



Reg. 0240-EP

DICT. 356

DICTAMEN DE LA COMISION DE CONSTITUCION EN LOS PEDIDOS DE ACUSACION CONSTITUCIONAL CONTRA LOS FUNCIONARIOS DE FACTO.

Cámara de Diputados

SEÑOR:

Han venido a vuestra Comisión de Constitución, varias acusaciones formuladas en contra de altos funcionarios del gobierno de facto, en mérito a cuestiones previas planteadas por los señores diputados don Enrique Chirinos Soto, don Roberto Ramírez del Villar y doña Frida Oaorio de Ricalde para que se dictamine sobre la procedencia de la aplicación a dichos funcionarios de los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, en vista de haberse producido opiniones descrepantes en el Plenario de la Cámara.

Dichas denuncias, en el orden de presentación son las siguientes:

Acusación del diputado don Javier Diez Canseco contra General EP (r) Chávez Quelopana y el Dr. Javier Silva Rueda ex-Ministro de Economía y Finanzas, por falsificación de los índices de precios de la Oficina Nacional de Estadística;

Acusación del Fiscal de la Nación y también del Presidente de la Corte Suprema de Justicia contra el ex-Ministro de Salud, Teniente Gral. FAP (r) Fernando Miro Quezada Baha-
monde por delitos contra el patrimonio y contra los deberes de función y profesionales; y

Acusación del Fiscal de la Nación contra el ex-Ministro del Interior General EP (r) Fernando Velit Sabbattini por delitos contra los deberes de función, contra la administración de justicia y tráfico ilícito de estupefacientes.

Vuestra Comisión considera que, tratándose de los primeros casos que se presentan formalmente en vigencia de la nueva Constitución de 1979, es pertinente hacer un estudio previo de la doctrina prevalenciente sobre los gobiernos y funcionarios de facto, la validez de los actos practicados por tales funcionarios, los alcances de la responsabilidad ministerial y la naturaleza jurídica de la acusación constitucional y del procedimiento estatuido por la ley de 1868, a fin

CAMARA DE DIPUTADOS

2da. Leg. Ordinaria

25 MAY 1982

Proy. No. 949-A

27 de Mayo de 1982

Directorio General de Comisiones

Asesora Jurídica

Oficina de Trámite Documental



Cámara de Diputados

..1

de precisar conceptos y justificar los motivos que la llevan a sostener que los Ministros del Gobierno de Facto puedan ser acusados conforme a los artículos 183 y 184 de la Constitución.

I. GOBIERNO DE FACTO

Gobierno de facto es aquel que ejerce el poder con ausencia de todo fundamento constitucional, es decir el que es tá fuera y contra el derecho.

El problema de los gobiernos de facto no sólo interesa al Derecho Internacional por los efectos del reconocimiento otorgado por los gobiernos extranjeros, sino al Derecho Constitucional por la necesidad constante de calificar la legitimidad de un gobierno surgido en forma diversa a la regulada por la Constitución y por la necesidad de examinar la validez de los actos de los funcionarios de ese gobierno.

El gobierno no es de hecho o de derecho en razón de los principios políticos que hace prevalecer. Para Burdeau, la definición de gobierno de hecho no presenta carácter subjetivo alguno; sino que surge de una doble constatación; si el gobierno en cuestión no tiene fundamento constitucional, y si efectivamente es un gobierno real, o sea, capaz de adop-tar decisiones y de perseguir su ejecución mediante los reursos del Estado.

El primer requisito es fácil de establecer; el segundo es delicado, puesto que el problema entraña una cuestión de hecho, y ciertos hechos en sí mismos son diversamente apre-ciados según la mayor o menor simpatía que origina el movi-miento revolucionario.

Lo fundamental es que el gobierno sea real. Pero, si ello es posible de afirmarlo en abstracto, es en la realidad de su acción y de su autoridad que un gobierno demuestra su



Cámara de Diputados

..1

carácter efectivo, y es mucho más difícil discernir en la práctica el criterio de tal efectividad.

Burdeau, sostiene que son tres las condiciones para apreciarlo:

a) La primera es que todo o gran parte del territorio esté su jeto al respeto de su autoridad.

La apreciación de la naturaleza del comando de la inau rrección depende de la relación de fuerzas en conflicto. Mas el único hecho objetivo para determinar la suerte de los ac tos de estos gobiernos depende del final de la guerra civil. Si la inau rrección ha sido derrotada y el gobierno regular ha logrado establecer su autoridad, se puede concluir, en princi pio, que los actos de los ineurrectos carecen de valor. La ca pacidad para representar al Estado es indivisible. Los actos de los insurrectos vencidos no obligan al Estado. Se entiende, por cierto, que el nuevo gobierno legal puede, por razones prácticas, mantener en vigor ciertos actos efectuados por los revolucionarios. Si, al contrario, los rebeldes se imponen so bre el gobierno constitucional, el principio inverso prevalece: en efecto, si el gobierno revolucionario es institucionalizado y deviene constitucional, tendrá que respetar los ac tos efectuados por los pioneros de la revolución.

b) La segunda condición de existencia del gobierno de facto es que sea obedecido. La obediencia habitual por la mayoría de los ciudadanos es el único criterio realista. Poco importa el motivo de la obediencia; sin duda es difícil calificar co mo gobierno a una tropa de insurgentes que impone el terror; hay que recordar que el terror no da nacimiento a una autoridad efectiva; es así como se puede admitir que desde que los jefes del movimiento ineurreccional son capaces de imponer el orden, de establecer y percibir impuestos, de velar por la ejecución de sus decisiones, constituyen un gobierno.

c) Finalmente, el autor citado añade una tercera condición y

..1



Cámara de Diputados

..1

es que las autoridades de hecho se comporten de acuerdo a las reglas de la moral universal; es decir, que reconozcan las facultades indispensables para satisfacer las demandas básicas de la persona humana. No se trata de reestablecer indirectamente el imperativo de una legitimidad política, sino la condición de hacerlo (independientemente de las particularidades del régimen) igualmente con todos. A ese efecto, nos parece excesivo exigir al gobierno de hecho que conforme su conducta a los principios individuales de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre (1).

Jeze, refiriéndose a Francia, dice que el drama de los gobiernos de facto siempre tiene tres actos: primero, el golpe de fuerza; segundo, la transformación en gobierno de hecho por la aceptación general del hecho realizado; tercero, la transformación en gobierno regular por elección o plebiscito. Mientras que los gobernantes en el momento del golpe de fuerza son jurídicamente usurpadores, su título se transforma en el de gobernantes de hecho cuando la revolución ha triunfado, cuando las autoridades públicas regularmente investidas han desaparecido y cuando se está en presencia de una alternativa terrible; la anarquía o el gobierno de hecho.

Bonnard, que admite la misma doctrina, afirma que "el gobierno inconstitucional es un gobierno en vías de llegar a ser un gobierno de hecho, pero no lo es aún, y por otra parte, no puede llegar a ser un gobierno de hecho sino cuando haya triunfado completamente sobre el otro" (el legítimo).

Refiriéndose a la República Argentina, Canalel considera que los gobiernos de facto, revolucionarios o usurpadores, se originan en una revolución triunfante, y que todos los gobiernos que no revisten formas de designación regular o irregular son, en principio, o por razón de su origen, gobiernos usurpadores, por cuanto surgen, por lo menos en el sistema jurídico constitucional y legal argentino, de crisis sociales, revoluciones, rebeliones, guerra civil o interna, "cuartelazos",

..1



Cámara de Diputados

consentidos o no por los pueblos, pero tolerados por lo menos cuando predominan las fuerzas armadas como sustentación del poder público o político. El mismo Canasi no considera propio el uso de "gobierno usurpador" por cuanto la usurpación de autoridad es delito penado por el Código de la materia, mientras que el ejercicio de la función pública de facto se basa en el "status necessitatis" reconocido por la Corte Suprema de Justicia - de la Nación Argentina, la jurisprudencia de los tribunales anglo-sajones-canadienses y el Consejo de Estado francés. Además, la usurpación -concluye- se aplicaría más bien a los funcionarios de facto, nunca a los gobiernos surgidos de una revolución triunfante, dado que si la revolución no triunfa sería una rebelión, que es un delito contra los poderes públicos y el orden constitucional..." (2).

Otros autores argentinos (Bielaa, Autokoletz, Dana) distinguen, como los franceses, el gobierno de facto del gobierno usurpador, el primero como sin derecho pero sin violencia ni dolo contra el titular de derecho en ejercicio.

Como se ve de las doctrinas expuestas, la transformación - del usurpador en gobierno de hecho no se realiza sino cuando - la revolución ha triunfado, cuando hay ejercicio pacífico y público de la función, y cuando ocurre la aceptación del hecho - verificado.

Nuestra historia republicana presenta numerosos casos de gobiernos de facto. Frente a la usurpación del gobierno por la fuerza, cesaba el imperio de la Constitución y los funcionarios de hecho asumían invariablemente las facultades ejecutivas y - también las legislativas. Las judiciales, en cambio, fueron generalmente respetadas por la sumisión u obsecuencia espontáneas de los magistrados. Honrosas y escasas excepciones confirman esta penosa regla.

Nuestra historia muestra, asimismo, que los gobiernos de facto del siglo pasado y del presente hasta el "cuartelazo" del General Odría cumplieron los tres actos a que se refería el Profesor Jéze (golpe de fuerza, transformación en gobierno de hecho y luego en gobierno regular). El tercer acto fue, en cambio, distinto en los dos últimos golpes mi- ...



Cámara de Diputados

..1

litares: el del Gral. Lindley convocó a elecciones generales en las que no participó; y el del General Morales Bermúdez de volvió el poder a la ciudadanía mediante un proceso que se inició con la convocatoria a una Asamblea Constituyente y terminó con la instauración del gobierno actual elegido de acuerdo a la nueva Constitución.

El gobierno de facto que encabezó el Gral. Velasco ofreció características especiales que lo distinguen de los precedentes no obstante haber comenzado con la modalidad de los llamados golpes institucionales de las Fuerzas Armadas, cuya patente corresponde al de 1962, encabezado por el Gral. Pérez Godoy.

El del Gral. Velasco, al igual que el del Gral. Onganía en Argentina, se inicia con un "Estatuto" cuyo texto, sin duda alguna, coincide con el argentino.^(2a) Se trata de instrumento "constituyente" de facto, por encima de la Constitución, - la que sólo tenía vigencia en cuanto fuera compatible con los objetivos del Gobierno Revolucionario (art. 5). El principio de la legalidad, según el cual existe una jerarquía de reglas jurídicas en cuyo vértice está la Constitución, fue modificado sustancialmente. Para el gobierno revolucionario la norma fundamental era el Estatuto, al que le seguían en importancia la Constitución, las leyes y demás disposiciones, cuya vigencia dependía de que entraran o no en colisión con el Estatuto.

Una característica importante de la transformación estatal que se pretendía era la concentración del poder, que, a diferencia del Estatuto Argentino que centra en la persona del presidente de facto los poderes ejecutivo y legislativo, en el peruano la concentración se producía en la siguiente forma: el poder ejecutivo quedaba en manos del jefe del gobierno que era "elegido" por la Junta Revolucionaria (art. 4); el poder legislativo lo ejercía el propio jefe, pero con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, mediante Decretos-Leyes

..1



Cámara de Diputados

..1

expedidos conjuntamente con los miembros de la Junta Revolucionaria, que también integraban el Gabinete, ya que sus miembros eran los titulares de las Carteras de Guerra, Marina y Aviación (arts. 6, 3 y 4).

El Poder Constituyente -llamémoslo así-, que ejercieron los Comandantes Generales al redactar el Estatuto, no pesó ja fa del gobierno. Si era necesario reformar las reglas básicas de la revolución, tenía que convocarse a la Junta de Comandantes.

A diferencia de otros golpes militares que invocaban el respeto a la Constitución, presunta o realmente violada por el gobierno de jure, o que se presentaban como encarnación de las aspiraciones populares, los revolucionarios de 1968, - en ninguno de los documentos publicados inicialmente afirmaban que el poder de los gobernantes representaba al pueblo o parte de él o derivaba de su consentimiento. En el Estatuto - (art. 1) se dijo simplemente que "la Fuerza Armada recoge el anhelo ciudadano" y en el manifiesto se hizo un llamado para que el pueblo colaborara en la lucha de la Junta Revolucionaria para el logro de los objetivos que perseguía la revolución; no aspiraba a legitimarse por el concenso popular, ni buscaba su confirmación plebiscitaria. El circuito de poder iba de la Fuerza Armada al Gobierno Revolucionario y allí se cerraba, - sin término ni plazo alguno.

Por la misma razón no existía ningún órgano político de control. Este, de existir, era puramente interno y se ejercía en realidad por la Junta de Comandantes Generales.

Los Ministros de Estado, con excepción de los de Guerra, Marina y Aviación, eran designados por el jefe del gobierno - con acuerdo de la Junta Revolucionaria y podían ser militares o civiles. La presidencia del Gabinete estaba reservada al Ministro de Guerra (art. 4). Cada Ministro tenía un "asesor técnico" como inmediato colaborador "a fin de asegurar la con

..1



Cámara de Diputados

..1

tinuidad de la ejecución de los planes y programas de los respectivos portafolios" (art. 8). Estos asesores devinieron más tarde en vice-ministros y en su mayoría fueron también miembros de las Fuerzas Armadas.

Los Ministros juraban el cargo ante el jefe del gobierno, y éste ante la Junta Revolucionaria (art. 11).

Los Decretos-Leyes expedidos por el Gobierno Revolucionario fueron declarados "leyes de la República" y se dispuso que continuaran correlativamente la numeración que correspondía a las aprobadas por el Congreso (D.L. 17067).

Deade el punto de vista constitucional, pues, el golpe revolucionario de 1968 se diferenci6 de los anteriores. Estos solían ir acompañados de modificaciones en las Cartas Políticas, cuando no de nuevas Constituciones que a veces duraron más que al Gobierno que las dict6. Hubo casos, sin embargo, en que se mantuvo el texto formal de la Constitución aunque en la práctica se hizo tabla rasa de él, ora en forma tácita por su simple incumplimiento, ora en forma expresa mediante leyes de excepción. El de 1968, en cambio, estaba destinado a crear "aíne die" un nuevo Estado: la "democracia de participación plena" de que se habló años después, sin que en momento alguno llegara a definirse su contenido. En la práctica funcion6 como una autocracia del Gral. Velasco, que sigui6 al frente del gobierno no obstante haber pasado al retiro hasta que fue depuesto por el golpe del Gral. Morales Bermúdez que vino a ratificar -el primero fue contra el Gral. Pérez Godoy- que las Fuerzas Armadas no se contentaban con deponer a gobiernos constitucionales sino también a los gobiernos de facto por ellas creados.

Consideramos, por tanto, que el gobierno militar (1968-1980) que se inici6 como una usurpación del gobierno legítimo, devino en gobierno de facto. Las especiales características que pueden encontrarse en su "Estatuto" no alteran su natura-

..1



Cámara de Diputados

..1

leza. La insurrección militar triunfó, su autoridad cubrió to do el territorio nacional, se impuso a la población que termi nó obedeciéndolo y fue, durante once años, un gobierno real y efectivo, en el sentido que Burdeau da a estos conceptos. Los principios políticos que pretendió implantar, por ser de carácter subjetivo, no inciden sobre la esencia del hecho.

II.- FUNCIONARIOS DE HECHO Y LA VALIDEZ DE SUS ACTOS

Según los principios de Derecho Público, la situación jurídica del titular de atribuciones del Estado, solamente se adquiere por el individuo investido de un cargo público en los términos que las leyes determinan.

Este principio ha sido establecido por todas las Consti tuciones y leyes nacionales, no sólo señalando las condicio-- neas para ser elegido o designado en determinados puestos, si no declarando nulos los empleos conferidos sin los requisitos preecritos por la Constitución y las leyes.

Aunque en estricto rigor los funcionarios irregulares no pueden actuar válidamente en nombre del Poder Público, se ha admitido, sin embargo -dice Gabino Fraga- que hay que reco^{no} cer, dentro de ciertas limitaciones, la validez de sus ac^{to} s, pues el interés público así lo exige para dar seguridad a las relaciones jurídicas (3).

Para atender, pues, a esa necesidad social se ha forma^{do} la doctrina de los funcionarios de hecho o de facto, que no sólo interesa al derecho interno sino al internacional, pa^{ra} determinar la responsabilidad de un Estado frente a otros.

El funcionario irregular o funcionario de facto, en su sentido más genérico, es aquel que ejerce función o cargo pú^b lico sin investidura legal o en virtud de una investidura a^{pa} rente, o sea, la persona que sin título o con título irregu^{lar} lar, ejerce funciones públicas como si fuera verdadero funcioⁿ nario.

..1



Cámara de Diputados

..1

En los períodos de normalidad institucional pueden surgir funcionarios de hecho cuando media título que habilita para el ejercicio de la función pública, pero, por causas anteriores o sobrevivientes resulta invalidado o deja de surtir efectos.

En las épocas de anormalidad institucional (guerras, revoluciones, calamidades, etc.) es frecuente que asuman al ejercicio de funciones públicas quienes no tienen título legal alguno.

A veces son personas de buena voluntad que, frente a la desaparición de las autoridades constituidas, toman a su cargo ciertas funciones públicas. Otras veces los que han derribado a aquellos asumen el poder.

Pero, tanto en una como en otra serie de casos, para que pueda hablarse de funcionarios de hecho es preciso que exista ejercicio efectivo de funciones públicas, como si fueran verdaderos funcionarios. De no mediar esta circunstancia, se estaría en presencia de meros usurpadores, cuyos actos no tendrían validez alguna (4).

El mismo Jéze sostiene que para que se configure la hipótesis que da lugar al funcionario de hecho, se requieren determinadas circunstancias. Cuando éstas se reúnen, existe lo que se ha llamado "investidura plausible", que es la que tiene apariencia de real, admisible como verdadera a los ojos del pefe. La doctrina de la investidura plausible es una de las principales sobre el asunto, justifica al error común por la apariencia de legitimidad que envuelve el ejercicio del cargo. Es aplicable principalmente a los casos en que el funcionario tiene una investidura cualquiera, pero le falta la competencia para practicar determinados actos. Geny llega a citar como hipótesis aplicable la constitución y funcionamiento irregular de una Cámara sin la protesta de los interesados.

Otros autores consideran que los actos de los funcionarios de facto admiten su legitimidad por error común. Esta



Cámara de Diputados

..1

doctrina está tomada del derecho privado y sus orígenes se remontan a la ley BARBARIUS PHILIPPUS ("error communis facit jus") que se refería a la legitimidad de los actos practicados por un esclavo, electo pretor por ignorancia de su estado. Ulpia no, el célebre jurisconsulto romano, al comentar aquella ley, justificó el error cometido por el pueblo, reafirmando así el principio de soberanía popular tan importante para el derecho público posterior.

El Código francés de Napoleón recogió el principio del error común, y de allí pasó a todos los Códigos Civiles inapirados por aquel, inclusive los nuestros.

La teoría del error común, al igual que la de investidura aparente, no alcanza a numerosas aplicaciones sobre todo a aquellas en que la irregularidad es patente, indubitable.

Según Conatantinau, en el derecho angloamericano, se requieren tres condiciones esenciales para calificar al funcionario de hecho: a) que el cargo tenga existencia de jure; b) que la persona esté realmente en posesión del mismo; y c) que lo detente bajo la apariencia de legitimidad de título o autoridad.

En los períodos de anormalidad institucional, por lo mismo que se trata de situaciones irregulares, en las que la necesidad o la fuerza juegan papel preponderante, la existencia de aquellos requisitos no pueden examinarse con el mismo rigor. Cabe admitir, pues, una mayor libertad en su apreciación, analizándolos a través de las características peculiares de la situación de hecho creada.

El problema es particularmente delicado, en los casos de inaurracción o revolución. Ya se ha dicho que en el primer momento las personas que actúan al frente del movimiento son simples usurpadores y como tales sus actos carecen de validez. Un caso clásico fue el ocurrido en Francia con rela-

..1



Cámara de Diputados

..1

ción a los actos practicados por la Comune de París en 1871. Bonnard dice que los impuestos que recaudaron fueron considerados pagos ilegítimos, sin fuerza liberatoria por tanto. Sin embargo este principio, según el propio autor, no puede ser empleado con estrictez. Cuando se trata, por ejemplo, de la ejecución de un servicio público, que precisa subastar y que no puede ser ejercido por un funcionario regular, fuerza es convenir que el acto puede ser considerado legítimo, por lo menos con relación al interesado.

Se puede sostener -apunta Brandao Cavalcanti- que la irrregularidad en la investidura de los funcionarios no induce a la nulidad de los actos practicados, siempre que tal irregularidad no asuma el carácter de una verdadera usurpación de la autoridad, o sea desde que la investidura revista cierto carácter de plausibilidad y de regularidad externa, de manera que induzca a terceros de buena fe en la creencia de su regularidad intrínseca, por ser presupuesto, como previa condición de evidencia, que el funcionario nombrado por autoridad competente está premunido del respectivo título y ejerce regularmente las atribuciones que la norma le da, sea de derecho o de hecho. (4a)

Tratándose de gobiernos de hecho, la validez de los actos de sus funcionarios -igualmente de facto- radica en el estado de necesidad en que se encuentran los administrados ante la desaparición de los órganos del gobierno regular a causa -de la fuerza, o en razón de la fuerza de que dispone el gobierno revolucionario o del apoyo que encuentra en la población -que le permite gobernar de manera efectiva y normal.

Innecesario es decir -sostiene Sayagues- que la afirmación de validez de los actos emanados de los funcionarios de hecho, salva únicamente el vicio de la incorporación de éstos a la función pública. Los demás vicios que pudieran afectar a los actos, proyectarán las mismas consecuencias que si hubieran emanado de funcionarios de jure. Consiguientemente,

..12



Cámara de Diputados

..1

pueden ser procesados penalmente en razón de delito, sin necesidad de autorización administrativa de ninguna naturaleza. Están excluidos de dicha regla -concluye el autor uruguayo- únicamente ciertos gobernantes, que sólo pueden ser acusados por el procedimiento del juicio político.

En los casos bajo estudio, tratándose de Ministros de Estado del régimen de facto, nuestra Constitución considera - que dichos funcionarios fueron nombrados para cargos que tenían existencia de jure, o sea las normas pertinentes de la Constitución de 1933, puesto que el gobierno militar no modificó la ley de Ministros de 1861, aún vigente, y la nueva estructura que dictó para el Poder Ejecutivo (D.L. 17271) que en su art. 3º se refiere expresamente a la Constitución de 1933, no alteró la condición legal de los Ministros. Más aún, los posteriores decretos-leyes llamados "orgánicos" que normaban a cada portafolio, incidieron en la estructura interna, pero no variaron la función ministerial.

Además, dichos funcionarios estuvieron realmente en posesión de sus cargos y ejercieron las atribuciones que la Constitución y las leyes reconocen a los funcionarios de jure, o sea que detentaron sus cargos con apariencia de legitimidad, aunque ésta hubiera sido de hecho.

Consiguientemente, dichos funcionarios de facto quedaron sujetos a las responsabilidades señaladas por la Constitución de 1933 y la Ley de Ministros de 1861, puesto que, así teniendo un vicio de origen -nombramiento de un gobierno de hecho- ejercitaron actos válidos, salvo que en ellos hubieran incurrido en vicios o irregularidades iguales a los cometidos por funcionarios de derecho; y por igual razón, las faltas o delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones deben ser juzgados como si fueran cometidos por cualquier otro funcionario de jure de igual jerarquía.

..1



Cámara de Diputados

..1

III.- LOS ACTOS DE LOS GOBIERNOS DE FACTO

La Constitución de 1839 sólo declaraba nulos los actos de los que usurparon el Poder Supremo, aun cuando esos actos fueran conformes a la Constitución y las leyes. Las anteriores a 1839 nada dicen expresamente sobre el particular; pero, determinando el modo y forma de los nombramientos de empleados públicos y las calidades que debían tener los nombrados, sancionaban implícitamente con nulidad a todo acto usurpatario, castigado además por la legislación penal entonces vigente.

Con excepción de la Constitución de 1856, cuyo artículo 10º decía: "Es nula y sin efecto cualquier ley en cuanto se oponga a la Constitución. Son nulos igualmente los actos de los que usurparon funciones públicas, y los empleos conferidos sin los requisitos prescritos por la Constitución y las leyes", todas las Cartas posteriores suprimieron la alusión a las leyes inconstitucionales. Así, las Constituciones de 1860, 1919 y 1933, limitan la fórmula a la nulidad de los actos usurpadores. La Carta vigente emplea otra redacción. Su artículo 82º, 2º párrafo dice: "Son nulos los actos de toda autoridad usurpada" y agrega que nadie debe obediencia a un gobierno usurpador ni a quienes asuman funciones o empleos públicos con violación de la Constitución y las leyes. Más aún, tratándose de la función judicial, establece responsabilidad a los tribunales que lea den posesión en el cargo (art. 233, inc. 14).

Al debatirse, tangencialmente, el asunto en la Asamblea Constituyente, se sostuvo por algún representante que la palabra acto cubría también el acto legislativo, o sea la ley, y que los decretos leyes eran consiguientemente nulos. Hubo también alguna opinión en el sentido de que tal nulidad es absoluta, lo que fue refutado acudiendo a la opinión de connotados juristas del siglo pasado y presente.

"Sentar como principio constitucional que hay leyes nulas



Cámara de Diputados

..1

y sin efecto se proclamar el disolvente libre examen, dar derecho a todos y cada uno para fallar según su juicio individual si la ley es opuesta o no a la Constitución y quedad libre de cumplirla o no, se mutilar la ley, quitándoles su fuerza o bligatoria, y desquiciar al orden social"(5).

También se trajo a colación el proyecto de Constitución de 1933 redactado por notables juristas de la época, que propusieron precisamente artículos para resolver el problema de la inconstitucionalidad y no la nulidad de las leyes. La Constitución vigente ha resuelto el problema con la creación del Tribunal de Garantías Constitucionales, y la ratificación del sistema adoptado por el Código Civil de 1936 que estatuyó que los jueces podían declarar la inexistencia de las normas opuestas a la Carta fundamental en casos de procedimientos bajo su conocimiento.

Los decretos-leyes (nombre con que se conoce entre nosotros a la legislación de los gobiernos de facto desde 1930) - son todos formalmente inconstitucionales, ya que no emanan de Congreso legítimo.

Además, también puedan ser materialmente inconstitucionales cuando vulneran o se oponen a la Carta fundamental. Los gobiernos de facto del siglo pasado expedieron normas con valor legal, aunque sin el nombre de decretos-leyes; todo lo cual ha dado origen a diversas interpretaciones sobre su vigencia.

Cuando regía la Constitución de 1860, se expedieron dos importantes leyes, una de 25 de Octubre de 1886 y otra de 29 de Diciembre de 1895 que declararon la nulidad de los actos de gobiernos ilegítimos anteriores, limitándola a las leyes y actos de carácter interno, puesto que para el derecho internacional se consideraban válidos los tratados y actos de cualquier gobierno que realmente ha ejercitado autoridad pública en todo el territorio y ha sido reconocido por los demás esta



Cámara de Diputados

.. /

dos extranjeros.

Paro la ley de 1895 declaraba nulas las leyes y resoluciones administrativas expedidas por el Congreso inconstitucional de 1894 que no hubieran producido todos sus efectos. La misma regla regía para los actos gubernativos, así como para los contratos, salvo que el Poder Ejecutivo creyera conveniente continuarlos, en cuyo caso quedaba autorizado para acordar con los contratantes, las modificaciones que creyese necesarias. Luis F. Villarén, al comentar esta ley dice que: "viene a aclarar el verdadero sentido del precepto constitucional: los actos de los que ilegalmente ejerzan el poder público son revocables; sus efectos consumados no se destruyen, pero dejan de producirlos en lo posterior, y la revocación o inasistencia debe ser pronunciada puesto que no hay nulidad absoluta o inasistencia" (6).

Ello no obstante, al propio Villarén, no pueda dejar de reconocer las dificultades que ofrece la cuestión, preguntándose: ¿Debe pronunciarse la revocación en todo caso?; ¿Quién la pronuncia? Y se responde a la primera, recordando que ha habido regímenes ilegales que han sido resultado de revoluciones populares, aceptados por el país, que han devenido en gobiernos regulares, y considera que en tales casos sus actos y disposiciones son válidos y subsistentes, citando como ejemplo, la dictadura de Castilla de 1855 y las Juntas de Gobierno de 1885 y 1894. Y en cuanto a quién pronuncia la revocación o la conveniencia de mantener tales o cuales actos y disposiciones, considera que sólo el Poder Legislativo debe hacerlo en cuanto se establezca el orden regular.

Con posterioridad al 95, el Congreso ha adoptado diversos criterios frente a las disposiciones de los gobiernos de facto. La Ley 1476 dispuso la revisión de los decretos-leyes de las juntas revolucionarias que siguieron a la caída de Leguía. Algunos fueron ratificados. El Congreso de 1945 median

.. /



Cámara de Diputados

..I

te Ley Nº 10221 derogó cuatro decretos-leyes expedidos por la Junta de Gobierno de 1932 y 7 leyes dictadas por el Gobierno del Gral. Benavides en uso de las facultades extraordinarias que le delegó la Conatituyente, todas ellas relacionadas con asuntos político-sociales, pero no se pronunció sobre la abundante legislación de este último gobierno dictada al amparo - de la cuestionada delegación de facultades.

La Ley 11490 expedida por el Congreso "elegido" luego - de la Junta presidida por el Gral. Odría, ratificó en un solo acto todos los decretos-leyes dictados entre el 1º de Noviembre de 1948 y el 27 de Julio de 1950, "quedando en consecuencia sujetos a lo dispuesto en el artículo 132 de la Constitución del Estado", o sea el precepto que declaraba que las leyes son obligatorias desde el día siguiente de su promulgación y publicación, salvo disposición contraria de la misma ley, - dando a esta última parte un sentido totalmente contrario al precepto que obviamente abría la posibilidad de vigencia de la ley en fecha posterior al de la publicación y no anterior, puesto que la propia Constitución en su art. 25 declaraba que ninguna ley tenía fuerza ni efecto retroactivos.

Los Congresos de 1963 -posterior al gobierno de facto de los Generales Pérez Godoy y Lindley- y el actual, que siguió al de los Generales Velasco y Morales Bermúdez, han considerado a los decretos-leyes como leyes materiales -no formales-, válidas sin necesidad de ratificación especial, mientras no sean revocadas.

Es, en parte, readoptar la doctrina de la ley de 1895, coincidente, por lo demás, con los pronunciamientos de la Corte Suprema de la Nación Argentina y lo establecido por ordenanza en Francia (7) al volver a la legalidad republicana, con relación a las normas expedidas por el gobierno de Vichy. Dice la citada ordenanza que los actos constitucionales, leyes y reglamentarios, posteriores al 16 de Junio de 1940 -fecha de la caída del gobierno legítimo- son nulos y sin efecto,



Cámara de Diputados

..T

pero, la nulidad debe ser declarada expresamente. Esta de
cl
ar
ación previa de efectos futuros, es una derogación, ya que
los actos que no se revocan expresamente, continúan rigiendo
como aplicación provisional (8).

En relación a los actos administrativos expedidos por
los gobiernos de facto, el criterio ha sido idéntico: siguen
en tanto no sean derogados. Y en cuanto a los contratos cele
brados por funcionarios de hecho, han sido invariablemente -
cumplidos, salvo modificación acordada con el contratante, o
rescindidos cuando existen vicios esenciales de otra naturale
za.

El hecho consumado, el efecto agotado y aun la norma in
conveniente, han generado derechos que no pueden ser descono
cidos ni anulados. La nulidad de que hablan nuestras Consti
tuciones solo produce al revocarse el decreto-ley o acto mate
rialmente inconstitucional, lo que equivale a su derogación o
abrogación.

En conclusión, opinamos que los decretos-leyes expedidos
por el gobierno de facto rigen en tanto no sean derogados, -
siendo innecesario y hasta inconveniente ratificarlos puesto
que ello obligaría a revisarlos en su totalidad, lo que es ma
terialmente imposible por su excesivo número, o ratificarlos
con una sola ley, procedimiento ya empleado por el Congreso -
que sucedió a la dictadura del Gral. Odría, o ratificar algu
nos, dejando los actos en un limbo jurídico, como sucedió en
el Congreso que siguió al golpe del Gral. Sánchez Cerro. To
dos estos procedimientos no ofrecen la seguridad jurídica que
es menester, tanto para la continuidad del Estado, como para
los derechos de los particulares.

En cuanto a los actos administrativos dictados por los
funcionarios de facto, la validez de los primeros depende, en
primer lugar, de la disposición adoptada por el gobierno legí
timo con relación al decreto-ley que lo origina; y, en segun

../



Cámara de Diputados

..1

do término, de su propio contenido intrínseco, más aún al se trata de actos administrativos en ausencia de norma legal. Obvio resulta que los actos "contra legem" son inválidos, aunque se trate de decretos-leyes.

Los contratos celebrados por los funcionarios de facto que el Poder Ejecutivo considerara conveniente continuarlos - son válidos, pudiendo, como decía la Ley de 1895, acordar con los contratantes las modificaciones que considere pertinentes.

Importante es recordar a propósito de esta materia, que la Constitución vigente, en su artículo 141, establece que "el Estado sólo garantiza el pago de la deuda pública que contraen los gobiernos constitucionales de acuerdo a la Constitución y la ley"; norma que en adelante generará nuevas e interesantes consecuencias jurídicas y políticas.

IV.- RESPONSABILIDAD DE LOS MINISTROS

"La efectiva responsabilidad de quienes ejercen función pública" (Preámbulo de la Constitución Política del Estado) - en sus diversas ramas y grados jerárquicos es principio básico del sistema democrático representativo, ya que es garantía de los derechos fundamentales que la Constitución reconoce y cuya seguridad es fin primordial del Estado. Este mismo principio ha figurado en todas nuestras Constituciones; la de 1933 en su art. 20 dijo: "El que desempeña un cargo público es directa e inmediatamente responsable por los actos que practique en el ejercicio de sus funciones ...". La vigente lo reitera con otras palabras en su artículo 81.

La responsabilidad alcanza a todos los funcionarios. Tratándose de los altos funcionarios del Estado, la manera y el tiempo de hacerla efectiva están señalados por la Constitución y la ley. Aquella excepciona al Presidente de la República durante su mandato, pero siempre que se trate de delitos que no sean los señalados específicamente en ella (Consti



Cámara de Diputados

..1

tución de 1933, art. 150; Constitución Política del Estado, art. 210) o sean los de traición a la patria y los que implican la dictadura o el entorpecimiento del sistema republicano. Al cesar en su mandato, el Presidente es pasible de acusación por otros delitos de función que hubiese cometido en el ejercicio del cargo.

Sobre otros altos funcionarios del Estado, la Constitución (art. 121, Constitución de 1933; Constitución Política del Estado, art. 183) y la Ley Orgánica del Poder Judicial (art. 114) establecen el procedimiento y el órgano jurisdiccional competente para juzgarlos; se trata de aquellos funcionarios que no pueden excusar su responsabilidad por obediencia al superior o por cualquier otra relación de dependencia, y contra los cuales es posible actuar sin requerir previa autorización de autoridad superior alguna.

Sin dejar de apuntar que la relación de funcionarios a que se refiere la Ley Orgánica del Poder Judicial es excesiva en algunos casos y deficiente en otros, lo cual obliga a una revisión legislativa del precepto anotado, interesa para esta dictamen ocuparnos básicamente de los Ministros de Estado.

La ley de 1868 desarrolla en términos generales el concepto de responsabilidad. El art. 1º dice: "Los funcionarios públicos que en el ejercicio de su cargo hagan lo que la ley les prohíbe, u omitan lo que ella les manda, serán responsables de sus actos". La ley aclara perfectamente la diferencia entre la libertad de la persona garantizada en el principio contrario (Constitución de 1933, art. 24; Constitución Política del Estado, art. 2, inc. 20 (a)) y los límites del ejercicio de la función pública.

La responsabilidad es civil si la infracción proviene de ignorancia o descuido; y mixta, civil y criminal, si proviene de prevaricato, soborno u otra causa penal, en cuyo caso será condenado, no sólo al resarcimiento de los daños y perjuicios, sino también a la pena o penas que designe el Código de



Cámara de Diputados

..1

la Materia (art. 2 de la ley citada).

Ahora bien, la responsabilidad de los Ministros tiene, además, características especiales derivadas de nuestro sistema presidencial-parlamentario. No es del caso ocuparnos de la responsabilidad política, que siendo pieza esencial, no es pertinente al asunto en estudio.

Los Ministros son responsables civil y criminalmente - por sus propios actos y por los actos presidenciales que refrenden, decía el art. 179 de la Carta de 1933. La vigente reproduce el mismo principio (art. 221) sin calificar el tipo de responsabilidad, ya que dice en forma genérica que los Ministros son responsables individualmente; lo demás es igual.

En cuanto a la responsabilidad personal por acto propio, ya se ha dicho el principio general que informa nuestro régimen. Lo interesante ahora es precisar el por qué de la reponsabilidad en caso de refrendación.

Doctrinariamente la refrendación tiene 3 finalidades; certificar la autenticidad de la firma del Presidente; limitar su actuación mediante la participación del Ministro, indispensable por la validez del acto (art. 213 de la Constitución); y trasladar la responsabilidad del acto refrendado del Presidente al Ministro refrendatario (art. 221, 1ra. parte ya citada).

La primera finalidad resulta evidente en nuestro Derecho Constitucional.

La nulidad del acto presidencial por falta del refrendo ministerial que, en los regímenes parlamentarios constituye una limitación insoslayable para el Jefe del Estado, en nuestro sistema es sólo una limitación de orden moral y político, puesto que el Presidente puede reemplazar libremente al Ministro sin participación alguna del Parlamento.

Y la otra finalidad, o sea la de hacer recaer la reapon

..1



Cámara de Diputados

..1

sabilidad en el Ministro refrendatario, es complemento de la anterior y es característica del régimen parlamentario, en el que las funciones del gobierno corresponden al Gabinete, siendo, por consiguiente, irresponsable el Presidente o Jefe de Estado. En nuestro sistema si bien el Presidente de la República es también Jefe de Gobierno, no es responsable políticamente de los actos de su gestión. Lo son en cambio los Ministros. Así lo dice expresamente el ya citado artículo 221 en su primer acápite.

Además, y de acuerdo al art. 45 de la Ley de Ministros, éstos "son directamente responsables, conforme a la Constitución, de todos sus actos administrativos". Jéze comentando la ley constitucional francesa de 25 de Febrero de 1875, cuyo art. 6º como el 221 de nuestra Constitución, establece la responsabilidad personal, sostiene que la administrativa les alcanza por la dirección que imparten al portafolio que les es confiado, y por los actos que ellos o sus subordinados realizan para asegurar el funcionamiento de los servicios públicos a su cargo. Consiguientemente, su responsabilidad no sólo es política sino administrativa (9).

A.- Responsabilidad Penal

El art. 183 de la Constitución establece la responsabilidad penal de los Ministros de Estado "por infracción de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones". La Constitución de 1933 decía lo mismo (art. 121).

Son, además, "solidariamente responsables por los actos delictuosos o infractorios de la Constitución o de las leyes, en que incurra el Presidente o que se acuerden en Consejo, aunque salven su voto, a no ser que renuncien inmediatamente (art. 179, 2da. parte, Constitución de 1933; art. 221, 2º párrafo de la actual). El art. 46 de la Ley de Ministros, ante

..1



Cámara de Diputados

..1

cedente de las disposiciones constitucionales de 1933 y 1979, no exigía la renuncia inmediata. Las citadas Cartas Políticas fueron más exigentes. Sin embargo, la responsabilidad penal por omisión continúa en virtud al art. 47 de la Ley de Ministros, al disponer que hay responsabilidad solidaria en el caso de que "embarazado ó oponiéndose el Presidente de la República, o cualquiera de los Ministros, al cumplimiento de las leyes, los demás no lo exciten por medio de un acta en que conste su parecer o decisión"; dispositivo que concuerda con la facultad que la Constitución (art. 215) reconoce al Consejo de Ministros para poder reunirse por convocatoria del Presidente del Consejo.

8.- Infracciones de la Constitución y de las leyes

Respecto a las infracciones cabe repetir lo que Luis F. Villarán observaba en 1899 sobre el texto similar de la Constitución de 1860, vale decir, que hay infracciones que no constituyen delito y, por consiguiente, no hay pena aplicable. Esta es omisión que tendrá que ser subsanada por ley.

En otros casos, la responsabilidad ministerial, lejos de constituir materia de acusación, lo es de censura; lo que, en verdad, ha venido sucediendo desde que el Congreso logró introducir la censura primero mediante ley y luego por disposición constitucional, ya que la censura es mecanismo más propio y efectivo que la acusación de suyo compleja y difícil y en muchos casos ilusoria (10).

Con la limitación establecida por la Constitución vigente que sólo reconoce a la Cámara de Diputados la facultad de censurar Ministros, resultaría a todas luces improcedente la consideración de las infracciones constitucionales que no sean delito como pasibles de acusación, ya que ello significaría otorgar al Senado la posibilidad de suspender a los Ministros en el ejercicio de sus cargos; es decir, censurarlos indirectamente, cuando tal facultad está prohibida a la Cámara Alta.



Cámara de Diputados

..1

C.- Delitos de función

Los delitos cometidos por los Ministros son comunes o de función. De los primeros responden como cualquier individuo particular ante los jueces ordinarios.

Los de función pueden ser de responsabilidad independiente del Ministro, o por traslado de la responsabilidad presidencial, o por responsabilidad colectiva del Consejo de Ministros.

La responsabilidad penal de los Ministros por traslado, resulta de su refrendación del acto del Presidente, cuando el acto es delictuoso. Tena Ramírez al comentar la Constitución Mexicana dice que la responsabilidad en que incurre en estos casos el agente signatario, se justifica plenamente, pues ella constituye la contrapartida de la irresponsabilidad penal de que goza el Presidente durante el tiempo de su encargo, - salvo, por cierto, las excepciones que la Constitución mexicana contempla y que son semejantes a las de nuestro art. 210. Y agrega "e fin de que la actividad del Jefe del Ejecutivo no quede totalmente al margen de las normas punitivas, lo que parece inadmisibles en un régimen de derecho, surge como como - mantenedor del acto en el aspecto de la imputabilidad penal, el Secretario que lo refrenda" (11). La responsabilidad ministerial, a diferencia de la presidencial, sí es exigible penalmente durante su gestión.

"La responsabilidad solidaria por los actos delictuosos, o infractorios de la Constitución o de las leyes que se acuerden en Consejo de Ministros..." (art. 221, 2da. parte de la Constitución).

La responsabilidad solidaria por infracciones a la Constitución y las leyes, que no constituyen delito son, en nuestro concepto, pasibles de censura por las mismas razones que hemos expresado al tratarse de la responsabilidad individual



Cámara de Diputados

..1

de los Ministros. La solidaridad penal entraña pluralidad de agentes en el delito. La terminología empleada por la Constitución no es la correcta, ya que, la legislación penal no ha bla de solidaridad, sino de participación en hechos punibles en el caso de que varias personas tomaran parte en el delito, como en los acuerdos del Consejo de Ministros, excepto que - salven su voto y renuncien inmediatamente, todas aquellas serían consideradas como autores del hecho punible (art. 100 del Código Penal).

La "solidaridad, dice Pareja, impide que un Ministro a dopte una actitud de aislamiento o de indiferencia respecto - del reato del Gabinete, ya que un acto inconstitucional o ile gal le es imputable aunque no haya participado en su perpetración (12). Cabe, sin embargo, preguntarse si el Ministro ina sistente debe renunciar para evitar la solidaridad en el he- cho punible o si le cabe el derecho de probar su no participa- ción en la responsabilidad. Luis F. Villarón se pronunciaba en favor de esta última, cuando la Constitución de 1860 se li mitaba a exigir la constancia en acto del voto salvado.

En su doble calidad de ciudadano y de ministro -dice Thoniasen- los Consejeros de la Corona pueden cometer dos es pecies de infracciones enteramente distintas; las unas, en re lación directa o indirecta con sus funciones oficiales; las otras, completamente extrañas a estas funciones. Ellos pueden así incurrir en una doble responsabilidad. Cuando cometen u na infracción extraña al ejercicio de sus funciones, son, co mo cualquier ciudadano, responsables de sus actos, sometidos a la ley penal y obligados a reparar el daño causado: esta es la responsabilidad ordinaria o de derecho común. Al contrario, cuando delinquen en el ejercicio o con ocasión del ejercicio de sus funciones, incurrir en una responsabilidad de naturale za especial y excepcional: es la responsabilidad política o ministerial.

..1



Cámara de Diputados

..1

Precisando un tanto más, Britz sostiene que: "Para que un delito sea considerado como delito en el ejercicio de la función... es preciso que un acto de esa función sea uno de los elementos constitutivos del delito, o que este acto haya servido para perpetrar o facilitar el delito, o que haya sido destinado a cometerlo (13).

Ninguna disposición contienen nuestras leyes contra los Ministros, por actos extraños al ejercicio de sus funciones, es decir en orden a su responsabilidad privada. Ante este silencio de ley, no cabe duda, dice L. F. Villarán, de que, como todo funcionario, están sujetos al derecho común por sus actos privados que ninguna conexión tienen con sus actos oficiales. En cambio, tratándose de delitos privados de Diputados o Senadores, o de Ministro que sea representante a Congreso, se requiere que la instrucción y juzgamiento, sean precedidos de la autorización previa de su Cámara, o sea, del levantamiento del fuero parlamentario.

D.- Responsabilidad civil y mixta

La responsabilidad civil de los Ministros puede derivar del propio ejercicio del cargo y, además, como la de cualquier particular, de delito o acto ilícito no oficial, pero deriva también de los delitos de función que cometan, esto es la reparación civil de que trata el Código Penal. ✓

Más complejo es el problema de la responsabilidad civil por los actos de administración que les compete. Ya hemos adelantado que la Ley de Ministros se refiere a responsabilidad administrativa; empero en el derecho constitucional contemporáneo la tendencia es establecer la responsabilidad del Estado por los daños causados por sus agentes que responsabilizarlos a éstos directamente, aunque en algunos casos se prevé la repetición contra el agente infractor. La eliminación expresa en nuestra Constitución de la responsabilidad civil de los Ministros nos lleva a sostener la responsabilidad



Cámara de Diputados

.. /

del Estado, como lo estableció el Congreso a propósito de la incautación de los diarios y otros medios de comunicación social hechos por el Gobierno de facto, y no la de sus agentes infractores. En todo caso éste es un asunto que debe establecerse legalmente y para todos los funcionarios. La Ley de Responsabilidad de 1868 se refiere, sin lugar a duda, a la responsabilidad penal, civil y a la que llama mixta.

E.- La responsabilidad de los Ministros que han cesado en sus funciones

Todas las Constituciones, desde la de 1834, que incluyó a los Ministros entre los funcionarios que podían ser acusados por la Cámara de Diputados, se refirieron a los Ministros en ejercicio. La Carta vigente, en cambio, incluye en forma expresa a los ex-Ministros al referirse a funcionarios que han cesado en el cargo. La nueva fórmula constitucional tiene, sin embargo, antecedentes que se remontan al 5 de Setiembre de 1862 cuando varios Diputados acusaron a los Ministros de Gobierno y de Guerra, Manuel Morales y Nicolás Freyre; pero, al ponerse en debate la acusación en Noviembre del mismo año, ya habían dejado de ser Ministros. Sostúvose entonces, recuerda Manuel V. Villarón, que, por este motivo, la acusación no procedía. Se alegó que el art. 64 de la Constitución (de 1860) facultaba a las Cámaras a acusar ante el Senado a los Ministros de Estado, y los que habían cesado no eran Ministros. Esta interpretación de la regla constitucional no fue admitida. Se replicó que, si se aceptase esa doctrina, todos los Ministros serían siempre irresponsables, porque cuando se tratase de entablar la respectiva acusación, la eludirían renunciando a sus carteras. La proposición de acusación fue aprobada, quedando implícitamente resuelto que podía acusarse a los ex-Ministros. Desde entonces no he vuelto a ponerse en duda que la acusación a los ex-Ministros es procedente (14).

.. /



Cámara de Diputados

..T

En 1864, el Diputado Cárdenas afirmaba que en 40 años de República sólo se había acusado a los Gabinetes cuando habían descendido del poder. "Del árbol caído es más fácil cortar leña" (15). Años más tarde, al darse la Ley de Responsabilidad de Funcionarios, aprobada por el Congreso de 1865 y promulgada por el mismo 3 años después, por no haberlo hecho el Poder Ejecutivo, se sancionó expresamente en su art. 26, la responsabilidad de función al que había cesado, por los actos cometidos cuando ejercía el cargo. Nuestra actual Constitución, recoge, pues, una institución que cuenta con numerosos precedentes.

La Constitución vigente no fija plazo para la acusación de ex-Ministros; dejando abierta la posibilidad de señalarlo por ley, ya que, de otra manera, la acusación constitucional se convertiría de hecho en un juicio de residencia -como en la época colonial- los ministros acusados no pueden ausentarse -del país ni obtener empleo alguno mientras se hallen sujetos a juicio de responsabilidad (art. 23 de la ley de 1868), sin plazo alguno y expuestos a todas las contingencias políticas posteriores a su cese, inclusive la "venceta" a la que en términos tan gráficas se refería el diputado Cárdenas en 1864. Otras Constituciones americanas que reconocen la acusación a funcionarios cesantes, limitan el plazo de incoarlos: así la Constitución Chilena de 1925 a los tres meses siguientes a la expiración del cargo; la Mexicana a un año.

La falta de plazo para la caducidad de la acción puede también interpretarse como de efecto contrario; vale decir, paralizar la intervención del Poder Judicial hasta que se haga la acusación, que bien puede no producirse -caso de los ex-Ministros Mariano Nicolás Valcárcel en 1891 y de José Merino Reyna en 1956- o que, producida, quede sin pronunciamiento del Senado, cosa que ha sucedido, tanto que M.V. Villarón afirmó que el Senado ha dado, sin decirlo, verdaderos votos de indemnidad.

../

Yan 1 3
99



Cámara de Diputados

..T

Algunos han considerado que es aplicable a los altos funcionarios del Estado, el plazo establecido en la ley de 1868, art. 10, que es el de prescripción, maa esta interpretación eatá desvirtuada por el mismo Art. 10, ya que a continuación dice que los juicios de responsabilidad que se promuevan contra los altos funcionarios se sujetan a las disposiciones del capítulo siguiente y en éste no figura ninguna disposición sobre el plazo de interposición de la denuncia ni menos de su prescripción. Además, como se colige de lo expuesto en el derecho comparado, el plazo de caducidad en estos casos parece que debe ser máa corto, por tratarse de delitos de función, que pueden tener un contenido eminentemente político. Sin embargo, del texto de nuestras leyes, la acción resulta imprescriptible, por cuanto ninguna ha señalado plazo para la caducidad de la acción, más aún si la nueva Constitución ha ratificado el concepto de imprescriptibilidad de la responsabilidad de los funcionarios de facto en su art. 307, al disponer que serán juzgados según esta misma Constitución y las leyes expedidas de conformidad con ella los que aparezcan responsables de actos de fuerza que deroguen a la Carta Política o que formen parte de Gobiernos que se organicen subsecuentemente si no han contribuido a restablecer el imperio del Derecho y los hace pasibles hasta de la incautación de todo o parte de sus bienes y de los que se hayan enriquecido al amparo de la usurpación, para resarcir a la República de los perjuicios que se le hayan causado.

En conclusión, es procedente afirmar que los ministros de facto son responsables civil, penal y administrativamente, como si fueran funcionarios de jure, por los actos practicados en el ejercicio de sus funciones, ya se trate de actos personales o de los que hubieran refrendado si no renunciaron al cargo.

Y que tal responsabilidad, les alcanza aun habiendo cesado, pues, a las razones expuestas, se suma la norma del art. 183 de la Constitución de 1979 que no hace distinción alguno en



Cámara de Diputados

..1

tre los funcionarios de hecho y de derecho, como al lo hace la propia Carta en su art. 166 al otorgar únicamente a los Presidentes Constitucionales el honor de integrar la Cámara Alta como Senadores Vitalicios.

Y, finalmente, que la acción de reponsabilidad contra di chos funcionarios es imprescriptible contra dichos funciona-- rios, conforme a la legislación vigente.

V.- LA ACUSACION CONSTITUCIONAL

El procedimiento de acusación constitucional tiene pre-- cedentes que se remontan a los primeros años de la República, habiendo llegado a nuestros días con características especia-- les que lo distinguen de otros similares de Europa y América.

El origen de la acusación constitucional se encuentra en el impeachment (16) inglés.

Como se sabe, en Inglaterra desde el siglo XIV, se arbi-- tró un procedimiento y una jurisdicción especiales para juz-- gar a los Ministros del Rey.

Dicha acusación -impeachment- la hace la Cámara de los Comunes ante la Cámara de los Lores. La competencia de ésta para constituirse en Tribunal era fácil de justificar, ya que tuvo atribuciones como "Magnum Concillum" desde sus orígenes para todas las acusaciones que se hacían ante los jurados ofi-- ciales del Estado. La actuación de la Cámara de los Comunes se justifica en principios de derecho común. El derecho in-- glés establecía como fundamento de toda acción criminal que la acusación fuese admitida por un gran jurado que residía, periódicamente, en cada Condado. La Cámara de los Comunes e-- ra una representación de los condados y podía ser considerada como el gran jurado de toda Inglaterra.

El impeachment tenía dos aspectos débiles. Por una - parte, siendo un procedimiento regular en materia penal, era lógico que sólo se admitiese en aquellos casos en que el acto

../



Cámara de Diputados

.,T

realizado constituyese una infracción prevista en ese derecho. Este rigor lógico se rompió en el siglo XVII cuando empezó a administrarse para aquellos actos que no constituyen delito sino falta grave. En esta hipótesis, la Cámara de los Lores tenía amplia facultad de apreciación sobre el hecho y sobre la pena. Por otra, el Rey poseía en Inglaterra el derecho de gracia y amnistía tanto individual como en la rendición de cuentas sobre la justicia, honestidad y estabilidad de un ministro. En esta hipótesis, la Cámara de los Lores tenía amplia facultad de apreciación sobre el hecho y sobre la pena. Por otra, el Rey poseía, en Inglaterra, el derecho de gracia y amnistía, tanto individual como colectiva. Este derecho podía ser utilizado para salvar a un Ministro de la Corona acusado de impeachment. El "Act of Settlement" suprimió esta facultad, declarando que ningún perdón podía ser invocado para evitar un impeachment iniciado por los Comunes.

Esta institución británica se utilizó, más que para perseguir delitos, para derrocar ministros, y "alguno de ellos hubo de ver desde la horca cómo se resolvía una crisis de gabinete a costa de su cabeza, mecanismo éste que al buen sentido inglés pareció pronto excesivamente sanginario para solventar la crisis de gobierno, e inventaron en su lugar precisamente el gran descubrimiento del parlamentarismo, que no es otro que el principio de exigencia de responsabilidad política" (17). Este sistema que Tocqueville llama juicio político, porque el fallo es promovido por un cuerpo político, ha sido adoptado por varios países, entre ellos Estados Unidos desde 1787.

Los Estados Unidos adaptaron el impeachment incorporándolo a la forma republicana de gobierno y a su sistema de separación de poderes, para hacer efectiva la responsabilidad de un ejecutivo excesivamente fuerte y acentuar el "control popular a través del Congreso" (18). Además hicieron extensivo el impeachment al Presidente y Vicepresidente, a los



Cámara de Diputados

.. /

magistrados judiciales y demás funcionarios civiles.

En el sistema norteamericano, la Cámara Baja actúa como Fiscal; y, la Alta, como Tribunal de instancia única, con la característica de que el Senado, en ese caso, es presidido por el Presidente de la Corte Suprema Federal, para impedir que el Vicepresidente de la República, que es obligadamente Presidente del Senado, pudiera influir la opinión de la Cámara en su propio beneficio.

En otros países la sustanciación de la causa se hace ante un Tribunal especial: caso de las Constituciones de Weimar con el llamado Tribunal de Estado, o de la Española de 1931 que encargó el juzgamiento al Tribunal de Garantías Constitucionales, y de la Italiana de 1947 que lo hace con el Tribunal Constitucional.

También con un criterio judicial estricto, otras Constituciones, como la española de 1979, habilita para el juzgamiento de los delitos comunes a la Sala en lo Penal de Tribunal Supremo (art. 102), pero, si se trata de traición o delito contra la seguridad del Estado en el ejercicio de la función, exige iniciativa de la cuarta parte de los miembros del Congreso y la aprobación de la mayoría absoluta del mismo.

Finalmente, otros países, entre los cuales figura el nuestro, inviste a la Cámara de Diputados del derecho de acusar; al Senado del derecho de declarar si procede el enjuiciamiento, suspendiendo al funcionario en el ejercicio de su cargo; y reserva íntegramente a la Corte Suprema su legítima atribución de juzgar, absolviendo o condenando. Este sistema concuerda con los principios fundamentales de la independencia y separación de los poderes públicos y de igualdad civil.

Como las causas de acusación pueden ser las infracciones constitucionales cometidas en el ejercicio de la función, habrá que distinguir si la infracción es delictual o no, ya que si no está tipificada y penada en el Código Penal, no se podrá tramitar ante la Corte Suprema; será una acusación pura-



Cámara de Diputados

..T

mente política que concluirá con la suspensión del funcionario, caso éste que, al igual que en Inglaterra, ha quedado en desuso, al establecerse, primero legalmente y luego constitucionalmente, el voto de censura, con el añadido que tal censura no puede imponerla el Senado desde la dación de la Constitución vigente, lo que hará improcedente la acusación por tal concepto. Tratándose de delitos, el problema puede producirse sobre su calificación; es decir, si es o no propio o relativo a la función, ya que, si no lo es, no procede el impeachment, sino el procedimiento ordinario.

En cuanto a los funcionarios que pueden ser acusados, la Constitución Peruana se refiere al Presidente y Vicepresidentes de la República, los miembros de ambas Cámaras (otras legislaciones no los incluyen por considerar que el fuero Parlamentario es suficiente garantía, y otras como la argentina en que figuraban, los eliminó con la reforma de 1860), los Ministros de Estado, por las razones ya expresadas en este dictamen; y los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia. La inclusión de los Magistrados Supremos en el ante-juicio figura también en la Constitución Argentina, lo que ha sido objeto de crítica por algunos autores por considerar que "no se concibe que quienes juzgan la responsabilidad jurídica de los jueces sean ellos jurídicamente irresponsables, como son los miembros del Senado constituido en Tribunal, porque tal cosa significa justificar la responsabilidad con la irresponsabilidad, contra la esencia misma del sistema republicano. (19). Si bien esta crítica puede ser aplicable a la Argentina -crítica que no es general- no es procedente en el Perú donde los Senadores son pasibles de responsabilidad.

La Constitución de 1979 ha incluido expresamente el ante-juicio a los Magistrados del Tribunal de Garantías Constitucionales, por tratarse de altos funcionarios que requieren al igual que los demás ya citados, un procedimiento especial para que proceda su enjuiciamiento (art. 183 y 297).

../



Cámara de Diputados

..1

Finalmente, la Constitución de 1979, como la de 1860 y posteriores, dejan a la legislación ordinaria incluir a otros altos funcionarios de la República. La Ley Orgánica del Poder Judicial (art. 114) comprende a Arzobispos y Obispos, lo que hoy resulta improcedente por haberse abolido el Patronato y gozar la Iglesia Católica de plena independencia y autonomía (art. 86). También incluye a los Agentes Diplomáticos acreditados en otra nación, Fiscales de las Cortes Superiores i miembros del Consejo de Oficiales Generales, todos los cuales han de ser materia de revisión legislativa para dejar únicamente a quienes ostentan una jerarquía muy alta y en alguna forma equivalente a las específicamente señaladas por la Constitución; y, en cambio, añadir a los creados en la nueva Carta, a saber: el Fiscal de la Nación, el Contralor General de la República, el Superintendente de Banca y Seguros y el Presidente del Directorio del Banco Central de Reserva.

La acusación constitucional en el Perú es un procedimiento solemne y público, que tiene la finalidad de suspender el mandato (caso del Presidente en ejercicio o del Vicepresidente que haga sus veces y de Senadores y Diputados) o la función pública (caso de los funcionarios) para someterlos al Poder Judicial.

La Cámara de Diputados, que es la Cámara política por excelencia, es la indicada para acusar; y la otra, que se considera más reposada y conservadora, que es menos numerosa, "puesto que el apasionamiento aumenta con el número de la Asamblea, es la que se halla en condiciones más favorables para juzgar con severidad, por lo menos en teoría, pues en la práctica, las cosas no suelen ser siempre así" (20).

El procedimiento ante las Cámaras no es un juicio penal; no persigue castigar, sino suspender del cargo; no juzgar un hecho como delictuoso, sino una situación de gobierno como inconveniente para el Estado. Vale decir, alejar del ejercicio

../



Cámara de Diputados
..+

del poder a quien es portador del mismo, por eso, el proceso termina y agota su objetivo al suspender al acusado.

No es un juicio político, como en otros países, donde el fallo del Senado determina la revocación definitiva del mandato presidencial o parlamentario o la destitución e inhabilitación del funcionario acusado.

El nuestro es un ante-juicio para abrir el proceso penal, una acusación constitucional ante el Poder Judicial. La suspensión que acuerda el Senado tiene por objeto que nunca se someta a proceso judicial a un alto funcionario de los enumerados por la Constitución y la Ley mientras está en el ejercicio del cargo.

Por esta razón es que no resulta incongruente que el que ha cesado o renuncia al cargo sea también pasible del ante-juicio o acusación constitucional, porque lo que se persigue en final de cuentas es la excepción procesal de que el juzgamiento judicial se haga ante la Corte Suprema y no ante cualquier juzgado, porque se supone que el más alto Tribunal está en condiciones de proceder con mayor independencia y ser menos influenciable a las presiones del Poder, las venganzas políticas y las pasiones de los adversarios. Además, la intervención de dos poderes (Legislativo y Judicial) en el procedimiento constituye también una garantía de mayor imparcialidad y severidad.

Esta suspensión es distinta de la producida por el desafuero. Como se sabe, sólo los miembros del Congreso, a quienes la Constitución les otorga inmunidades requieren que sus respectivas Cámaras convengan el levantar el fuero parlementario para que puedan ser procesados por los jueces ordinarios en caso de delitos que no sean de función. La suspensión de este fuero permite el procesamiento del diputado o senador para su juzgamiento por el delito denunciado, sin que dicha suspensión implique privación de sus demás derechos parlamentarios.



Cámara de Diputados

..1

rios, salvo que sea apresado, en cuyo caso la suspensión se produce de hecho y, si es condenado e inhabilitado, la suspensión equivale a su destitución, y da lugar a la vacancia del cargo.

A.- El Proceso Judicial

Terminado el antejuicio con la declaración del Senado, la Constitución dice que el acusado, suspenso en el ejercicio del cargo, queda "sujeto a juicio según ley". Esta ha sido la fórmula tradicional en las Constituciones peruanas. El precedente se encuentra sin duda en el art. 229 de la Constitución de Cádiz, que disponía la competencia del Tribunal Supremo de Justicia para conocer las causas que las Cortes (poder Legislativo) habían decretado que "ha lugar" (art. 228); decreto que, al igual que en nuestras Constituciones, producía la suspensión del acusado.

La competencia de los tribunales debe ser universal para fallar a todo género de causas, porque nada hay más contrario a los principios de la administración de justicia que los tribunales de fuero especial, los cuales no hacen más que originar dilaciones o vejámenes inútiles, y los excepcionales que, formados para los casos ocurridos, destruyen todas las garantías de la libertad individual.

"En el régimen de igualdad de todos los derechos y en el sistema representativo, basado sobre la división de los poderes del Estado, no es lógica ninguna jurisdicción que envuelva un privilegio, o que exceptúe del derecho común a un hombre como funcionario o como miembro de una clase o jerarquía social. Todos los funcionarios, cualquiera que sea su rango, tanto en las contenciones que tengan origen en sus funciones, como en los delitos que sean justiciables, deben ser juzgados por los tribunales ordinarios (21). Púedese para asegurar la rectitud del juicio, someterlos a un tribunal superior, si su

..1



Cámara de Diputados

..1

categoría es tan alta, que diera influencia peligrosa en otros Tribunales, y puédesse también atribuir a las Cámaras, la facultad de declarar si deben ser justiciables en determinadas circunstancias, para impedir que un Jefe de Estado o un miembro de la Corte Suprema sean víctimas de los abusos, del odio o de las especulaciones de partido; pero en todo caso, el juzgamiento no debe pertenecer sino al Poder Judicial Único, que tiene una competencia universal, tratándose de administrar justicia" (22).

La competencia de la Corte Suprema para juzgar a los altos funcionarios del Estado está reconocida desde la Constitución 1823 hasta la Carta de 1839.

En las acusaciones contra algún Diputado o Senador por crímenes de traición, atentados contra la seguridad pública, concusión, y, en general, por todo delito cometido en el ejercicio de sus funciones, con pena infamante, el Senado procedía a declarar haber o no lugar a formación de causa; y en el primer caso, eran puestos el reo y el proceso a disposición de la Corte Suprema.

La querrela por los demás crímenes se tomaba en consideración por la Cámara respectiva en sesión secreta; se pasaba después a una Comisión, se oía a ésta y al acusado; y en seguida resolvía la Cámara si había o no lugar a formación de causa. Si la había, pasaba el proceso al Juez respectivo, que era la propia Cámara, la cual nombraba de su seno un Juez de Primera Instancia, un Tribunal completo de tres para la segunda y otro de cinco para la tercera; y además un Fiscal (arta. 8 y sgtes. del Reglamento de 1822; 7 y sgtes. del de 1828; y 7 y sgtes. del de 1853 - Capítulos referentes a Miembros del Congreso.

En las Constituciones citadas, y hasta la de 1860, los Magistrados de la Corte Suprema eran juzgados por el Tribunal de los Siete Jueces; y posteriormente, por el Tribunal de Responsabilidad, abolido en la Ley Orgánica del Poder Judicial (1911) y desde entonces, dichos Magistrados también son pasibles de juzgamiento por la propia Corte Suprema (art. 55, 1a).



Cámara de Diputados

..T

En igual sentido la actual Ley Orgánica del Poder Judicial (art. 114).

El Código de Enjuiciamientos en Materia Penal de 1863, en su art. 5º inc. 3º, reconoció jurisdicción especial a la Corte Suprema en primera y segunda instancia, en las causas contra los Arzobispos, Obispos, Ministros de Estado, Agentes Diplomáticos del Perú y Vocales de la Cortes Superiores; y el inc. 4º, en el juicio de responsabilidad contra el Presidente y Vicepresidentes de la República. Con fecha 3 de octubre de 1896, se dictó la ley que amplió la jurisdicción de la Corte Suprema para los Senadores y Diputados, con el propósito de concordar la Constitución del 60 con la Ley de Responsabilidad (art. 22) y el citado Código procesal.

El Código de Procedimientos en Materia Criminal de 1920 (Ley 4019) en su art. 34 declaró vigente la jurisdicción establecida por la Ley de 1868; y, finalmente, el Código de Procedimientos Penales (Ley 9024) actualmente vigente, en su art. 17 dice que para los casos a que nos estamos refiriendo, la Corte Suprema observará el trámite establecido en este Código, constituyéndose para el efecto la Segunda Sala en Tribunal Correccional con tres vocales y designando vocal instructor al menos antiguo. La Primera Sala conocerá del recurso de nulidad a que haya lugar.

Como se ve, la Corte Suprema tiene competencia especial para juzgar estos casos. En los delitos que no son de función, es competente el Juez Instructor y el procedimiento se sigue en ambos, conforme a las normas del Código Procesal Penal.

B.- La Ley de 1868

La competencia para el antejuicio es propia del Poder Legislativo, como órgano de control. A diferencia de las leyes en que intervienen las dos Cámaras, con iguales atribuciones e indistintamente, en el antejuicio, cada una lo hace a títu-

../



Cámara de Diputados

.. /

lo de función privativa y con alcances distintos; vale decir que, a diferencia de sus atribuciones legislativas -concurrencia para la aprobación de la ley- en que realizan un acto común, en aquel cumplen separadamente un acto especial -una causa y la otra juzga-. Y constituye además, un acto distinto de la fiscalización que corresponde en general al Congreso porque, a partir de la Constitución vigente, el control político por excelencia -la censura ministerial- está reservado con carácter exclusivo a la Cámara de Diputados, como se ha dicho.

Consiguientemente, las únicas personas legitimadas para iniciar el procedimiento de acusación son los diputados, que lo hacen por medio de una proposición. Esta es la regla general y así lo reconoce el art. 11 de la Ley de 1868. Mas esta ley también faculta a que la petición pueda ser hecha por cualquier particular, lo que resulta explicable, porque pueden producirse infracciones que sean desconocidas por los diputados, en tanto no lo son los afectados por ellas. La citada Ley de 1868 añade a la Comisión Permanente (existente cuando se dió la Constitución de 1860 y abolida desde 1872 hasta 1979 en que fue nuevamente establecida) pero sólo para los efectos de la atribución segunda del art. 107 -se refiere a la Constitución de 1860- que decía que la Comisión Permanente podía "pedir a la Cámara de Diputados la correspondiente acusación contra el Ministro o Ministros responsables en el caso de que hubieran sido desatendidas... dos representaciones sucesivas (que le hubiere dirigido dicha Comiaión) para que enmiende cualquier infracción que hubiere cometido, o para que proceda contra las autoridades subalternas si ellas hubiesen sido las infractoras" (art. 107, inc. 1ª). Ahora bien, la Comiaión Permanente de 1979, al igual que la de 1860, está integrada por Diputados y Senadores; pero el tipo de infracción a que se refería esta última para los Ministros, constituye una responsabilidad política más que criminal, pasible de censura. Si es

.. /



Cámara de Diputados

..T

to es así, tampoco resultaría vigente la legitimación de acusación por la actual Comisión Permanente, por ser la censura propia de la Cámara de Diputados y no del Senado, ni de órgano alguno constituido en forma mixta. Y esto es lógico, ya que es función privativa de los Senadores actuar declarando fundada o no la acusación que le presente Diputados.

Consiguientemente, ninguna autoridad, incluido el Fiscal de la Nación, ni poder distinto, pueden pedir la acusación. Más aún si la Ley Orgánica del Ministerio Público (Decreto Legislativo Nº 52, en el art. 66, inc. 2), encarga al Fiscal de la Nación ejercitar ante la Sala de la Corte Suprema que corresponda, las acciones civiles y penales a que hubiere lugar, cuando el Senado haya declarado procedente la acusación o denuncia. Si se trata de denuncias contra Magistrados de la Corte Suprema, que provengan del Consejo de la Magistratura, las tramita a la Cámara de Diputados (inc. 3 del citado artículo), disposición concordante con el art. 249 de la Constitución y los arts. 28, inc. 3ª y 30 de la Ley Orgánica los Consejos de la Magistratura (Decreto Legislativo Nº 25). En la Cámara tendrá que hacerla suya algún Diputado para que se inicie el trámite de acusación.

¿Está legitimada la Corte Suprema para denunciar a los al tos funcionarios del Estado, o a sus propios miembros? En ri gor constitucional tampoco lo está, porque, como se ha dicho, es facultad privativa de los Diputados y por el principio de separación de poderes que informa nuestro sistema republicano. De acuerdo a un precedente conocido, lo hizo por delitos come tidos por un representante a Congreso para los efectos del de safuero, únicamente; y en este caso se cursó por intermedio del Ministerio de Justicia, considerando el trámite regular por ser su vínculo con el Poder Ejecutivo, el que, a su vez, lo tramitó al Congreso Constituyente de 1931. (23).

Pero, como el Poder Judicial, al conocer de un caso cual quiera puede encontrar indicios o pruebas de responsabilidad

../



Cámara de Diputados

de un alto funcionario, está en la obligación de poner el hecho en conocimiento de la Cámara de Diputados; y aun acusar de acuerdo al art. 358 del Código de Procedimientos Penales que trata de los casos de habeas corpus, en que la autoridad inculpada alega orden del Gobierno, Igual obligación de poner en conocimiento de la Cámara de Diputados incumbe a cualquier Ministro si en el ejercicio de sus funciones encuentra indicios o pruebas de responsabilidad contra al tos funcionarios. Tal fue el caso protagonizado por el titular de Justicia por los actos practicados por dos diputados y un senador en la Corte Superior de Justicia de Huancayo.

El Diputado o el particular agraviado que proponga o pida la acusación, debe presentar los documentos que la justifiquen, o indicar el lugar donde existan o señalará a las personas que conocen los hechos (art. 12 de la Ley de 1868).

Nuestra Constitución, a diferencia de las otras, no señala procedimiento alguno, ni el número de votos necesario para acusar y fallar. Lo hace, en cambio, la citada Ley de 1868, exigiendo pluralidad absoluta para admitir o no a discusión la denuncia. Si la admite, nombra una Comisión de 5 de sus miembros, la que investiga el hecho denunciado citando al o a los acusados, en el término de 15 días, que, en la mayoría de los casos es excesivamente corto, lo que motiva su incumplimiento; luego el dictamen es votado por el Pleno de la Cámara, aceptándolo o desestimándolo por simple mayoría. Acto seguido, nombra a tres diputados, que, como es lógico, deberán haber formado parte de la Comisión, aunque la ley no lo diga, para que sostengan "el proyecto de acusación" ante el Senado.

Recibido éste por el Senado, envía copia al acusado o acusados y nombra una Comisión de tres senadores para que en el término de tres días -plazo también estrecho- informe si hay o no lugar a formación de causa, pudiendo practicar en dicho término las diligencias que crea necesarias para esclarecimiento de los hechos (art. 19 de la Ley de 1868). El Senado, al aprobar su reciente Reglamento, ha elevado a 5 el número de Senadores informantes.

¿ Puede el Reglamento de una Cámara que tiene fuerza de -



Cámara de Diputados

..1

ley sólo para ella, modificar una ley aprobada por ambas Cámaras y promulgada de acuerdo a la Constitución? Este es un asunto que bien merece ser estudiado, ya que trae a colación el debate existente en la doctrina constitucional argentina sobre si la substanciación del procedimiento del antejuicio debe ser reglamentada por ley o por resolución de cada cuerpo en lo relativo a su propia actuación. Ante el silencio de la Constitución, se ha sostenido que se trata de materia de competencia de cada una de las ramas del Congreso y no de materia legislativa o de competencia del Congreso en general. Al pronunciarse sobre el asunto, Linares Quintana (24), opina porque sólo cada Cámara puede reglamentar el proceso de su propia actuación, no pudiendo hacerlo en lo relativo al desempeño de la otra. En igual sentido se pronuncia González Calderon (25), quien agrega que se trata de facultades privativas de cada Cámara que no son legislativas o de reglamentación legal, sino especiales y de control sobre los otros departamentos del gobierno. Tampoco -dice- puede hacerse mediante ley, porque no hay ley sin conformidad del Ejecutivo (expresa o tácita), lo que supone un derecho de veto. ¿Y quien pretendería -se pregunta- sostener que el Ejecutivo está capacitado constitucionalmente para oponerse al criterio con que las Cámaras entienden que deben ejercer sus facultades privativas? En sentido contrario, Bielsa, con su gran autoridad sostiene la necesidad de que sea una ley. En efecto, dice: "A diferencia de ciertos reglamentos, la ley tiene unidad, certeza y anterioridad al hecho generador de la causa o juicio. El Reglamento de las Cámaras puede ser dictado para la causa, o en momentos en que ella se produce. Dictar los reglamentos de la actuación y del juicio como la fase misma del proceso no es atribución de cada Cámara".

"Tampoco vale el argumento de que el Poder Ejecutivo puede enervar a la ley con el veto. Eso no tiene relevancia alguna, pues además de que es argumento aplicable a otras leyes en que podría haber interés por parte del Ejecutivo de tra



Cámara de Diputados

..T

bar su sanción definitiva, como son las que reglamentan el ejercicio de sus poderes (en principio todas son susceptibles de reglamentación), a menos que se trate de ciertos actos de exclusiva facultad, se debe considerar que una ley de esta índole siempre logra la mayoría necesaria de votos para inasistir en caso de veto, pues si su objeto y fin excluye todo interés político o partidario, debe suponerse que siempre tendrá dos tercios de votos.

"Si la ley no se ha sancionado ea, sin duda, por lo raro que en la práctica ea el juicio político, y quizá también ha parecido suficiente el Reglamento del 10 de Agosto de 1867" (26).

El Senado parece haber coincidido con la primera tesis doctrinaria al expedir su Reglamento, pero, entre nosotros el procedimiento está señalado por ley, y aunque los Reglamentos de las Cámaras "tienen fuerza de ley", se entiende que ello no significa que pueden derogar o modificar leyes que, como la de 1868, reglan a ambas Cámaras y aun procedimientos de responsabilidad de otros funcionarios.

Debatida y votada la acusación, si el Senado se pronuncia porque hay lugar a la formación de causa, suspende al funcionario -en este caso al Ministro- en el ejercicio de su función. La suspensión del empleo, cargos o derechos políticos era un pena que duraba de un mes a dos años, de acuerdo a los arts. 23 y 28 del Código de 1863 vigente hasta 1924 en que desapareció como figura penal.

La Constitución la usa como medida provisoria por la cual se aleja momentáneamente de su cargo a un funcionario. Esta medida se justifica por la necesidad de seguir el procedimiento penal por una razón ejemplarizante, sobre todo en caso de presunción de delito, para que el funcionario no siga actuando y además, por las razones expuestas por Lastarria, anteriormente citadas (27).

../



Cámara de Diputados

..1

Cuando la acusación es contra Ministros de Estado, éstos no pueden ausentarse del país ni obtener empleo alguno mientras dure el procedimiento judicial (art. 23 de la Ley de 1868). La misma regla tiene que aplicarse a los ex-Ministros, por ser pasibles de acusación. (28)

C.- La acusación constitucional durante el Gobierno de Facto

Producido el golpe de estado de 1968, y disuelto el Congreso por decisión de la Junta Militar, el gobierno dictó el Estatuto de la Revolución ya analizado en este dictamen, según el cual el Poder Legislativo lo ejercía el Presidente de la Junta con participación de los Ministros, los que asumieron facultades legislativas y, como no se hizo excepción alguna, se deducía que también las privativas de cada Cámara, a diferencia del Estatuto argentino que exceptúa las previstas para el juicio político.

Sin embargo, cuando la Junta Revolucionaria resolvió enjuiciar al Ministro de Hacienda del régimen constitucional, - se limitó a expedir el Decreto Ley 17471 cuyo artículo 1º sustituyó el 114º de la Ley Orgánica del Poder Judicial suprimiendo la frase "aunque hayan cesado en el cargo", y con ese acto dispuso que el citado ex-Ministro fuera instruido ante el juez ordinario (ignoró, dicho sea de paso, que la Ley de 1868 en su art. 26 que seguía vigente, también incluye a los ex-altos funcionarios). Basado en la misma mutilación, enjuició más tarde a otros ex-Ministros del régimen constitucional. El decreto-ley en mención, rigió desde el 5 de febrero de 1969 hasta el 24 de abril de 1980, en que fue derogado mediante otro decreto ley que lleva el número 22998, devolviendo al art. 114 de la Ley Orgánica del Poder Judicial su primitiva redacción.

Durante el funcionamiento de la Asamblea Constituyente de 1978, el gobierno de facto denunció a tres asambleístas como pasibles de antejuicio. En esas oportunidades el Pleno -

../



Cámara de Diputados

..I

que actuaba como Senado, de acuerdo con el dictamen de la Comisión de Reglamento, que hacía las veces de Cámara de Diputados (art. 50 del Reglamento de la Asamblea) consideró que no había lugar a formación de causa por falta de hechos justificables.

Caso distinto fue el pedido de acusación formulado por un particular agraviado contra los Vocales del Tribunal Agrario, cuyo decreto-ley de creación les reconocía rango de magistrados supremos. La Comisión de Reglamento se pronunció por la improcedencia del pedido, por cuanto la Constitución de 1933 limitaba el antejuicio a los "miembros de la Corte Suprema de Justicia" y dejó a salvo el derecho del agraviado para hacerlo valer ante el Poder Judicial. El dictamen no llegó a debatirse en la Asamblea.



Cámara de Diputados

CONCLUSIONES

- 1.- Los gobiernos usurpadores devienen de facto cuando sustituyen a las autoridades legítimas, dominan el territorio nacional, son aceptados por la población o simplemente tolerados por ella, las normas que dicten son cumplidas y logran el reconocimiento de los gobiernos extranjeros. El anterior Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada devino en gobierno de facto.
- 2.- Los funcionarios de facto son responsables por las faltas y delitos cometidos en el ejercicio de la función como si lo fueran de derecho. Lo cual es aplicable tanto a los altos funcionarios como a los de menor jerarquía.
- 3.- Los Decretos-Layas, actos administrativos y contratos celebrados por los gobiernos de facto, aunque adolecen de inconstitucionalidad formal, producen efectos válidos, sin necesidad de ratificación, hasta que sean derogados, revocados y rescindidos, respectivamente, por el gobierno legítimo posterior.
- 4.- Los funcionarios públicos que, en el ejercicio de su cargo, hagan lo que la ley les prohíbe, u omitan lo que ella les mande, son responsables de tales actos u omisiones.
- 5.- La responsabilidad penal, civil y administrativa de los Ministros de facto por los delitos de función, se tramita de acuerdo a las disposiciones de los arts. 183 y 184 de la Constitución vigente y al art. 114 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.
- 6.- Están legitimados para iniciar la denuncia constitucional o antejuicio únicamente los diputados y cualquier persona particular agraviada. No lo está el Fiscal de la Nación. Los Ministros de Estado y la Corte Suprema de Justicia, por intermedio del Ministro de Justicia, deben hacer llegar a la Cámara de Diputados los indicios o pruebas de de



Cámara de Diputados

..1

- litos cometidos por los altos funcionarios del Estado, cuando tengan conocimiento de ellos como consecuencia del ejercicio de sus funciones, salvo el caso previsto en el art. 358 del Código de Procedimientos Penales, en que la Corte Suprema debe acusar.
- 7.- El antejuicio se sigue únicamente por la comisión de delitos en el ejercicio de la función, esto es, aquellos que directa o indirectamente pueden haberse cometido sólo por el hecho de ser funcionario; y ~~el~~ supuesto ^{acusado} ~~acusado~~ cesa - en el cargo hasta que concluya el procedimiento judicial. Si es declarado inocente, se reincorpora. Si es declarado culpable e inhabilitado, debe ser destituido.
- 8.- El desafuero que es privativo de los representantes a Congreso, se produce por delitos comunes y no de función y suspende al titular para que sea procesado por el delito cometido, no inhabilitándolo para la función, salvo que sea detenido, en que la suspensión se produce de hecho.
- 9.- Los procesos que están presentados por denuncia fiscal de ben ser asumidos por cualquier Diputado para que pueda iniciarse el antejuicio.
- 10.- De conformidad con la legislación vigente, la acción penal contra los funcionarios a que se refiere el art. 183 de - la Constitución, es imprescriptible.



Cámara de Diputados

N O T A S

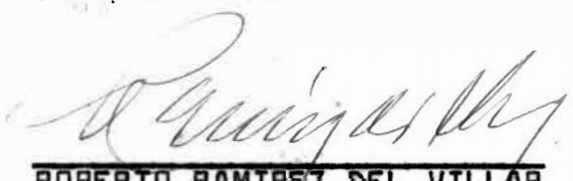
- (1) Burdeau George, *Traite De Science Politique*, París 1969, Tomo IV, pág. 611 y ss.
- (2) *Derecho Administrativo*, Buenos Aires, 1981. Volumen I, pág. 784 y ss.
- (2a) Sobre el Estatuto Revolucionario, Ramírez del Villar, Roberto, "El Estatuto Revolucionario", diario "Correo" de Lima - del 6 de Octubre de 1968.
- (3) Ver su "Derecho Administrativo", México, pág. 183.
- (4) Sayaguez Lazo, "Derecho Adminiatrativo", Montevideo, Tomo I pág. 300 y ss.
- (4a) Brandao Cavalcanti Temistoclea, *Tratado de Direito Administrativo*, 1961, Tomo IV, pág. 71 y ss.
- (5) Silva Santisteban, citado por el Constituyente Luis Bedoya.
- (6) Villarán, Luis Felipe, "La Conatitución Peruana"; pág. 200-201.
- (7) Ordenanza del 9 de Agosto de 1944.
- (8) Laubadere, "Manual de Droit Adminiastrativ", 1963, págs. 112-113.
- (9) Ver su "Droit Constitutionnel", Tomo IV, pág. 850.
- (10) Ibarra, José Jacinto, en el Congreso de 1869; y Silva Santisteban, José, cit. por Villarán, Manuel Vicente, "Páginas - Escogidas", pág. 165.
- (11) Ver su "Derecho Constitucional Mejicano", 1964, pág. 264.
- (12) Ver su "Derecho Constitucional Peruano", 1963, pág. 225.
- (13) Britz, al comentar la Constitución Belga, citado por Luis Felipe Villarán, op.cit., pág. 301.
- (14) Ver Villarán, Manuel V., op.cit., pág. 160.
- (15) Idem, pág. 161.
- (16) La palabra "impeachment" significa: reconvención, tacha, desdoro, como acepción general; y acusación pública, acción de pedir cuentas, en su acepción particular.
- (17) Alzaga, Oscar, "La Constitución Española de 1979", pág. 637.
- (18) Sánchez Viamonte, "Manual de Derecho Conatitucional", pág. 278.



Cámara de Diputados

.. /

- (19) Sánchez Viamonte, op. cit., pág. 279.
- (20) Matienzo, "Lecciones de Derecho Constitucional", pág. 354.
- (21) Los tribunales militares son una necesidad como lo son los ejércitos permanentes. Es por ellos y para ellos que existe jurisdicción excepcional; la única de que no puede prescindirse, porque es inherente a la institución de las fuerzas armadas y policiales.
- (22) Lastarria, "Política Positiva", cit. por Villarán, Luis F., op. cit., p. 334-335.
- (23) Echegaray, "La Cámara de Diputados y las Constituciones del Perú", pág. 933.
- (24) Ver su "Tratado de Ciencia del Derecho Constitucional", Tomo 8, pág. 485.
- (25) Ver su "Curso de Derecho Constitucional", pág. 504.
- (26) Bielsa, Rafael; "Derecho Constitucional", Bs. As., 1959, págs. 605-606.
- (27) Ver nota 22.
- (28) Sobre la historia de las acusaciones Constitucionales en el Perú, Ramírez del Villar, Roberto "Casos y Cosas de los Juicios Políticos", diario "Correo" de Lima del 21 de Octubre 1968.
- Déase Cuenta.- Sala de la Comisión
- Lima, 21 de Abril de 1982.


ROBERTO RAMÍREZ DEL VILLAR
Presidente

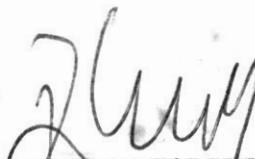

VALENTÍN PANIAGUA CORAZAO


JAVIER DE BELAUNDE RUIZ DE S.

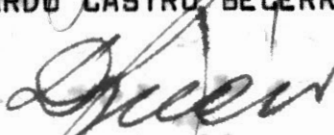


Cámara de Diputados

..1


RICARDO CASTRO BECERRA


ALDO ESTRADA CHOQUE


DAGOBERTO LAINEZ VOBANOVIC


RUBEN SOLDEVILLA BRAVO


EFRAIN GARCIA TRIBAULT


MIGUEL GUEVARA MORAN

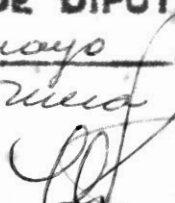
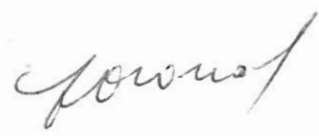

JULIO MELGAR DIAZ


ALEJANDRO OLIVERA VILA

CAMARA DE DIPUTADOS

Lima 27 de mayo de 1982

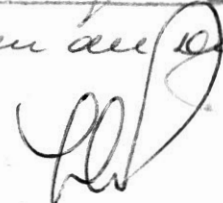
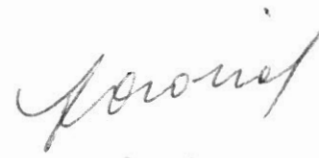
en mesa

CAMARA DE DIPUTADOS

Lima 28 de mayo de 1982

A la Orden del Día

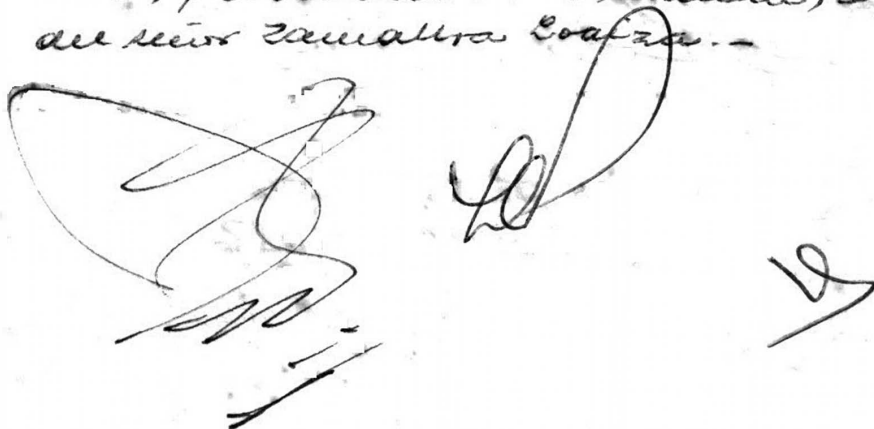
CAMARA DE DIPUTADOS

Lima, 30 de mayo de 1983

Expedado en votación por partes, las nueve primeras conclusiones contenidas en el dictamen de la Comisión de Constitución en mayoría.

Retirada la Decima conclusión del citado dictamen, por el señor Ramírez del Villar a nombre de la Comisión informante en mayoría.

Comuníquese en su momento la sanción del acta, por sueldo de la Cámara, a pedido del señor Zamalloa Coafza.





Reg. 024031

Pr. 919-A/82

CAMARA DE DIPUTADOS	
Leg. Ordinaria	
Letra <u>OD</u>	No. <u>99</u>
30 de <u>Sete</u>	de 18 <u>80</u>
División de Trámite Documentario	

Cámara de Diputados

PEDIDO DE ACUSACION

CONSIDERANDO:

Que en diversos diarios se ha publicado copia de una carta del General José Chávez Quelepana, ex-Jefe del Instituto Nacional de Planificación, ordenando la falsificación de los índices de precios de la Oficina Nacional de Estadística.

Que dicho documento hace explícita referencia el Sr. Silva Ruete, como ex-Ministro de Economía y Finanzas, y lo compromete con dicha orden de falsificación.

Que esta acción constituye un grave hecho y un posible delito contra la fe pública.

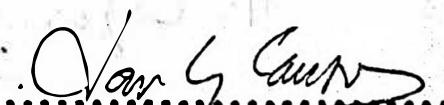
Que en calidad de prueba se acompaña un ejemplar del diario Marka del 28 de setiembre último, en el que se reproduce la carta del General Chávez Quelepana, señalándose que el documento original deberá ser provisto por las instancias correspondientes del Instituto Nacional de Planificación y/o del Ministerio de Economía y Finanzas. Asimismo la Oficina Nacional de Estadística posee los informes sobre índices de precios al consumidor a los que se hace referencia.

ACUERDA:

1º.- Condenar este tipo de comportamiento por falsear premeditadamente la realidad y ocultar las responsabilidades de los gobernantes.

2º.- Acusar al General Chávez Quelepana y al Dr. Javier Silva Ruete ante el Senado para que éste asuma las medidas pertinentes.

Lima, 30 de setiembre de 1980.


.....
JAVIER DIEZ CANSECO
Diputado por Lima.

ldcr/

CAMARA DE DIPUTADOS
Lima, 2 de octubre de 1980
EN PRIMERA LECTURA

F. Belandier
A. Espinosa

CAMARA DE DIPUTADOS
Lima, 7 de octubre de 1980

En segunda lectura y en consulta
su admisión a discusión, que aproba-
da la cuestión previa planteada por el
señor Elviro Soto para que la Co-
misión de Constitución y Reglamento
se pronuncie sobre la procedencia
del pedido de acusación.

F. Belandier
A. Espinosa

CAMARA DE DIPUTADOS	
Leg. Ordinaria	Leg. Extraordinaria
Red	Red
No. 114594	No. 114594
30 de Mayo de 1982	30 de Mayo de 1982
División de Trámite Documental	División de Trámite Documental

Id - Com. Especial 3
 Señal Presidente de la Cámara
 de Diputados.

Los Diputados fue sorasen, conforme
 a la Ley N.º 9 del Dictamen
 de la Comisión de Constitución,
 a lo mismo la denuncia interpuesta
 por el F. Fiscal de la Nación
 contra el Sr. Fernando Veliz
 Lebe Hini, ex Ministro del Interior,
 con el objeto de que pueda ini-
 ciarse el procedimiento respectivo.

Lima, 30/5/82

Peter Ucafman

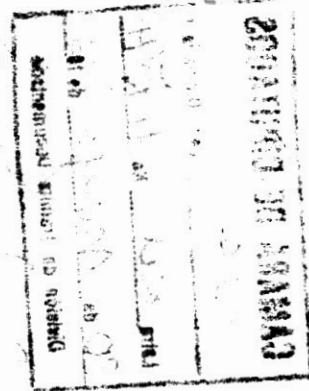
ERNESTO GAVAREZ

Saga copia
 del bar (3) 010

375231

Proy. 919-A

O.D. 99



CAMARA DE DIPUTADOS
Lima, 30 de mayo de 1982
En Primera Lectura

CAMARA DE DIPUTADOS
Lima, 31 de Mayo de 1982

En Segunda Lectura, admitida a discusión
a la Comisión Especial a que se refiere
el artículo 14° de la Ley de 28 de Setiem-
bre de 1868.



Cámara de Diputados

Lima, 14 de Enero de 1982.

De conformidad con la autorización concedida por la Cámara a la Mesa, en sesión de 8 de Setiembre de 1981, tramítese el presente ~~pedido~~ a la Comisión de Constitución, en lugar de la Comisión de Constitución y Reglamento, que figura en el decreto que precede.

Peruana

[Firma manuscrita]

Fiscalía de la Nación

OF. 60-81-MP-FN

CAMARA DE DIPUTADOS	
<i>La</i>	Leg. Ordinaria
Letra <i>P. J.</i>	No. <i>01</i>
20 de <i>Agosto</i> de 1981	
División de Trámite Documentario	

Lima, 13 de agosto de 1981

Señor Ingeniero
Luis Percovich Roca
Presidente de la
Cámara de Diputados
Congreso de la República
PRESENTE.-

De mi especial consideración:

Me es honroso dirigirme a su digno Despacho con el objeto de comunicarle que esta Fiscalía de la Nación viene actuando, a través de un Fiscal Provincial Ad-Hoc, en la instrucción seguida contra Raúl Siles Baroni y otros (Caso Svires), por delitos contra los deberes profesionales y el patrimonio en agravio del Estado.

Los Señores Representantes del Ministerio Público, a través de las diferentes etapas procesales, han opinado por la necesidad de comprender al Ex-Ministro de Salud, Fernando Miro Quesada Bahamonde, tal y conforme se aprecia del tenor de las copias de los informes finales efectuados hasta la fecha y que adjunto al presente oficio.

Como existen evidentes hechos que hacen suponer la participación del Ex-Ministro Fernando Miro Quesada en los delitos instruidos, el Juez Instructor Ad-Hoc que viene conociendo el proceso penal, ha dictado una Resolución ordenando la expedición de copias certificadas a fin de que sean remitidas por intermedio de la Corte Suprema de la República a la Cámara de su Presidencia, para los efectos del antejuicio previsto en los artículos 183° y 184° de la Constitución Política del Perú.

Mi Despacho considera también que es de especial interés hacer presente que, de los Informes Nros. 06-78-CGR/DIS y 05-78-CGR/GAJ, efectuados por la Contraloría General de la República, se desprende que existen suficientes elementos para

///....

375092

28/8/81



57

Fiscalía de la Nación

....///

comprender al Ex-Ministro de Salud Miro Quesada Bahamonde en el proceso penal correspondiente, ampliándose para tal fin el auto apertorio de la Instrucción previo el trámite por ante el Congreso de la República.

Para los fines indicados se acompaña las copias certificadas pertinentes.

Le reitero Señor Presidente, los sentimientos de mi más alta y distinguida consideración.

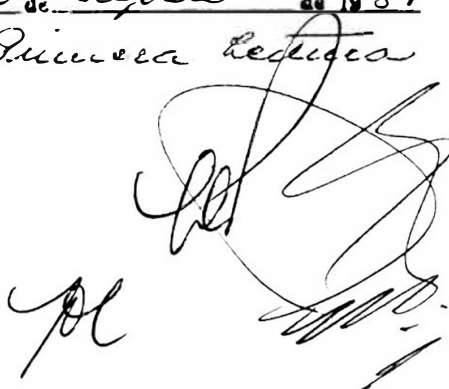
Dios guarde a Ud.



GONZALO ORTIZ DE ZEVALLOS ROEDEL
FISCAL DE LA NACION

PFP/mr

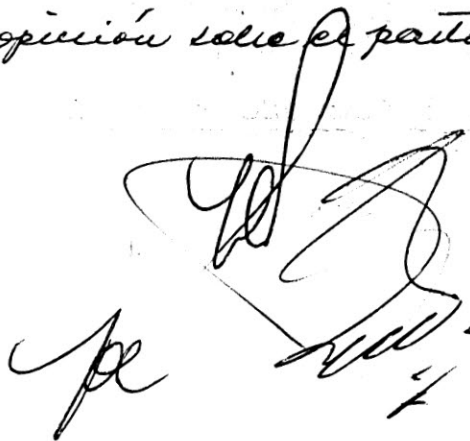
CAMARA DE DIPUTADOS
Lima, 20 de agosto de 19 81
En Primera Sesión



CAMARA DE DIPUTADOS

LIMA, 26 de agosto de 1981

En segunda lectura, fue aprobada la cuestión plena planteada por el señor Ramírez del Villar, en el sentido de que la Comisión de Constitución emita opinión sobre el particular.

A large, stylized handwritten signature is written over the text. Below it, to the left, are the initials 'pe' and to the right, another set of initials that appear to be 'rd' with a small '4' or 'f' below them.

R19 0840-11

CAMARA DE DIPUTADOS	
La	Leg. Ordinaria
Letra P.J.	No. 02
20 de Agosto de 1981	
División de Trámite Documentario	

Corte Suprema de Justicia de la República
Presidencia

Lima, 19 de Agosto de 1981.

Oficio N° 3920-L

Señor Doctor Don
LUIS PERCOVICH ROCA,
Presidente de la Cámara
de Diputados.
Palacio Legislativo.
C I U D A D.-

Tengo el agrado de dirigirme a su Despacho y por ese intermedio, a la Honorable Cámara de Diputados a fin de remitir en fojas 1949 (mil nove cientos cuarentinueve), los 8 (ocho) tomos relativos a las copias certificadas derivadas de la instrucción que se sigue contra Raúl Siles Baroni y otros, por delitos contra el Patrimonio y contra los Deberes de Función y Profesionales en agravio del Estado Peruano.

Los presentes actuados se envian a su Despacho, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 183º de la Constitución Política del Estado, para que se dé el trámite del ante-juicio contra el ex-Ministro de Estado en el Despacho de Salud, Teniente General F.A.P. Fernando Miro Quesada Bahamonde.

Válgome de la oportunidad, señor Presidente, para renovar a Ud., así como a los miembros de ese Cuerpo Legislativo, las seguridades de mi más alta consideración y estima personal.

Dios guarde a Ud.



Alvaro Chocano Marina
ALVARO CHOCANO MARINA
Presidente

375237

28/8/81



CAMARA DE DIPUTADOS

Lima, 20 de agosto de 19 81
En Primera Lectura.

[Handwritten signatures]

CAMARA DE DIPUTADOS

Lima, 26 de agosto de 19 81

En segunda Lectura, que aprobada
la cuestión previa planteada por el
señor Ramírez del Villar en el senti-
do de que la Comisión de Constitu-
ción emita opinión sobre el particu-
lar. -

[Handwritten signatures]



Fiscalía de la Nación

Oficio N° 100-82-MP-FN

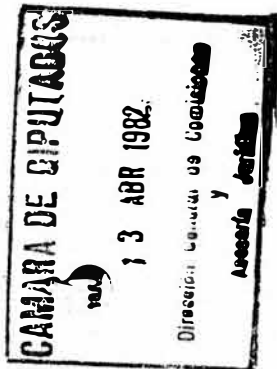
Pr. 744/82

REG. 0246-IT

1

CAMARA DE DIPUTADOS	
2da	Leg. Ordinaria
P.J.	No. 04
06 de Abril	de 1982
División de Trámite Documentario	

Lima, 2 de Abril de 1982



Señor Ingeniero
Luis Pércovich Roca
Presidente de la Cámara de Diputados
PRESENTE

De mi más alta y distinguida consideración:

Tengo el honor de dirigirme a su digno Despacho con relación a una investigación practicada por la Fiscalía de la Nación a través del Fiscal Superior Ad-Hoc con motivo de la intervención policial de un convoy que conducía aproximadamente 475 kilogramos de pasta básica de cocaína en la localidad de Chosica el día 3 de enero de 1980. De esa investigación y de las conclusiones del informe resultan elementos suficientes para comprender en la denuncia interpuesta contra diversas autoridades policiales por los delitos contra los deberes de función, contra la administración de justicia y tráfico ilícito de estupefacientes, al ex-Ministro del Interior General EP (r) Fernando Velit Sabattini.

Estando a lo dispuesto por el Artículo 183° de la Constitución vigente me dirijo a la Cámara de su digna Presidencia para que, si lo tiene a bien, acuse ante el Senado de la República al ex-Ministro del Interior General EP (r) Fernando Velit Sabattini.

Se adjunta copia certificada del informe emitido por el Fiscal Superior Ad-Hoc Doctor Manuel Balarezo Gamarra.

Le reitero, señor Presidente, con este motivo los sentimientos de mi personal estima y de mi más alta y distinguida consideración.

Dios guarde a Usted.



Gonzalo Ortiz de Zevallos Roedel
GONZALO ORTIZ DE ZEVALLOS ROEDER
FISCAL DE LA NACION

375136



62

CAMARA DE DIPUTADOS

Lima, 6 de abril de 19 82

En Primera Lectura

[Handwritten signatures and initials]

CAMARA DE DIPUTADOS

Lima, 7 de abril de 19 82

En Segunda Lectura y en consulta
se admitirá a discusión, que aprueba
la cuestión previa planteada por la Seño-
ra Oscar de Zicalde para que la Comi-
sión de Constitución se pronuncie sobre
la procedencia del pedimento de acusación.

[Handwritten signatures and initials]



Cámara de Diputados

DICTAMEN

~~(PROYECTO DE DICTAMEN)~~

Señor:

Vienen a conocimiento de vuestra Comisión de Constitución los oficios cursados por el señor Presidente de la Corte Suprema y el señor Fiscal de la Nación para que la Cámara de Diputados decida si acusa o no, constitucionalmente, ante el Senado, al ex Ministro de Salud, Teniente General FAP Fernando Miró Quesada Bahamonde, a quien la justicia ordinaria encuentra motivos suficientes para comprender en la instrucción abierta con motivo del llamado caso SVIRES.

A manera de cuestión previa, que fue propuesta por el diputado Roberto Ramírez del Villar, Presidente de esta Comisión, y aprobada por la Cámara, hay que dilucidar, ante todo, si los ex altos funcionarios de los regímenes de facto están o no protegidos por el fuero constitucional que contemplan los artículos 183 y 184 de la Constitución vigente, y que contemplaban los artículos 121 y 122 de la Constitución de 1933, vigente esta última -por lo menos en teoría- al tiempo de cometerse los hechos presuntamente punibles que se imputan al general Miró Quesada Bahamonde.



Cámara de Diputados

- 2 -

Al respecto, parece pertinente formular los siguientes consideraciones:

a) La Constitución -sea la de 1979, sea la de 1933- no se ocupa y, por definición, no puede ocuparse de los regímenes de facto ni de sus funcionarios. Los regímenes de facto están al margen de la Constitución y hasta en contra de ella.

b) Sostener que la Constitución no distingue entre funcionarios constitucionales y funcionarios de facto, y que, en consecuencia, estos últimos también están protegidos por el fuero constitucional, puesto que no se puede distinguir donde la ley no distingue, supone, a nuestro juicio, incurrir en una petición de principio. No se trata de que la Constitución no distinga entre funcionarios constitucionales y funcionarios de facto. Se trata de que la Constitución sencillamente no considera a los funcionarios de facto. No ingresan éstos dentro del área constitucional. No están en la óptica del constituyente.

c) El último régimen de facto, que ha conocido la República entre 1968 y 1980, pretendió -mediante el artículo quinto de su propio estatuto- supeditar la primacía de la Constitución al nebuloso cumplimiento de los llamados objetivos del gobierno re-



Cámara de Diputados

- 3 -

volucionario. Resultaría hoy irrisorio que quienes, en calidad de altos funcionarios, sirvieron a dicho régimen de facto, pretendieran acogerse al fuero contemplado en la propia Constitución que desconocieron y menospreciaron.

d) El mismo régimen de facto expidió el decreto-ley 17417 a fin de modificar el artículo 114, inciso primero, de la Ley Orgánica del Poder Judicial, para que los altos funcionarios constitucionales, que hubiesen dejado de serlo, pudiesen ser procesados, no por la Corte Suprema -como les correspondía- sino a nivel de Juzgado de Instrucción. A quienes de tal suerte atropellaron el ordenamiento jurídico, no se les puede hoy reconocer los honores de un fuero que la Constitución sólo ha establecido para quienes desempeñan las más altas funciones públicas, de acuerdo con las reglas que la propia Constitución establece.

e) Si bien es verdad que los actos de los funcionarios de los regímenes de facto surten efecto jurídico, ello no los convierte retrospectivamente en funcionarios constitucionales.

f) Cumplir los trámites del juicio político o antejuicio constitucional, respecto de ex funcional



Cámara de Diputados

- 4 -

rios de regímenes de facto, podría interpretarse como una legitimación, a posteriori, del propio régimen de facto, intolerable riesgo que, a juicio de vuestra Comisión de Constitución, no debe correr, de ninguna manera, la Cámara de Diputados del Perú. Y

g) En suma: someter a antejudio constitucional a quien, como alto funcionario público, se ha desempeñado inconstitucionalmente, encierra, desde el punto de vista de la lógica jurídica, una insalvable contradicción en los términos.

En concordancia con lo expuesto, vuestra Comisión de Constitución os propone el siguiente proyecto de

ACUERDO DE CAMARA

LA CAMARA DE DIPUTADOS

En atención a las razones que se expresan en el dictamen de la Comisión de Constitución, el mismo que hace suyo y reproduce,

ACUERDA:

1.- Declarar que el fuero que contemplan los artículos 183 y 184 de la Constitución vigente, y que contemplaban los artículos 121 y 122 de la Constitución de 1933, no protege a los ex funcionarios de regímenes de facto.



Cámara de Diputados

- 5 -

2.- Declarar, en consecuencia, que respecto de dichos ex funcionarios está expedita la jurisdicción ordinaria, a nivel de Juzgado de Instrucción, sin necesidad de previo juicio político o antejuicio constitucional. Y

3.- Transcribir el presente Acuerdo de Cámara al señor Presidente de la Corte Suprema y al señor Fiscal de la Nación, para los fines de ley.

Dado en Lima, en la Sala de la Comisión, a los *diez* días del mes de setiembre de mil novecientos ochentiumo.

E. Chirinos Lora
Deputado por Arequipa