[...] el antejuicio surgió en la Francia posrevolucionaria como una forma de tratamiento diferenciado de la criminalidad de los ministros. Constituye una antesala parlamentaria a un proceso, donde será finalmente la judicatura la llamada a determinar si el funcionario cuestionado tiene responsabilidad penal o no. (García Chávarri, 2008, pp. 1-60)

Como se ha visto, la Constitución Política actual recoge, con sus variaciones, ambas figuras y, como se observa de los dispositivos constitucionales y parlamentarios, se trata de funciones o competencias exclusivas del Congreso de la República, el cual a través del procedimiento de acusación constitucional puede conocer tanto denuncias de presunta comisión de infracciones constitucionales, como de presuntos ilícitos penales.

al Congresista acusado en el ejercicio de sus derechos y deberes funcionales, el cual queda sujeto a juicio según ley. En el segundo caso, el expediente se archiva.

El acuerdo aprobatorio de una acusación constitucional, por la presunta comisión de delitos en ejercicio de sus funciones, requiere la votación favorable de la mitad más uno del número de miembros del Congreso, sin participación de los miembros de la Comisión Permanente. El acuerdo aprobatorio de suspensión requiere la misma votación.

El acuerdo aprobatorio de sanción de suspensión, inhabilitación o destitución por infracción constitucional, en un juicio político previsto en el primer párrafo del artículo 100 de la Constitución, se adopta con la votación favorable de los 2/3 del número de miembros del Congreso, sin participación de la Comisión Permanente, siguiendo el principio de razonabilidad señalado por la Comisión de Constitución y Reglamento en su Informe presentado el 27 de enero del 2004 y aprobado por el Pleno del Congreso el 28 de enero del mismo año. En este caso, la aplicación de la sanción impuesta por el Congreso es inmediata. Si un Congresista solicitara, como consecuencia de la pluralidad de denunciados, que una acusación sea votada por separado, el Presidente accederá a su petición, sin debate. Los acuerdos del Pleno, que ponen fin al procedimiento, sobre acusación constitucional o juicio político, deben constar en Resolución del Congreso» [énfasis agregado].

2.2. Desarrollo jurisprudencial de los conceptos

Nuestro Tribunal Constitucional, en la Sentencia recaída en el Expediente N.º 0006-2003-AI/TC, afirma con respecto a las figuras del antejuicio y del juicio político:

En virtud de dicho privilegio, los referidos funcionarios públicos tienen el derecho de no ser procesados penalmente por la jurisdicción ordinaria, si no han sido sometidos previamente a un procedimiento político jurisdiccional, debidamente regulado, ante el Congreso de la República, en el cual el cuerpo legislativo debe haber determinado la verosimilitud de los hechos que son materia de acusación, así como su sub sanción en un(os) tipo(s) penal(es) de orden funcional, previa e inequívocamente establecido(s) en la ley. En ese sentido, en el antejuicio sólo caben 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. [...]

Por otra parte, el Tribunal Constitucional considera que la función congresal sancionadora, prevista en el primer párrafo del artículo 100º de la Constitución, no sólo puede ser ejercida en aquellos casos en los que exista una sentencia condenatoria emanada del Poder Judicial, por los delitos funcionales en que incurran los funcionarios previstos en su artículo 99º, **sino también en los casos en que se configuren responsabilidades eminentemente políticas, aun cuando no exista la comisión de un delito de por medio.** Y es que si bien la función punitivo-jurisdiccional es privativa del Poder Judicial (aquella que puede sancionar sobre la base de la «razón jurídica»), la función político-punitiva (aquella que puede sancionar sobre la base de la «razón política») no lo es. Y no podría serlo, pues justamente el principio de separación de poderes es el que garantiza la ausencia de toda valoración política en las decisiones del Poder Judicial. **Esa es la manera como se debe interpretar la previsión constitucional según la cual está permitido acusar a los referidos funcionarios públicos por «infracción de**

la Constitución». Y es que toda falta política en que incurran los funcionarios que componen la estructura orgánica prevista en la Carta Política, compromete peligrosamente el adecuado desenvolvimiento del aparato estatal. En estos casos, la razón del despojo del cargo no tiene origen en la comisión de un delito, sino en la comisión de faltas que aminoran, en grado sumo, la confianza depositada en el funcionario, la que debe ir indefectiblemente ligada al cargo que ostenta [énfasis agregado]. (ff. jj. 3, 18, 19 y 20)

En términos similares la Corte Suprema de Justicia en reciente jurisprudencia con respecto al antejuicio ha señalado:

5. El presupuesto constitucional de la institución del antejuicio es la intervención del Congreso de la República y la emisión de una resolución acusatoria de contenido penal con indicación de los delitos que correspondan y que se cometan en el ejercicio de las funciones del alto funcionario, es decir razonada y razonable; decisión que debe adoptarse por una mayoría calificada y, acto seguido, ser publicada en el diario oficial «El Peruano». Los requisitos legales del procedimiento y ulterior decisión corresponden al derecho ordinario, parlamentario en este caso —a través del Reglamento del Congreso—. A esta institución, de uno u otro modo, igualmente se refiere nuestra Constitución histórica a partir de la Constitución de mil ochocientos veintitrés (1823), que habilitaba al Congreso a acusar y a declarar ha lugar a la formación de causa tanto por infracción constitucional como por la comisión de delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones por los altos funcionarios.

6. El antejuicio, enseñan FIANDACA y MUSCO, es una inmunidad funcional de derecho interno cuya tutela se refiere a intereses esenciales para la integridad del sistema nacional: garantiza y protege el ejercicio de determinados cargos públicos que tienen importancia particular para el correcto funcionamiento del sistema político [Derecho Penal Parte General, Editorial Temis, Bogotá, 2006, p. 154], solamente se erige en una autorización del Congreso para abrir la persecución penal y, como tal, no desplaza a la jurisdicción penal ordinaria, por lo que es una prerrogativa relativa que solo requiere el acto parlamentario respectivo. La decisión del Congreso, explica KLAUS TIEDEMANN, es discrecional, pero tiene que equilibrar la garantía de la capacidad funcional del órgano constitucional concernido —en este caso de la Presidencia de la República— con los intereses de la administración de justicia y del ofendido (el orden constitucional: Estado)— y, como tal, tiene un rasgo

característico institucional supraindividual [Constitución y Derecho Penal, Editorial Palestra, Lima, 2003, pp. 136, 140 y 144]. Dogmáticamente, resalta CLAUS ROXIN, es un impedimento procesal —superable llegado el caso— y, como apunta, KLAUS VOLK, residenciado en un presupuesto relativo a la persona del imputado, por lo que, si el Parlamento lo levanta, cae el impedimento procesal [Curso de Derecho Procesal Penal, Editorial Hammurabi, Buenos Aires, 2016, pp. 211-212. ROXIN-SCHÜNEMANN, Ibidem, pp. 249 y 255]. Mientras el Congreso no se pronuncia no es posible la formación de causa al ser un obstáculo procesal que sirve al resguardo del buen cumplimiento de las funciones, en este caso del presidente de la República [MAIER, JULIO B.J.: Derecho Procesal Penal, Tomo II, Ediciones del Puerto, Buenos Aires, 2003, p. 223-225] [énfasis agregado]. (R. A. N.º 256-2022/SUPREMA, ff. jj. 5 y 6)

Asimismo, el Tribunal Constitucional profundizando el concepto de juicio político ha señalado:

58

«En el juicio político, llevado a cabo por el Congreso de la República, la propia Constitución es el parámetro normativo **para evaluar si alguno de los altos funcionarios**, a que se refiere el artículo 99º de la Constitución, **ha cometido o no una infracción contra ella**. En efecto, **la tarea del Congreso de la República consiste en determinar, con criterios de razonabilidad y proporcionalidad, si los hechos denunciados en un juicio político constituyen o no una infracción de la Constitución**. Tal atribución no solo le ha sido conferida al Congreso de la República, por los artículos 99º y 100º de la Constitución, sino también por el artículo 102º inciso 2º de la misma norma suprema que le impone el deber de velar por el respeto de la Constitución y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores. **Para el caso particular del juicio político tal responsabilidad no es otra que la política. Por tanto, así como en el caso de un delito el juez penal debe hacer una tarea de subsunción de los hechos en el tipo penal establecido en la ley, en el caso del juicio político el Congreso de la República tiene la tarea de encuadrar los hechos y establecer su relación directa con la norma constitucional pertinente, a fin de configurar la infracción constitucional**, según el caso [énfasis agregado]. (Exp. N.º 3593-2006-AA/TC, f. j. 9)

De los pronunciamientos jurisprudenciales y la doctrina señalada es posible afirmar que, con respecto al antejuicio político y al juicio político, nos encontramos

ante competencias exclusivas otorgadas al Congreso. Entonces, en cada caso concreto será a través de procedimientos parlamentarios y sus resultados serán actos parlamentarios. En ambos supuestos solo se podrán aplicar a los altos funcionarios previstos en el artículo 99 de la Constitución Política (Exp. N.º 00003-2022-PCC/TC).

Además, ambos mecanismos tienen como sustento el deber del Congreso de velar por el cumplimiento irrestricto de la Constitución. Por un lado, en el antejuicio dicho deber se concentra en la verificación que las denuncias penales interpuestas contra los altos funcionarios tengan un sustento objetivo y no sean producto de una persecución política⁶. Por otro lado, en el juicio político, el cumplimiento del deber de velar por el respeto de la Constitución se verifica en el análisis de las conductas denunciadas por haber infringido mandatos constitucionales o haber incurrido en prohibiciones constitucionales.

En esa lógica, en ambos supuestos nos encontramos ante procedimientos parlamentarios y potenciales pronunciamientos de naturaleza jurídica, pero con elementos políticos propios del fuero parlamentario. Ello es así por la naturaleza eminentemente política de los Parlamentos: su origen (elección popular), su ejercicio práctico (el debate, consenso y enfrentamiento entre sectores políticos diversos), y sus fines (el ejercicio del poder de representación y la limitación y fiscalización de los otros poderes públicos). Por esa razón, jurisprudencialmente el Tribunal Constitucional ha reiterado que el ejercicio de la función de la acusación constitucional responde a criterios políticos (la voluntad de las mayorías calificadas del parlamento) pero necesariamente vinculados a límites jurídicos (principios de razonabilidad y proporcionalidad) (Exp. N.º 3593-2006-AA/TC, f. j. 9 y 10).

59

En ese sentido, cuando nos encontremos ante el procedimiento parlamentario de acusación constitucional, sea por antejuicio político o juicio político, los distintos operadores jurídicos deberán tomar en consideración los elementos técnicos jurídicos establecidos a cada uno para determinar su admisibilidad o posible fundabilidad. Sin embargo, no debemos olvidar que necesariamente el Constituyente, el legislador y la jurisprudencia permiten espacios propios de discrecionalidad política que se manifestarán en la interpretación de las figuras jurídicas aplicables, debiendo siempre entender que dicho ejercicio de discrecionalidad política deberá aplicarse conforme a los principios de seguridad jurídica.

⁶ Y, por tanto, en caso no sea ese supuesto, habilitar a los órganos de justicia a cumplir con su finalidad de persecución y sanción del delito.

III. DEL PROCEDIMIENTO DE DENUNCIA CONSTITUCIONAL EN EL PERÚ: MARCO NORMATIVO, ETAPAS Y NATURALEZA

El procedimiento de acusación constitucional tiene como sustento constitucional directo los artículos 99 y 100 de la Constitución Política y como tal tiene un desarrollo legal en el artículo 89 del Reglamento del Congreso, cuya redacción vigente se encuentra aprobada desde el año 2003 (R. L. N.º 015-2003-CR, art. 1). Aunque con cambios importantes, en general ha mantenido su estructura, fines y objetivos.

3.1. Etapas del procedimiento de denuncia constitucional

En ese sentido, el procedimiento de acusación constitucional tiene tres etapas debidamente estructuradas (García Toma, 2011):

- La etapa de calificación de la denuncia constitucional.
- La etapa de investigación e informe.
- La etapa de juzgamiento.

60

La primera etapa incluye desde la presentación de la denuncia constitucional, la calificación de cumplimiento de los requisitos de admisibilidad y procedencia, la presentación, exposición y votación del informe de calificación y su remisión a la Comisión Permanente para, en caso de denuncias declaradas improcedentes se confirme su pase al archivo, y en el caso de denuncias procedentes, en todo o en parte, el otorgamiento de un plazo para investigar y emitir el informe final.

La segunda etapa inicia desde el retorno de la denuncia constitucional declarada procedente, en todo o en parte, y con el plazo de investigación otorgado por la Comisión Permanente, a efectos de que la misma sea delegada a uno de los miembros de la subcomisión para que realice las actividades de investigación correspondiente (recepción de descargos, emisión de Informe de hechos y pruebas, realización de audiencias y emisión de informe final).

Concluye cuando el informe final, disponiendo la acusación en todo o en parte de la denuncia constitucional o su archivamiento, es presentado y puesto al voto del Pleno de la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales, y lo remite (en caso la recomendación sea aprobada) a la Comisión Permanente.

En la Comisión Permanente, el informe final es expuesto, debatido y votado entre sus miembros. Si el informe final recomienda acusar y dicha recomendación es aprobada en la Comisión Permanente, este órgano procede a conformar una «subcomisión acusadora» para presentar la acusación constitucional frente al Pleno.

La tercera etapa se inicia con la citación a audiencia para la presentación de la acusación constitucional (sea de juicio político o de antejuicio político), la presentación de la defensa del acusado, y el debate y votación por parte del Pleno del Congreso, sin la participación de los miembros de la Comisión Permanente. En este aspecto cabe mencionar que el Congreso de la República, a través del Acuerdo N.º 112-2017-2018/JUNTA-CR, ha establecido como regla vinculante que

[...] no se considerarán a los miembros titulares de la Comisión Permanente y a aquellos suplentes que votaron en dicha instancia parlamentaria. En caso de que haya votado algún suplente, quedará habilitado su respectivo titular para votar en el Pleno, de forma que se cumpla con el número de integrantes en la Comisión Permanente, que en la actualidad son 30⁷.

Dicho acuerdo ha buscado uniformizar los criterios de interpretación para garantizar que la lógica del mandato constitucional referido a que los congresistas que formaron parte de la etapa de instrucción no sean luego los que participen, con su voto, en la etapa de juzgamiento. De ese modo se preserva la garantía de imparcialidad entre ambas etapas del procedimiento parlamentario.

61

En ese sentido, en la etapa postulatoria y de investigación, la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales no realiza actividad de acusación o similar. En realidad, se trata de una actividad meramente de verificación del cumplimiento de requisitos de admisibilidad y procedencia de la denuncia constitucional⁸.

Por tanto, será producto de la actividad de investigación, limitada a los medios probatorios aportados por las partes, solicitados por el congresista delegado o por cualquiera de los miembros de la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales, que el congresista delegado podrá determinar si se cumplen los presupuestos mínimos y probatorios para poder establecer la viabilidad de una acusación constitucional, sea por antejuicio político o juicio político, y formular la propuesta de informe final correspondiente; el cual se encuentra sujeto a aprobación por el Pleno de la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales y de ratificación o no por parte de la Comisión Permanente.

⁷ Aunque se ha precisado que la referencia exacta sería miembros de la COMISION PERMANENTE que hayan participado y votado para confirmar el informe final con recomendación de plantear acusación constitucional.

⁸ Ver punto 5.2.3. del Informe de Calificación de la DC 307. En https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2021_2026/Acusaciones_Constitucionales/Informe_de_Calificacion/INF_CAL_307..pdf

Finalmente, la etapa de juzgamiento es exclusiva del Pleno del Congreso quien, sin la participación de los miembros de la Comisión Permanente, determinarán cumpliendo con las votaciones calificadas previstas en el literal i) del artículo 89 del Reglamento del Congreso⁹, si se aprueba o no la acusación constitucional en los términos expresados en el Informe Final y ratificados por la Comisión Permanente.

3.2. Naturaleza jurídica del procedimiento de acusación constitucional.

Ahora, cabe precisar que el término *acusación* en términos del procedimiento de acusación constitucional no es similar o equivalente a una acusación en los términos procesales penales, pues la misma tiene que entenderse dentro de los límites y parámetros de las vertientes de antejuicio político y juicio político explicadas en el acápite anterior.

Así, la Corte Suprema de Justicia en el Recurso de Apelación N.º 131-2022/ Corte Suprema afirma al respecto:

⁹ Reglamento del Congreso de la República. i) Luego de la sustentación del informe y la formulación de la acusación constitucional por la Subcomisión Acusadora y el debate, el Pleno del Congreso vota, pronunciándose en el sentido de si hay o no lugar a la formación de causa a consecuencia de la acusación. En el primer caso, el Pleno del Congreso debate y vota, en la misma sesión, si se suspende o no al congresista acusado en el ejercicio de sus derechos y deberes funcionales, el cual queda sujeto a juicio, según ley. En el segundo caso, el expediente se archiva. **El acuerdo aprobatorio de una acusación constitucional, por la presunta comisión de delitos en ejercicio de sus funciones, requiere la votación favorable de la mitad más uno del número de miembros del Congreso, sin participación de los miembros de la Comisión Permanente. El acuerdo aprobatorio de suspensión requiere la misma votación. El acuerdo aprobatorio de sanción de suspensión, inhabilitación o destitución por infracción constitucional, en un juicio político previsto en el primer párrafo del artículo 100 de la Constitución, se adopta con la votación favorable de los 2/3 del número de miembros del Congreso, sin participación de la Comisión Permanente, siguiendo el principio de razonabilidad señalado por la Comisión de Constitución y Reglamento en su Informe presentado el 27 de enero del 2004 y aprobado por el Pleno del Congreso el 28 de enero del mismo año. En este caso, la aplicación de la sanción impuesta por el Congreso es inmediata. Si un Congresista solicitara, como consecuencia de la pluralidad de denunciados, que una acusación sea votada por separado, el Presidente accederá a su petición, sin debate. Los acuerdos del Pleno, que ponen fin al procedimiento, sobre acusación constitucional o juicio político, deben constar en Resolución del Congreso. En la votación están impedidos de participar los miembros de la Comisión Permanente y de la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales que estuvieron presentes. Cuando son varias las personas comprendidas en la acusación constitucional, la votación se efectúa en forma separada por cada uno de los acusados. El acuerdo de haber lugar a formación de causa o no, debe constar en Resolución del Congreso [énfasis agregado].**

12. [...] **En un sentido más amplio la acusación en sede congresal consiste en la imputación fundada de unos hechos de contenido penal atribuidos a un alto funcionario público por la que se reclama la intervención y decisión**, previo debido procedimiento legal, del Congreso a través de sus respectivos organismos internos (Subcomisión de Acusaciones Constitucionales, Comisión Permanente y Pleno del Congreso) —los pasos o trámite, que se inicia con la denuncia constitucional, están previstos en el artículo 89 del Reglamento del Congreso—. **En cambio, la acusación en sentido procesal penal, y desde nuestro ordenamiento, es un acto de postulación que asiste al fiscal mediante el cual fundamenta y deduce la pretensión punitiva y, en su caso de resarcimiento**, a partir del cual queda integrado el objeto procesal penal: petición de pena, basada en un título de condena y fundamentada en la presunta comisión de un hecho punible de carácter histórico por una persona que previamente ha de haber sido imputada [GIMENO SENDRA, JOSÉ VICENTE: *Derecho Procesal Penal*, 3ra. edición, Editorial Civitas, 2019, Navarra, p. 789]. **Las diferencias, pues, son marcadas, más allá de la base común de imputación de cargos, tanto más si para acusar penalmente hace falta una imputación previa —solo se puede afirmar (hechos punibles que se estiman cometidos) lo que previamente ha sido investigado— que se inicia y se consolida en sede de investigación preparatoria, que es lo que ha asumido la Constitución al señalar la consecuencia jurídica de la emisión de la resolución acusatoria de contenido penal como requisito de procedibilidad**. Con razón precisó el Tribunal Constitucional en la STC 6-2003AI/TC, de uno de diciembre de dos mil tres, que por el antejuicio los altos funcionarios tienen el derecho a no ser procesados penalmente [noción sin duda amplia] por la jurisdicción ordinaria [FJ 3] [énfasis agregado]. (R. A. N.º 131-2022/Corte Suprema)

63

En ese sentido, la terminología *acusación constitucional* es propia del procedimiento parlamentario y responderá a la naturaleza de cada vertiente de juicio o antejuicio políticos.

Ahora, esto último nos obliga a precisar la naturaleza del procedimiento de acusación constitucional, siguiendo, inicialmente, al profesor Delgado Guembes (2012) señalamos que:

[...] puede afirmarse **que como acusación constitucional se designa al proceso parlamentario mediante el cual se gestiona dos tipos distintos de faltas cuya comisión pueden cometer quienes señala de modo ta-**

xativo la Constitución. Se trata de un proceso constitucional, porque tiene previsión expresa en el texto de la ley fundamental, aunque no sea uno relacionado a las garantías constitucionales como lo son los procesos de inexequibilidad constitucional, habeas corpus, amparo, acción popular, habeas data o acción de cumplimiento. La acusación constitucional es un proceso reservado exclusivamente a dos tipos de transgresión, cuya iniciación y trámite no se aplica extensivamente a ningún otro funcionario que no sea de los restrictivamente designados, y que además no puede iniciarse sino por quienes el Reglamento del Congreso designa como titulares de la acción. [...]

El hecho singular de su desarrollo en un entorno típicamente político como lo es la sede de la representación popular ante el Estado genera características y límites peculiares que requieren una valoración y gestión no asimilable al que se exige en sede estrictamente jurisdiccional. Lo que de naturaleza jurisdiccional tiene la acusación constitucional es que quienes lo llevan a cabo no son ni tienen formación como jueces ni abogados, puesto que actúan en función del mandato popular, y según la Constitución para el acceso a un puesto representativo no existe un perfil de puesto ni de competencias que demande conocimiento, formación ni expertise en disciplina jurídica alguna. **El carácter jurisdiccional de este proceso constitucional queda configurado por la atribución que la Constitución le reconoce a quienes tienen mandato para ejercitar justicia en representación, por cuenta y en interés del pueblo.** En este proceso, en consecuencia, deben valorar y administrar justicia quienes tienen por atributo principal la confianza presunta que el pueblo les otorga como consecuencia de su elección. La sola elección popular que confiere el mandato de representación basta como título para valorar y, en su caso, absolver o condenar a quienes corresponde la jurisdicción parlamentaria [énfasis agregado]. (p. 486)

Al respecto, la Corte Suprema de Justicia, complementa y precisa lo afirmado en un pronunciamiento reciente en donde concluyó:

OCTAVO. Que la institución del antejuicio político o acusación constitucional, referida a los delitos que un alto funcionario público comete en el ejercicio de sus funciones (ex artículo 99 de la Constitución), **es una prerrogativa institucional de naturaleza procesal, que desde el punto de vista del derecho a la jurisdicción se hace efectiva mediante actuaciones de naturaleza parlamentaria** por las cuales el Congreso autoriza a la jurisdicción penal ordinaria a procesarlo penalmente. **Ello, en modo alguno, constituye una delegación de facultades jurisdiccionales al Congreso,**

sino es un filtro de carácter político que impide o restringe el uso «político» del sistema de represión penal [...] [énfasis agregado]. (R. A. N.º 51-2023/SUPREMA, f. j. 8)

En ese sentido, no nos encontramos ante un procedimiento administrativo, ni ante un proceso propiamente jurisdiccional, sino ante un procedimiento parlamentario, el cual se sustenta en su función constitucional de ejercer control político.

Esta determinación es sumamente importante pues, al reconocerse el procedimiento de acusación constitucional como uno de naturaleza propiamente parlamentaria, su regulación debe realizarse a través del Reglamento del Congreso, así como de los informes consultivos y prácticas parlamentarias aplicables.

Las normas procedimentales administrativas y los códigos procesales únicamente son de aplicación supletoria; esto es, sólo podrán aplicarse mientras no desnaturalice la finalidad del procedimiento parlamentario.

De este modo, debe resguardarse que toda aplicación supletoria de normas adjetivas no *administrative* o no *judicialice* el procedimiento de acusación constitucional, situación importante por ejemplo para determinar las formas y métodos de notificación a los denunciados.

65

3.3. De las garantías mínimas en el procedimiento de acusación constitucional

Ahora, la naturaleza parlamentaria del procedimiento de denuncia constitucional ha sido reconocida expresamente por el Tribunal Constitucional en su jurisprudencia a través del tiempo, configurando, en mérito de dicho reconocimiento, un conjunto de garantías.

Así, el Tribunal Constitucional en la Sentencia del Expediente N.º 02440-2007-PHC/TC ha señalado claramente que:

[...] **toda actuación de los órganos estatales** o particulares **dentro de un proceso o procedimiento**, sea jurisdiccional, administrativo sancionatorio, corporativo o **parlamentario, debe respetar el derecho al debido proceso**. Así como no existen islas exentas al control constitucional, tampoco es posible sostener que existan escenarios en los que se puedan desconocer, sin mayor justificación, las garantías mínimas del debido proceso, en tanto ello supone aseverar, con el mismo énfasis, que la Constitución ha perdido su condición de norma jurídica, para volver a ser una mera carta política referencial, incapaz de vincular al Congreso de la República, al privilegiarse

la majestad de los poderes públicos frente a los derechos fundamentales de la persona. Empero, esto último se encuentra reñido con la lógica del actual Estado Constitucional y, obviamente, no es compartido por este Tribunal Constitucional [...] [énfasis agregado]. (f. j. 8)

En ese orden de ideas, en las Sentencias del Tribunal Constitucional recaídas en los Expedientes N.º 00156-2012-PHC/TC¹⁰, N.º 04968-2014-PHC/TC¹¹, N.º 04139-2019-PHC/TC¹², N.º 03593-2006-AA/TC¹³, N.º 04044-2022-HC/TC¹⁴, entre otras, se ha podido determinar que entre los derechos mínimos incluidos en sede parlamentaria se encuentran entre otros los siguientes:

- Derecho a la defensa.
- Derecho al plazo razonable para ejercer la defensa.
- Derecho a la prueba (aportar y valoración).
- Garantía del *ne bis in idem*.
- Garantía de imparcialidad (Imparcialidad subjetiva).
- Derecho a la motivación.

66

Respecto de cada garantía o aspecto del debido proceso, el Tribunal Constitucional en su jurisprudencia ha desarrollado los elementos que el Parlamento debe respetar. Por ejemplo, en relación con el derecho a la defensa, se ha referido la posibilidad de que los denunciados puedan ejercer su defensa con asistencia de un abogado, que tenga acceso al expediente de la denuncia constitucional, que cuente con plazos razonables para ejercer su defensa, entre otros elementos.

En este orden de ideas, respecto del principio de imparcialidad, de una lectura superficial de las sentencias del Tribunal Constitucional, recaídas en los Expedientes N.º 0156-2012-PHC/TC y N.º 04968-2014-PHC/TC, se podría afirmar que los miembros de comisiones investigadoras y órganos de decisión sancionadora tienen que regirse por los cánones y límites de la imparcialidad. Sin embargo, el propio Tribunal Constitucional en ambas sentencias ha afirmado al respecto:

¹⁰ ff. jj. 21-25, 28, 34-41, 47, 54-55, 60-63 y 68-69.

¹¹ ff. jj. 21, 23, 33, 42, 45, 49, 55, 63, 67, 82, 83 y 90.

¹² ff. jj. 7, 20, 21 y 24.

¹³ ff. jj. 8, 9, 10, 13 y 16.

¹⁴ ff. jj. 36, 37, 45, y 46.

55. Subyace en la propia Constitución el derecho a ser juzgado en sede política por una autoridad independiente bajo criterios objetivos y razonables cuando el artículo 100° de la Ley Fundamental exige que la suspensión o inhabilitación del funcionario se vota sin la participación de la Comisión Permanente, toda vez que ésta ha sido la que ha acusado, no pudiendo en consecuencia actuar como juez y parte o, en el mejor de los casos, como juez y fiscal al mismo tiempo.

Este derecho también se encuentra previsto en el procedimiento de acusación constitucional. (f. j. 55)

Desarrollando con mayor precisión en qué consiste la garantía y el nivel de exigencia de imparcialidad que se le debe requerir a los parlamentarios cuando realizan actividad de investigación (como lo es la etapa instructiva en la acusación constitucional):

Empero, siendo un ámbito orientado a la investigación de hechos y no a la toma de decisiones que, de modo inequívoco, por su sola adopción, inciden sobre la esfera subjetiva de las personas, el contenido de la imparcialidad aquí exigible, con los matices que quepa establecer, está mucho más cercano al que cabe oponer al Ministerio Público que al que impregna la labor de la jurisdicción.

67

Por ello, resulta que no solo no es reprochable, sino que es inherente a una comisión de investigación que sus miembros, a medida que suman elementos de valoración, desarrollen una hipótesis del caso vinculada a los hechos que conocen, la cual, ciertamente, puede inclinarse progresivamente a la atribución de responsabilidades a determinadas personas hasta que ella sea verosímil o definitivamente quede configurada una vez adoptadas sus conclusiones. [...]

Lo que sí resulta claramente exigible a los miembros de una comisión de investigación es el respeto por la imparcialidad desde un punto de vista subjetivo. De ahí que ningún miembro de la comisión pueda tener un interés personal directo o indirecto en el resultado de la investigación. De ahí que, en lo que resulte pertinente, por analogía, son aplicables a los miembros de una comisión las causales de inhibición previstas en el artículo 53°, inciso 1, del Nuevo Código Procesal Penal. **Para tales efectos debe interpretarse que la «enemistad manifiesta» a la que alude el literal b), evidentemente, no puede ser entendida como las divergencias de posición institucionales que son el resultado de la distinta correlación de las fuerzas políticas**

en un Parlamento. La confrontación de posiciones que puedan surgir entre congresistas, en tanto congresistas, o entre ellos y miembros afines de fuerzas políticas contrarias, es el resultado de la democrática pluralidad de partidos o movimientos políticos en el Congreso. No se trata de la enemistad personal, que es aquella a la que, debe entenderse, se refiere el artículo 53°, inciso 1, literal e), del Nuevo Código Procesal Penal.

De esta manera, mientras exista respeto por el honor y la buena reputación de las personas (artículo 2 de la Constitución) y no se realice una imputación directa de responsabilidad penal que resulte reñida con la presunción de inocencia (artículo 2 inciso 24, literal e, de la Constitución), no resulta inconstitucional que los miembros de una comisión de investigación en sus intervenciones deslicen abrigar una hipótesis sobre el caso, una vez analizados los actuados respectivos. Por lo demás, sostener la tesis de que se encuentran jurídicamente impedidos de hacerlo es incompatible con la naturaleza eminentemente política del Parlamento [énfasis agregado]. (Exp. N.º 04968-2014-PHC/TC, ff. jj. 80, 81 y 83)

68

De los extractos citados se evidencia que el parámetro de exigibilidad a un miembro de la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales es el de la imparcialidad subjetiva, en tanto lo que se debería demostrar es que la persona guarda un interés directo o indirecto, concreto con el resultado de la investigación.

Finalmente, con respecto al deber de motivación el Tribunal Constitucional, en la Sentencia recaída en el Expediente N.º 04044-2022-HC/TC, ha afirmado que:

[...] el referido informe {de calificación} cumple con la función de establecer el marco fáctico y jurídico sobre el cual se decidirá la controversia. Es, por ello, indispensable que la autoridad sometida a un procedimiento parlamentario cuente, desde esta etapa, con los elementos suficientes que le puedan permitir trazar su estrategia de defensa. **Así, una exigencia mínima consiste en que la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales deba subsumir las conductas cuestionadas dentro del tipo penal respectivo (en el caso del antejuicio) o de la cláusula constitucional infringida (en el caso de las infracciones a la Constitución).** En este último caso, al no existir aun en nuestro modelo un cuerpo normativo que precise cuáles son las infracciones constitucionales y sus posibles sanciones, **dicha motivación deberá ser prolija, para evitar un estado de indefensión [énfasis agregado].** (f. j. 37)

Así, en la referida Sentencia del Expediente N.º 04044-2022-HC/TC, el Tribunal Constitucional establece que:

De lo expuesto se desprende que incluso **el accionar parlamentario en el seno de una acusación constitucional por juicio político debe encontrarse debidamente motivado**, y más aún cuando, en el modelo constitucional peruano, no existe propiamente un catálogo o cuerpo normativo que regule cuáles son las infracciones a la Constitución y qué clase de sanciones ameritaría su comisión. **Este solo hecho genera que el deber de motivar una sanción en el marco de un juicio político tenga que ser ejercido de forma especialmente prolija, ya que de ello se pueden desprender medidas que inciden en los derechos políticos de las autoridades** [énfasis agregado]. (f. j. 46)

Sumado a ello, debe tenerse en consideración que dicha obligación de motivar debe darse en los informes y actuaciones que conforman el expediente de cada denuncia constitucional, reconociéndose que la motivación por remisión es una herramienta válida para aplicarse en el procedimiento de denuncia constitucional:

Precisamente, la Resolución Legislativa del Congreso N.º 003-2001-CR, que inhabilita a las recurrentes, es un acto parlamentario con efectos particulares. Este tipo de fuentes normativas con rango de ley no tienen parte considerativa sino solo resolutiva, como los textos legales, **porque la fundamentación de la sanción consta en el Informe Final de la Acusación Constitucional que se debate y aprueba en el Pleno del Congreso de la República. Al respecto, este Colegiado ha admitido la figura de la motivación por remisión [...]** [énfasis agregado]. (Exp. N.º 3596-2003-AA/TC, f. j. 16)

69

Por tanto, podemos concluir que, si bien en el procedimiento de denuncia constitucional se incluyen garantías propias del derecho al debido proceso, **estas deben ser adecuadas a la naturaleza de este procedimiento parlamentario, así como a sus fines y objetivos**: i) permitir al Ministerio Público la persecución del delito (antejuicio político) e ii) imponer sanciones por la comisión de infracciones constitucionales a los altos funcionarios previstos en el artículo 99 (juicio político).

Por tanto, la interpretación o pedidos de aplicación directa de figuras o instituciones de procesos jurisdiccionales o administrativos deberán primero ser compatibles con los fines y naturaleza parlamentaria ya establecida.

IV. DE LOS CAMBIOS INTRODUCIDOS CON EL RETORNO A LA BICAMERALIDAD

Con la Ley N.º 31988, Ley de reforma constitucional, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 20 de marzo de 2024, se ha establecido el retorno a la bicameralidad en el Congreso de la República y, con ello, se han modificado una serie

de artículos. Para propósitos de este trabajo nos referiremos específicamente a los artículos 99 y 100¹⁵ relativos al antejuicio político y al juicio político.

El nuevo tratamiento que se le hace al procedimiento de acusación constitucional se refleja en el artículo 99 cuyo tenor ahora señala lo siguiente.

Corresponde a la Cámara de Diputados, de acuerdo con su reglamento, acusar ante el Senado: al presidente de la República; a los magistrados del Tribunal Constitucional; A los miembros de la Junta Nacional de Justicia; a los jueces 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 ya hasta 5 años después de que hayan cesado en éstas [énfasis agregado].

En esa misma línea, el artículo 100, modificado constitucionalmente por la misma Ley N.º 31988, precisa que:

Corresponde al Senado, de acuerdo con su Reglamento, suspender o no al funcionario acusado o inhabilitado para el ejercicio de la función pública hasta por 10 años, o destituirlo de su función, sin perjuicio de cualquiera otra responsabilidad.

El acusado tiene derecho, en este trámite, a la defensa por sí mismo y con asistencia de abogado ante la Cámara de Diputados y el Senado.

En caso de resolución acusatoria de contenido penal, el Fiscal de la Nación evalúa conforme a sus atribuciones, el ejercicio de la acción penal correspondiente ante la Corte Suprema.

La sentencia absolutoria de la Corte Suprema devuelve al acusado sus derechos políticos [énfasis agregado].

Al respecto, lo que se pretende con estas nuevas funciones y atribuciones conferidas tanto a la Cámara de Diputados, como a la de Senadores, lo hemos visto ya en la Constitución Política de 1979, tanto en el artículo 183 como el 184 respectivamente, aunque claramente con diferentes matices. Sin embargo, el fin que se pretende conseguir es el mismo, solo que para llevarlo a cabo con la actual modificación será necesaria la participación de dos Cámaras distintas dentro del Congreso conformadas por diferentes integrantes.

¹⁵ Ley N.º 31988. Ley de reforma constitucional que establece la bicameralidad en el Congreso de la República del Perú.

Consideramos que con ello puede existir una mayor transparencia y motivación en el proceso de acusación constitucional que se le sigue a los altos funcionarios, cuyas características han sido descritas en el presente artículo.

No obstante, pese a esta reforma constitucional de los artículos 99 y 100 de la Constitución Política del Perú, cabe resaltar que el último 9 de abril de 2024 en el Congreso de la República, la Comisión de Constitución y Reglamento ha aprobado un dictamen que intenta incorporar una disposición complementaria modificatoria que busca cambiar la regulación del artículo 99 de la Constitución Política introducida mediante la Ley N.º 31988.

Dicho dictamen pretende que el artículo 99 de la Constitución sea reformado en los siguientes términos:

Corresponde a la Cámara de Diputados, de acuerdo con su reglamento, acusar ante el Senado: al presidente de la República; **a los senadores; a los diputados; a los ministros de Estado**; a los magistrados del Tribunal Constitucional; a los miembros de la Junta Nacional de Justicia; a los jueces supremos; a los fiscales supremos; al defensor del Pueblo y al contralor General, **a los miembros del pleno del Jurado Nacional de Elecciones, al jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, y al jefe del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil** 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 éstas¹⁶ [énfasis agregado].

71

Concerniente a esta actual situación, el Congreso de la República pretende nuevamente modificar el artículo 99 de la Constitución Política e incorporar a una serie de funcionarios de instituciones que conforman el Sistema Electoral, para que puedan ser sometidos a acusaciones constitucionales mediante el proceso de juicio político. Cabe mencionar que a la fecha el referido dictamen no ha sido objeto de exposición y debate ante el Pleno del Congreso de la República.

Es preciso señalar que esta propuesta obedece no solo a los Proyectos de Ley N.º 4333/2022-CR¹⁷, N.º 4347/2022-CR¹⁸, N.º 4430/2022-CR¹⁹, N.º 4435/2022-

¹⁶ Véase el Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República en <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTc3NTUz/pdf>.

¹⁷ Presentado por el congresista Luis Ángel Aragón Carreño del grupo parlamentario Acción Popular.

¹⁸ Presentado por la congresista Rosseli Amuruz Dulanto del grupo parlamentario Avanza País.

¹⁹ Presentado por la congresista Carmen Patricia Juárez Gallegos del grupo parlamentario Fuerza Popular.

CR²⁰, N.º 4477/2022-CR²¹ y N.º 4495/2022-C²², planteados por diferentes bancadas del Congreso de la República, sino también a una exhortación expresa de parte del Tribunal Constitucional en diferentes sentencias. Cabe mencionar como ejemplos la recaída en el Expediente N.º 0006-2003-AI/TC (f. j. 27), en donde se refiere expresamente la posibilidad de ampliar la prerrogativa del antejuicio a las autoridades electorales y la sentencia recaída en el Expediente N.º 00003-2022-PCC/TC, en el cual el Tribunal Constitucional reconoce que, al menos con respecto al Presidente del Pleno del JNE, este debe considerarse dentro del ámbito del artículo 99 de la Constitución²³.

El Tribunal Constitucional en la Sentencia recaída en el Expediente N.º 0006-2003-AI/TC señala que:

Por ello, el Tribunal Constitucional exhorta al Congreso de la República a reformar el artículo 99º 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 183º de la Constitución de 1979. (f. j. 27)

72

El dictamen fue aprobado por mayoría en la Comisión de Constitución y Reglamento, con 16 votos a favor, 4 en contra y 5 abstenciones. Pese a que esta propuesta aún no se ha llevado al Pleno del Congreso para su votación, debemos señalar que existen posiciones que alertan de un peligro de que dicha facultad arriesgue a los mencionados órganos a actuar de manera politizada. Y es que actualmente la Constitución solo faculta al Congreso de la República para acusar constitucionalmente a jueces supremos (dentro de ellos el presidente del Jurado Nacional de Elecciones), fiscales supremos, miembros del Tribunal Constitucional, entre otros, pero no al resto de los miembros de los organismos electorales.

Al respecto, el solo hecho de que un alto funcionario de la Nación se encuentre sujeto al control del parlamento a través del juicio político, no puede implicar, *per se*, su sujeción o riesgo de actuación bajo criterios políticos. Si ese argumento

²⁰ Presentado por el congresista Elvis Hernán Vergara Mendoza del grupo parlamentario Acción Popular.

²¹ Presentado por el congresista Wilson Soto Palacios del grupo parlamentario Acción Popular.

²² Presentado por el congresista Alejandro Soto Reyes del grupo parlamentario Alianza Para el Progreso.

²³ Expediente N.º 00003-2022-PCC/TC. Sentencia del Tribunal Constitucional, ff. jj. 106 y 108.

fuera de recibo se tendría que proponer que solo las altas autoridades de origen de elección popular y con discrecionalidad política podrían ser sujetos de dicho control, lo cual no ha sido el modelo histórico de la institución.

Sin embargo, en el debate parlamentario y democrático deberán atenderse estas preocupaciones referidas a un peligro o riesgo a la autonomía de los órganos electorales. Ahora bien, se debe recordar que la sola incorporación de dichas autoridades al procedimiento de denuncia constitucional, por el alcance y magnitud de sus funciones, no es suficiente en sí misma para plantear una posible invasión de competencias; siempre tomando en consideración que en el supuesto de un caso concreto, la parte afectada podrá recurrir al Tribunal Constitucional a efectos de que concilie y disponga la interpretación constitucional adecuada al caso concreto.

V. FUTURO DEL PROCEDIMIENTO DE ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL EN EL NUEVO MODELO DEL CONGRESO BICAMERAL

Habiendo expuesto los principales cambios en el proceso de acusación constitucional, al haberse modificado los artículos 99 y 100 de la Constitución Política de 1993, es posible postular algunos elementos que el referido procedimiento parlamentario deberá contener:

73

- El procedimiento de acusación constitucional se regulará en los reglamentos de las cámaras de diputados y de senadores, aunque en cada instrumento solo podría regularse la etapa correspondiente a la cámara respectiva. Dada la redacción de la reforma constitucional, no sería posible que se regule todo el procedimiento en el Reglamento del Congreso.
- La Subcomisión de Acusaciones Constitucionales, actualmente un grupo especializado que forma parte de la Comisión Permanente, dejaría de existir como tal, puesto que la Comisión Permanente no debería tener injerencia alguna en el procedimiento. La Comisión Permanente de un Congreso Bicameral se conforma con integrantes de ambas cámaras, por lo que si se permite a dicho órgano intervenir en alguna etapa del procedimiento, afectará la garantía de la imparcialidad de la Cámara de Senadores.
- En ese sentido, la propuesta implicaría convertir a la actual Subcomisión de Acusaciones Constitucionales en una Comisión ordinaria perteneciente a la Cámara de Diputados, por tanto, integrada solo por diputados en forma proporcional al número de bancadas y miembros de cada una de estas.

Dicha comisión ordinaria deberá mantener las funciones y competencias que tiene actualmente, la recepción de las denuncias, la emisión de los informes de calificación, el encargo de la tramitación de las denuncias, asignar al congresista delegado, llevar a cabo la audiencia, actuar las pruebas incorporadas al procedimiento, etc.

- Se sugiere eliminar la figura de la consulta para autorizar el *plazo de investigación*, dado que la práctica parlamentaria ha demostrado que el plazo otorgado (15 días hábiles) es imposible de ser cumplido. También que se considere que, aprobado el informe de calificación por la subcomisión, en ese momento una comisión ordinaria, automáticamente se dé inicio a la investigación correspondiente, que finalizará con la aprobación del informe final pertinente. Este último, si es aprobado por la comisión ordinaria, deberá ser ratificado o no por el Pleno de la Cámara de Diputados.
- En esa lógica, el Pleno de la Cámara de Diputados solo tendría una actividad: aprobar o no los informes finales que emita la comisión ordinaria de acusaciones constitucionales. En caso el informe concluya que se deba interponer acusación constitucional, se deberá elegir cuáles diputados formarán la comisión acusadora ante el pleno de Senadores, quienes al no participar salvo en esta última etapa garantizaran el principio de imparcialidad.
- En ese sentido, en el reglamento de la Cámara de Senadores, deberá recogerse la regulación existente referida a la invitación de la parte acusada, el ejercicio de su derecho de defensa, los quóruns y tipo de votaciones que se refieren, sea para decidir levantar el antejuicio o imponer una de las sanciones previstas por el juicio político. Además, dichas votaciones calificadas deberán recoger la razonabilidad de proporcionalidad que exige el Tribunal Constitucional para cada una (Antejuicio político mayoría de mitad más uno y Juicio político mayoría calificada de 2/3), adecuada al número y conformación de la Cámara de Senadores (60 senadores).

VI. CONCLUSIONES

En la actualidad, bajo el esquema de pesos y contrapesos, de distribución de funciones y separación de poderes, se ha evidenciado que en nuestro país el papel del Congreso ha tomado una mayor relevancia en cuanto al control que pretenden y que han venido ejerciendo sobre las demás instituciones públicas; sin embargo, el control debe darse en el marco del respeto a las funciones constitucionales de cada institución, sin interferencias que imposibiliten la actuación de los poderes públicos.

Como se ha señalado ampliamente en la doctrina, una de las características esenciales del Estado Constitucional es que este incluye una amplia gama de sistemas de control, que alcanzan a diferentes estructuras y niveles dentro del Estado: jurisdiccionales, políticos y sociales; sin embargo, la función de control que pueda ejercer el Congreso sobre actos del gobierno no debe entenderse como una sanción final, sino más bien una garantía.

En relación con el juicio político y el antejuicio político, cuya función recae en el Congreso de la República, es menester establecer que pese a ser una instancia eminentemente política, sus integrantes tienen la obligación de actuar siempre bajo los criterios de razonabilidad y proporcionalidad. Lo que se quiere determinar es si los hechos denunciados constituyen o no una infracción constitucional, así como si los hechos materia de denuncia corresponden a las conductas tipificadas como delito penal.

Consideramos que las modificaciones introducidas al artículo 99 y 100 por la Ley N.º 31988, Ley de reforma constitucional que reestablece la bicameralidad en el Congreso de la República del Perú, tienen un efecto transcendental en nuestro ordenamiento constitucional, cuya distribución de funciones tanto para la Cámara de Diputados como la de Senadores respecto de la acusación constitucional y el antejuicio político y juicio político mantienen la esencia de lo que se pretende conseguir con su aplicación.

75

BIBLIOGRAFÍA

- Congreso de la República (2003). Resolución Legislativa N.º 015-2003-CR. 15 de noviembre.
- Corte Suprema de Justicia (2022). Recurso de Apelación N.º 131-2022/Corte Suprema. Sala Penal Permanente. 18 de diciembre.
- Corte Suprema de Justicia (2022). Recurso de Apelación N.º 256-2022/SUPREMA. Sala Penal Permanente. 28 de diciembre.
- Corte Suprema de Justicia (2023). Recurso de Apelación N.º 51-2023/SUPREMA. Sala Penal Permanente. 10 de abril.
- Delgado-Guembes, C. (2012). *Manual del Parlamento: introducción al estudio del Congreso peruano*. Biblioteca del Congreso del Perú.
- Durand Vásquez, P. (2018). *Informe de Investigación. La Acusación Constitucional en el Perú: un análisis histórico, interpretativo y estadístico de los procedimientos durante los periodos 2006-2011, 2011-2016 y 2016-2021*.

Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria del Congreso de la República.

García Chávarri, A. (2008). *Acusación constitucional, juicio político y antejuicio desarrollo teórico y tratamiento jurisprudencial*. Cuaderno de Trabajo N.º 9. PUCP.

García Toma, V. (2011). La acusación constitucional. *ADVOCATUS*, (25), 256-259.

Tribunal Constitucional del Perú (2003). Sentencia recaída en el Expediente N.º 0006-2003-AI/TC. 3 de diciembre.

Tribunal Constitucional del Perú (2006). Sentencia recaída en el Expediente N.º 3593-2006-AA/TC. 4 de diciembre.

Tribunal Constitucional del Perú (2007). Sentencia recaída en el Expediente N.º 02440-2007-PHC/TC. 25 de julio.

Tribunal Constitucional del Perú (2012). Sentencia recaída en el Expediente N.º 0156-2012-PHC/TC. 8 de agosto.

Tribunal Constitucional del Perú (2015). Sentencia recaída en el Expediente N.º 04968-2014-PHC/TC. 4 de noviembre.

Tribunal Constitucional del Perú (2020). Sentencia recaída en el Expediente N.º 4139-2019-PHC/TC. 10 de diciembre.

Tribunal Constitucional del Perú (2022). Sentencia recaída en el Expediente N.º 04044-2022-HC/TC. 22 de noviembre.

Tribunal Constitucional del Perú (2023). Sentencia recaída en el Expediente N.º 00003-2022-PCC/TC. 23 de febrero.