

NOTA DE INFORMACIÓN REFERENCIAL N° 16 /2021-2022 GFDD/ASISP/DIDP

INFRACCIÓN CONSTITUCIONAL

Grupo Funcional de Documentación Digital
Lima, 25 de mayo de 2022

Av. Abancay 251, Edificio Complejo Legislativo -Of. 406, Cercado de Lima. Lima 1

Tel.: (511) 311-7777 Anexos 5431 y 5433

<http://www.congreso.gob.pe/Didp/>

INFRACCIÓN CONSTITUCIONAL

INDICE

Presentación	3
Definición, agentes y bienes jurídicos protegidos	4
Marco legal vigente en el Perú	
• Infracción constitucional cometida por altos funcionarios	8
• El deber de adecuar el supuesto de infracción a la Constitución con el principio de legalidad sancionatoria	11
• Precedentes legislativos y referencias en las Constituciones Políticas históricas del Siglo XX	14

PRESENTACIÓN

El Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria, a través del Área de Servicios de Investigación y Seguimiento Presupuestal ha elaborado la Nota de Información Referencial N° 16-2021–2022-GFDD/ASDI/DIDP, con el objetivo de brindar información sobre la Infracción Constitucional en el ordenamiento jurídico peruano y su aplicación en otros países de la Región.

Para ello se ha revisado las fuentes de información oficiales disponibles sobre el marco constitucional y la legislación vigente, incluyendo, aquella relativa al Reglamento del Congreso de la República; así como, la principal jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

De esta forma, esperamos poder brindar información de utilidad para la toma de decisiones parlamentarias en relación con esta materia.

Lima, mayo de 2022.

DEFINICIÓN, AGENTES Y BIENES JURÍDICOS PROTEGIDOS

Según la definición de la Real Academia de la Lengua Española¹:

infracción

Del lat. infractio, -ōnis 'rotura'.

1. f. Transgresión, quebrantamiento de una ley, pacto o tratado, o de una norma moral, lógica o doctrinal.

En el caso de la infracción constitucional, justamente se trata de un quebrantamiento de la norma fundamental del Estado, en todos aquellos aspectos no tipificados y sancionados por la ley penal.

El Tribunal Constitucional, en la Sentencia recaída en el Expediente N° 3593-2006-AA/TC², en el Fundamento 8° define el concepto de infracción constitucional:

8. *Al respecto, como ya se señaló, nuestra Constitución reconoce la existencia de un juicio político destinado a sancionar las infracciones a la Constitución. Es decir, todas aquellas violaciones a los bienes jurídicos-constitucionales establecidos en la Constitución, que no sean materia de protección y sanción –en caso de su incumplimiento– por norma legal alguna. Con esto, se busca proteger la Constitución evitando la impunidad de quienes la violen por medios no previstos ni sancionados en la ley. Ello es así en la medida que el carácter normativo de la Constitución determina que las infracciones a su texto sean proscritas en todos los ámbitos, y en especial en el público. Para ello, la propia Constitución ha diseñado un mecanismo de sanción política para los más altos funcionarios de la República por infracción de la Constitución.*

La referida sentencia el Tribunal Constitucional describe, brevemente, aquellos actos que –al ser contrarios al mandato expreso de la Constitución Política– pueden calificar como infracción constitucional, en tanto violación a los bienes jurídico-constitucionales establecidos en la Carta Magna.

(...)

En esa línea, con ánimo ilustrativo, podemos considerar como conductas generadoras de infracción constitucional las siguientes:

En el ámbito de los deberes hacia el Estado y la Nación (Título II, Capítulo I de la Constitución)

- *La rebelión o sedición cometida por determinada autoridad al arrogarse el poder del Estado que emana del pueblo (artículo 45° de la Constitución).*
- *La obediencia a un gobierno usurpador y la obediencia a quienes asumen funciones públicas en violación de la Constitución y las leyes (Artículo 46° de la Constitución).*

En el ámbito del régimen tributario y presupuestal (Título III, capítulo IV de la Constitución)

- *La expedición de un decreto de Urgencia que contenga materia tributaria (artículo 74° de la Constitución).*
- *La aprobación de operaciones de endeudamiento interno o externo del Estado, fuera del marco de la ley (artículo 75° de la Constitución).*
- *La aprobación de la Ley Anual de Presupuesto sin partida destinada al servicio de la deuda pública (artículo 78° de la Constitución).*

¹ Definición de la Real Academia de la Lengua Española. Ver <https://dle.rae.es/infracci%C3%B3n?m=form>

² Ver <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2007/03593-2006-AA.html>

- La aprobación de tributos referidos a beneficios o exoneraciones sin haberse recibido el informe previo del Ministerio de Economía y Finanzas (artículo 79° de la Constitución).
- La negativa de remisión de la Cuenta General de la República dentro del plazo señalado en el artículo 81° de la constitución (conducta que también se encuentra tipificada como delito en el artículo 377° del Código Penal).

En el ámbito de la estructura del Estado: Poder Legislativo (Título IV, Capítulo I de la Constitución)

- El desempeño de un parlamentario como miembro de una comisión parlamentaria de carácter internacional, sin la previa autorización del Congreso (artículo 92° de la Constitución).
- La disposición del ingreso de las fuerzas Armadas y de la Policía Nacional en el recinto del Congreso, sin la autorización del presidente del Congreso (artículo 98° de la Constitución).

En el ámbito de la estructura del Estructura del Estado: Consejo de Ministros (Título IV, Capítulo V de la Constitución)

- La Gestión, por parte de un ministro, de intereses propios o de terceros, así como el ejercicio de actividad lucrativa, o de intervención en la dirección o gestión de empresas o asociaciones privadas (artículo 126° de la Constitución).
- El desempeño del encargo de un despacho ministerial, fuera del plazo señalado (artículo 127° de la Constitución).
- La no concurrencia, por parte de todos o alguno de los ministros, cuando el Congreso los llama para interpelarlos (artículo 131° de la constitución).

En el ámbito de un régimen de excepción (Título IV, Capítulo VII de la Constitución)

- La renuncia de dimisión en el cargo de ministro, a pesar de haberse aprobado el voto de censura o no haberse obtenido el voto de confianza (artículo 132° de la Constitución).
- El decretamiento del estado de emergencia o del estado de sitio por un plazo indeterminado, o fuera del plazo establecido en la Constitución (artículo 137° de la Constitución).

El rol que la propia Constitución Política le asigna al Parlamento para el control de estos actos, es un aspecto esencial del Estado Democrático de Derecho; que se sustenta en un amplio sistema de controles de diversos tipos: jurisdiccionales, políticos y sociales³.

El control parlamentario es un control de carácter político cuyo agente es el Congreso y cuyo objeto es la acción general del Gobierno y, por extensión, también la acción de toda entidad pública, con la excepción de la judicatura (para preservar su independencia). Una manifestación de la función de control parlamentaria es el procedimiento de acusación constitucional, que reconoce al Congreso la atribución sancionadora del Estado.⁴

El Tribunal Constitucional, a través de la Sentencia recaída en el Expediente No. 00006-2003-AI/TC⁵, Acción de inconstitucionalidad interpuesta por 65 congresistas contra el inciso j) del artículo 89° del Reglamento del Congreso de la República, establece sobre la prerrogativa parlamentaria de llevar adelante el juicio político por infracción constitucional.

Juicio político por infracción constitucional

³ GARCÍA Chávarry, Abraham, "Juicio político, antejudio y acusación constitucional en el sistema de gobierno peruano" Ver: <https://www.derechocambiosocial.com/RJC/Revista14/juicio.htm>

⁴ Ob. Cit.

⁵ Tribunal Constitucional. Sentencia recaída en el Expediente No. 00006-2003-AI/TC. Disponible en: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00006-2003-AI.pdf>

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

19. Lo expuesto permite afirmar que en la Carta Fundamental no solamente se encuentra consagrado el antejuicio, sino también el juicio político, esto es, aquel que permite iniciar un procedimiento a los funcionarios enumerados en su artículo 99°, en razón de las "faltas políticas" cometidas en el ejercicio de sus funciones, con la finalidad de "retirar el poder de quien hace mal uso de él e impedir que [...] pueda ser reinvestido de poder en el futuro." (Broussard, Paulo. *O impeachment*. Editora Saraiva. 2da. Ed, 1992. p. 77).

Al respecto, Bidart Campos refiere que "se lo denomina juicio "político" [...] porque no es un juicio penal; en él no se persigue castigar sino separar del cargo; no juzgar un hecho como delictuoso, sino una situación de gobierno como inconveniente para el Estado". (Manual de Derecho constitucional argentino. Ediar., 1986. p. 612).

20. Esa es la manera como se debe interpretar la previsión constitucional según la cual está permitido acusar a los referidos funcionarios públicos por "infracción de la Constitución". Y es que toda falta política en que incurran los funcionarios que componen la estructura orgánica prevista en la Carta Política, compromete peligrosamente el adecuado desenvolvimiento del aparato estatal. En estos casos, la razón del despojo del cargo no tiene origen en la comisión de un delito, sino en la comisión de faltas que aminoran, en grado sumo, la confianza depositada en el funcionario, la que debe ir indefectiblemente ligada al cargo que ostenta.

21. De esta manera, en el juicio político el funcionario es acusado, procesado y, de ser el caso, sancionado por el propio Congreso, por faltas única y estrictamente políticas.

El constitucionalista García Toma⁶ precisa la diferencia respecto a la acusación constitucional por la comisión de delitos de función, con el proceso de levantamiento del fuero o desafuero que se aplica en el caso de la comisión de delitos comunes:

En los casos de denuncia constitucional por comisión de un ilícito penal debe tenerse en cuenta lo siguiente: Dicho procedimiento se suscita por todo delito que hubiere sido perpetrado en el ejercicio de las funciones. Es decir, aquellos que de alguna manera se vinculan en el quehacer de la actividad funcional.

Por ende, no es necesario la utilización de dicho mecanismo cuando el delito hubiere sido cometido al margen de dichas funciones (tal el caso de un aborto, parricidio, etc.).

En el caso de los delitos comunes basta con la aplicación de la figura del desafuero. Ello implica que el Pleno del Congreso o la Comisión Permanente se limite de encontrarlo pertinente, a autorizar el enjuiciamiento y hasta la privación de la libertad.

Con respecto al proceso de acusación constitucional por la comisión de delitos de función o infracción constitucional, el mismo autor⁷ señala:

⁶ GARCÍA Toma, Víctor. "La Acusación Constitucional" Revista "Advocatus N° 25" (Lima, 2011). Ver en: <https://revistas.ulima.edu.pe/index.php/Advocatus/article/viewFile/396/378>

⁷ Ob. Cit.

La acción congresal importa la defensa de la Constitución y de la dignidad de la investidura política.

El objetivo que se persigue alcanzar consistiría en asegurar la defensa plena de la Constitución, así como en velar por la recta acción política de los altos dignatarios. En relación a estos últimos, se persigue evitar que estos sean inconsecuentes con el juramento de fidelidad y respeto al texto fundamental.

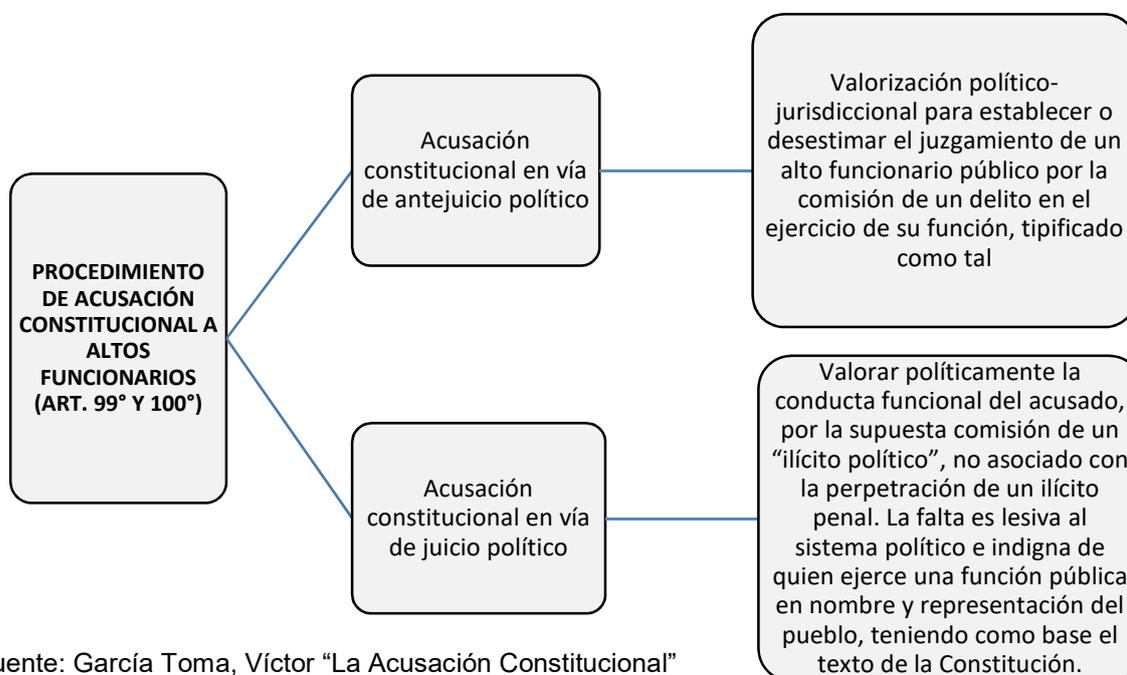
Dicha modalidad de la acusación constitucional establecida en la Constitución de 1993, tiene su antecedente en el artículo 25 de la Constitución de Cádiz de 1812, en donde se estableció como una facultad parlamentaria el “Hacer efectiva la responsabilidad de los secretarios del Despacho y demás empleados públicos”.

Los actos funcionales objeto de investigación política radican en el incumplimiento –por acción u omisión– del deber funcional de respeto, cumplimiento y defensa de la Constitución.

La naturaleza y efectos de la resolución que pone fin al procedimiento de acusación constitucional, y, por ende, la actuación del Congreso o, radican en la emisión de una decisión política sobre la responsabilidad político-jurídica en el ejercicio de la función pública. Dicha decisión se agota per se en la continuación de la permanencia o destitución del afectado en el cargo y en su habilitación o inhabilitación para ejercer posteriormente una función pública. En este último caso, la sanción político-administrativa de inhabilitación puede extenderse hasta por el lapso de diez años.

Esta resolución afecta exclusivamente la calidad política del funcionario, estableciendo una *capitis diminutio* para el ejercicio de la función pública. Ello implica una suerte de degradación cívica contra el responsable de una infracción constitucional carente de tipificación penal.

A partir de las descripciones formuladas por el autor García Toma, se grafica lo siguiente:



Fuente: García Toma, Víctor “La Acusación Constitucional”
 Elaboración: GFDD-ASISP-DIDP

MARCO LEGAL VIGENTE EN EL PERÚ

• Infracción constitucional cometida por altos funcionarios

Es recién en la Constitución del año 1993 que se añaden modificaciones, (...) desprendiéndose el juicio político propiamente dicho del antejuicio político. (...) y que introdujo en el procedimiento de acusación constitucional elementos que son propios de un juicio político, al establecer la posibilidad de que el Congreso pueda aplicar sanciones al acusado, con total independencia de lo que pudiera resolver la judicatura ordinaria.⁸

El procedimiento de acusación constitucional para establecer la responsabilidad de los altos funcionarios, se encuentra regulado en los artículos 99° y 100° de la Constitución Política de 1993.

El Artículo 99° de la Constitución Política⁹ delimita claramente, quienes son los altos funcionarios pasibles de ser acusados ante el Congreso por cometer infracción constitucional y por los delitos que cometan en el desempeño de sus cargos:

Artículo 99. Corresponde a la Comisión Permanente acusar ante el Congreso: al Presidente de la República; a los representantes a Congreso; a los Ministros de Estado; a los miembros del Tribunal Constitucional; a los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura; a los vocales de la Corte Suprema; a los fiscales supremos; al Defensor del Pueblo y al Contralor General por infracción de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco años después de que hayan cesado en éstas.¹⁰

Mientras que el Artículo 100° las sanciones que el Congreso puede imponer a los altos funcionarios, en caso de resolución acusatoria, así como, el trámite a seguir en caso de procedimiento penal:

Artículo 100. Corresponde al Congreso, sin participación de la Comisión Permanente, suspender o no al funcionario acusado o inhabilitarlo para el ejercicio de la función pública hasta por diez años, o destituirlo de su función sin perjuicio de cualquiera otra responsabilidad.

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

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

La sentencia absolutoria de la Corte Suprema devuelve al acusado sus derechos políticos. Los términos de la denuncia fiscal y del auto apertorio de instrucción no pueden exceder ni reducir los términos de la acusación del Congreso.

⁸ Fuente: DURAND Vásquez, Patricia. Informe de investigación "La Acusación Constitucional en el Perú: Un análisis histórico, interpretativo y estadístico de los procedimientos durante los periodos 2006 - 2011, 2011 - 2016 y 2016 - 2021" Disponible en: [https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/dgp/ciae.nsf/vf07web/BDFC0D243B35FCE705258266006CF375/\\$FILE/La_Acusaci%C3%B3n_Constitucional_en_el_Peru_N.8.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/dgp/ciae.nsf/vf07web/BDFC0D243B35FCE705258266006CF375/$FILE/La_Acusaci%C3%B3n_Constitucional_en_el_Peru_N.8.pdf)

⁹ Constitución Política del Perú. Ver: <https://www.congreso.gob.pe/Docs/constitucion/constitucion/Constitucion-Febrero2022.pdf>

¹⁰ El Tribunal Constitucional, a través de la Sentencia recaída en el Expediente No. 00006-2003-AI/TC, observó que los miembros del JNE, el jefe de la ONPE y el jefe del RENIEC no cuentan con la prerrogativa del antejuicio político, a pesar de ser funcionarios públicos responsables de asegurar el respeto de la voluntad auténtica y libre de los ciudadanos; expresada en las urnas por votación directa (artículo 176 de la Constitución). Por tanto, exhortó al Congreso de la República a reformar el artículo 99 de la Constitución, para incluir a los funcionarios del sistema electoral entre los funcionarios con el privilegio del antejuicio político, o incluir una disposición que permita ampliar el derecho al antejuicio a aquellos funcionarios que la ley establezca, tal como lo señalaba la Constitución de 1979. Ver: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00006-2003-AI.pdf>

Respecto a las constituciones históricas, la Constitución de 1993 introdujo modificaciones sustantivas¹¹ referidas al contenido, ámbito y procedimiento de la acusación constitucional:

- Se amplió la relación de funcionarios pasible de acusación.
- Se amplía el plazo de vigencia de la prerrogativa de antejuicio político, luego de haber cesado en el cargo.
- Se incluye la intervención de la Comisión Permanente como órgano acusador ante el Pleno.
- Respecto a las sanciones, el Art. 100° de la CP incluye la facultad sancionadora del Congreso de la República.
- Se precisa el trámite a seguir al aprobarse la acusación constitucional por delito de función, respecto a la obligación del Ministerio Público (formalizar la denuncia) y del Poder Judicial (abrir instrucción) sin modificar los términos de la acusación aprobada en el Congreso.

El constitucionalista García Chávarri¹² precisa:

Ya se ha mencionado en el desarrollo del presente trabajo que el juicio político tiene por objetivo el retirarle el poder a un funcionario público (e inclusive el impedirle que lo vuelva a tomar) porque lesiona la dignidad o autoridad del cargo que desempeñaba, porque era lo más adecuado o idóneo, o porque era lo más conveniente u oportuno políticamente. Las consideraciones para la sanción política (que puede ser de suspensión, destitución o inhabilitación) son exclusivamente políticas, sin que sea determinante que la conducta reprochable sea penalmente perseguible o no. Esta especial naturaleza del juicio político hace que las decisiones adoptadas por el órgano político (el Senado norteamericano, o la Cámara de los Lores británica, según sea el caso, por citar dos ejemplos) sea irrevisable en sede judicial.

Modelo distinto es el antejuicio. Con el procedimiento de acusación constitucional no se busca sancionar al funcionario público por una conducta políticamente reprochable, sino solamente analizar si se dan los indicios suficientes (dentro de un proceso más jurídico que político) para levantarle el fuero al referido funcionario por la presunta comisión de delitos de función (o por incurrir en infracciones constitucionales, cuya tipificación ha sido casi inexistente). Ello con el propósito de que pueda ser procesado penalmente por la judicatura ordinaria. Este modelo ha estado presente en nuestra tradición constitucional, como ya se ha indicado, desde la Constitución de 1823.

En concordancia con el mandato constitucional, el Artículo 89° del Reglamento del Congreso de la República¹³, desarrolla el procedimiento de acusación constitucional para realizar el antejuicio político de los altos funcionarios del Estado comprendidos en el artículo 99° de la Constitución Política.

¹¹ Fuente: Informe de investigación "La Acusación Constitucional en el Perú: Un análisis histórico, interpretativo y estadístico de los procedimientos durante los periodos 2006 - 2011, 2011 - 2016 y 2016 - 2021" Disponible en: [https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/dgp/ciae.nsf/vf07web/BDFC0D243B35FCE705258266006CF375/\\$FILE/La_Acusaci%C3%B3n_Constitucional_en_el_Peru_N.8.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/dgp/ciae.nsf/vf07web/BDFC0D243B35FCE705258266006CF375/$FILE/La_Acusaci%C3%B3n_Constitucional_en_el_Peru_N.8.pdf)

¹² GARCÍA Chávarri, Abraham, "Juicio político, antejuicio y acusación constitucional en el sistema de gobierno peruano" Ver: <https://www.derechocambiosocial.com/RJC/Revista14/juicio.htm>

¹³ Reglamento del Congreso de la República. Ver: <https://www.congreso.gob.pe/Docs/constitucion/reglamento/Reglamento-02-2022.pdf>

El mismo artículo desarrolla cada una de las etapas, reglas y características del procedimiento de acusación constitucional. Como conclusión de dicho proceso, el referido artículo 89° del Reglamento del Congreso establece en el inciso i):

Procedimiento de Acusación Constitucional

Artículo 89°

(...)

- i) *Luego de la sustentación del informe y la formulación de la acusación constitucional por la Subcomisión Acusadora y el debate, el Pleno del Congreso vota, pronunciándose en el sentido de si hay o no lugar a la formación de causa a consecuencia de la acusación. En el primer caso, el Pleno del Congreso debate y vota, en la misma sesión, si se suspende o no al Congresista acusado en el ejercicio de sus derechos y deberes funcionales, el cual queda sujeto a juicio según ley. En el segundo caso, el expediente se archiva. (Párrafo modificado. Resolución Legislativa del Congreso 008-2007-CR, publicada el 17 de octubre de 2007)*

El acuerdo aprobatorio de una acusación constitucional, por la presunta comisión de delitos en ejercicio de sus funciones, requiere la votación favorable de la mitad más uno del número de miembros del Congreso, sin participación de los miembros de la Comisión Permanente. El acuerdo aprobatorio de suspensión requiere la misma votación. (Párrafo modificado. Resolución Legislativa del Congreso 008-2007-CR, publicada el 17 de octubre de 2007)

El acuerdo aprobatorio de sanción de suspensión, inhabilitación o destitución por infracción constitucional, en un juicio político previsto en el primer párrafo del artículo 100 de la Constitución, se adopta con la votación favorable de los 2/3 del número de miembros del Congreso, sin participación de la Comisión Permanente, siguiendo el principio de razonabilidad señalado por la Comisión de Constitución y Reglamento en su Informe presentado el 27 de enero del 2004 y aprobado por el Pleno del Congreso el 28 de enero del mismo año.

En este caso, la aplicación de la sanción impuesta por el Congreso es inmediata.

Es preciso hacer presente que, en el texto del Artículo 89° del Reglamento del Congreso no se realiza mayor precisión al concepto o tipificación de la infracción constitucional.

Esta falta de tipificación expresa respecto a las infracciones constitucionales, no son ajenas a la generación de preocupación por una eventual falta de razonabilidad en su aplicación. Por lo cual, se hace necesario delimitar la discrecionalidad y las condiciones en las que se adoptará en el Parlamento.

Al respecto, por ejemplo, la votación mínima requerida en el tercer párrafo del inciso i) del Artículo 89°, fue motivada por la exhortación formulada por el Tribunal Constitucional en la Sentencia recaída en el Expediente N° 00006-2003-AI/TC¹⁴

Sobre la votación necesaria para acusar y sancionar en los juicios políticos

22. El Tribunal Constitucional advierte que aún no se ha previsto en el ordenamiento la votación necesaria para aplicar las sanciones previstas en el primer párrafo del artículo 100° de la Constitución, en los casos de juicios políticos. Dicha omisión ni siquiera se encuentra prevista en el ordenamiento para casos sustancialmente análogos, razón por la cual, en este caso, no cabe recurrir a una sentencia integrativa.

¹⁴ Ver <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00006-2003-AI.pdf>

23. Esta omisión, desde luego, puede desencadenar aplicaciones irrazonables de las sanciones previstas en el artículo 100°. En ese sentido, este Colegiado exhorta al Congreso de la República a estipular en su Reglamento la votación necesaria para aprobar una acusación constitucional por infracción de la Constitución (causas políticas), así como aquella necesaria para la aplicación de las referidas sanciones.

Para ello deberá tener en cuenta que los artículos 157° y 161° de la Constitución establecen que para la remoción de los miembros del Consejo Nacional de la ji Magistratura y del Defensor del Pueblo se requiere el voto conforme de los 2/3 del número legal de miembros del Congreso.

Siendo así, a efectos de evitar incongruencias que puedan desprenderse del propio orden constitucional, es necesario que el número de votos para destituir del cargo a los otros funcionarios previstos en el artículo 99° de la Constitución, o, en su caso, para inhabilitarlos hasta por 10 años para el ejercicio de la función pública, por infracción de la Constitución, no sea menor a los 2/3 del Congreso, sin participación de la Comisión Permanente.

(...)

25. De este modo, y resumiendo los criterios expuestos hasta el momento, debe interpretarse que en los artículos 99° y 100° de la Constitución se contempla tanto el antejudio político como el juicio político.

En el antejudio político, que debe versar sobre materia estrictamente jurídica, el Congreso sólo puede acusar y levantar la prerrogativa funcional del funcionario, pero en ningún caso sancionar. La acusación debe ser aprobada por la mitad más uno del número legal de miembros. Una vez sancionado judicialmente el funcionario, el Congreso puede aplicar las sanciones a que se refiere el primer párrafo del artículo 100° de la Constitución, bastando para ello, en este caso, la votación favorable de una mayoría simple.

El juicio político es un procedimiento de contenido eminentemente político, seguido en su totalidad ante el Congreso de la República, en el que éste tiene la potestad de ~ sancionar al funcionario por razones estrictamente políticas. En tal supuesto, es imperativo que la aprobación de la sanción requiera el voto favorable de, por lo menos, 2/3 del número de congresistas, sin participación de la Comisión Permanente.

El deber de adecuar el supuesto de infracción a la Constitución con el principio de legalidad sancionatoria

Como ya se ha visto, la infracción constitucional no se encuentra expresamente tipificada en la Constitución Política ni en el Reglamento del Congreso de la República. Este hecho, además de la naturaleza estrictamente política de la decisión que adopta el Parlamento; cuya resolución puede conllevar a la aprobación de una sanción de inhabilitación de uno o varios funcionarios públicos.

El Tribunal Constitucional, a través de la Resolución N° 00156-2012-PHC/TC (Caso Tineo Cabrera)¹⁵ estableció el deber de adecuar el supuesto de infracción a la Constitución con el principio de legalidad sancionatoria.

2.8. El principio de legalidad y subprincipio de taxatividad.

¹⁵ Tribunal Constitucional. Resolución N° 00156-2012-PHC/TC (Caso Tineo Cabrera) Ver: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2012/00156-2012-HC.pdf>

5. La primera de las garantías del debido proceso es el principio-derecho a la legalidad y a las exigencias que se derivan de éste, en particular el relativo al subprincipio de la taxatividad. Conforme el artículo 9° de la Convención Americana dispone:

Nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivas según el derecho aplicable. Tampoco se puede imponer pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello.

Tal principio-derecho a la legalidad sancionatoria está reconocido en la Constitución del Estado en su artículo 2°, inciso 24, literal d), con el siguiente tenor:

Nadie será procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no esté previamente tipificado en la ley, de manera expresa e inequívoca, como infracción punible; ni sancionado con pena no prevista en la ley.

En mérito de ello, en la STC 00010-002-AI/TC el Tribunal Constitucional estableció que el principio de legalidad exige o solo que por ley se establezcan los delitos, sino también que las conductas prohibidas estén claramente delimitadas por la ley, prohibiéndose tanto la aplicación por analogía, como también el uso de cláusulas generales e indeterminadas en la tipificación de las prohibiciones.

b.§ El principio de legalidad y subprincipio de taxatividad en sede parlamentaria

b.1. El Antejucio Político

11. El artículo 43° de la Constitución consagra como principios de nuestro Estado constitucional y democrático el de separación de poderes, la forma republicana de gobierno y el carácter inderogable de los derechos humanos. Estos principios, que constituyen el núcleo esencial de nuestra Constitución y fundamento político de las relaciones entre gobernantes y gobernados, inspiran también como componente obligatorio, las relaciones entre quienes según los procedimientos establecidos en la Constitución, son los llamados a gobernar. En esa perspectiva, no sólo la actuación de los órganos que ejercen función jurisdiccional debe estar ajustada a derecho, sino también las de aquellos que llevan a cabo función política como administrativa. Es el sometimiento de todos al Derecho y la interdicción de la arbitrariedad lo que distingue a un Estado constitucional de uno que no lo es. Por consiguiente, los controles políticos y las sanciones políticas están también tasadas y reguladas por la Constitución y la ley. De ahí que el principio de legalidad y el subprincipio de taxatividad recorren y determinan el contenido y la dimensión del poder sancionatorio del Parlamento (sede política), como del Poder Ejecutivo (sede administrativa).

12. La lógica consecuencia que se desprende de estos principios es que el Congreso no puede iniciar ningún procedimiento de Antejucio Político – autorización para el juzgamiento de los altos funcionarios por delitos cometidos en el ejercicio de la función – por conductas que previamente no se encuentren tipificadas en la ley penal.

b.2. Las Infracciones Constitucionales

13. La taxatividad no sólo se exige a los delitos. También le alcanza a las infracciones constitucionales previstas por el artículo 99° de la Constitución, tal como sucedía en la Ley de Acusación Constitucional de junio de 1834. Es decir, que exista una clara tipificación de la conducta (acción u omisión) que genere responsabilidad política por infracción constitucional (juicio político), porque si bien es verdad que la infracción constitucional se sanciona por motivos estrictamente políticos, también lo es, en aplicación del principio de interdicción de la arbitrariedad, que dichas infracciones tienen que estar previamente tipificadas.

14. En esta línea de pensamiento, Bernal Ballesteros destaca que “[l]a Constitución de 1993 no menciona nada al respecto ni existe una relación de hechos que puedan

ser calificados como infracciones constitucionales. Cualquier intento de aplicar una sanción bajo el argumento de cometerse una infracción constitucional, cuando no hay precisión legal que establezca los alcances de la figura, se encuentra en contradicción con principios constitucionales, como el que establece que «Nadie será procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no esté previamente calificado en la ley, de manera expresa e inequívoca, como infracción punible; ni sancionado con pena no prevista en la ley» (art. 2, inc. 24-d de la Constitución). Principios como éste buscan evitar la arbitrariedad en materia de sanciones» (La Constitución de 1993. Análisis comparado. Lima, ICS-Rao, 1999, p. 465).

De manera similar, Paniagua Corza señaló que “[l]a Constitución no permite acusar y sancionar infracciones constitucionales no tipificadas legalmente. Dice: Artículo 2o., inciso 24 d) Nadie (y, por ende, tampoco los altos funcionarios del Estado) será procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no esté previamente calificado en la ley, de manera expresa e inequívoca, como infracción punible; ni sancionado con pena no prevista en la ley. El procesamiento por infracciones constitucionales requiere, pues, la dación de una ley específica que tipifique las infracciones constitucionales como infracciones punibles”. Y concluye afirmando que “[m]ientras ello no ocurra no” procede el juicio político, porque lo “impide la falta de tipicidad de las infracciones constitucionales” (Constitución, democracia y autocracia. México, UNAM, 2004, pp. 126 y 127).

Lo planteado en la mencionada sentencia del Tribunal Constitucional plantea. Entonces, el desafío de una reforma constitucional de los Artículos 99° y 100° de la Constitución Política, a fin de tipificar con mayor precisión las conductas que podrían configurar una infracción constitucional.

Asimismo, esta tipificación podría ser incorporada en el artículo 89 del Reglamento del Congreso.

Precedentes legislativos y referencias en las Constituciones Políticas históricas del Siglo XX

El jurista Paniagua Corazao en su texto *“La justiciabilidad de los actos político-jurisdiccionales del Congreso”*¹⁶ (1999) describe, brevemente, los precedentes legislativos del procesamiento de altos funcionarios por la comisión de infracciones constitucionales.

c) Los precedentes legislativos y la legalidad del procedimiento

23. Tres son las posiciones que se han adoptado en el Perú en relación al procedimiento para sancionar las infracciones constitucionales.

Conviene examinarlas.

(a) La Ley de acusación constitucional de 15 de junio de 1834, reguló, por primera vez, el procedimiento de acusación constitucional y de juzgamiento del Presidente y Ministros «por infracciones de la Constitución y demás actos ilegales de su administración» (Art. 1) así como el de los miembros de las Cámaras, Consejeros de Estado y Vocales de la Corte Suprema, «por los mismos delitos y por los de traición, concusión y cualquiera otro cometido en el ejercicio de sus funciones a que esté impuesta pena infamante» (Art. 2). Esos delitos debían ser castigados con las penas previstas en las leyes (Art.32), es decir, en el Código Penal. La ley previó tres diferentes tipos de infracciones constitucionales (contra el Estado, contra los derechos de las personas y contra los deberes de función o las limitaciones del poder). En todos los casos, las penas eran severísimas (muerte, destierro perpetuo, destitución del empleo, pérdida de la ciudadanía) por atentar contra la representación nacional, la seguridad personal, impedir elecciones, libertad de comercio, etc. Los culpables de delito de concusión debían ser declarados infames, debían restituir «el premio de su venalidad» y pagar una multa que no pase de mil pesos ni baje de trescientos. Nadie fue sancionado con esta ley, durante los 34 años de su vigencia.

(b) La Ley de Responsabilidad de los Funcionarios Públicos de 1868. No sólo omitió tipificar y penar las infracciones constitucionales sino también regular el procedimiento respectivo. En cambio, reguló, de modo muy prolijo, en su Capítulo III el procedimiento parlamentario de denuncia, acusación y declaración de haber lugar a formación de causa por delitos cometidos en el ejercicio de funciones. Por esa razón, los Reglamentos del Congreso, optaron por remitirse a ella hasta 1995 en que el Reglamento vigente ha sustituido sus normas en ese aspecto.

(c) El Anteproyecto de Constitución de 1931 formuló una propuesta, lamentablemente no recogida por la legislación posterior, y que habría resuelto el problema, cuando menos, parcialmente. Según ella, el Congreso podía declarar «haber lugar a formación de causa» por infracciones constitucionales graves aunque no estuvieren tipificadas. La Corte Suprema podía imponer a los responsables las sanciones de destitución e inhabilitación teniendo en cuenta la gravedad de las infracciones.

El juicio político a los altos funcionarios en las Constituciones históricas del Siglo XX:

a) Constitución Política del Perú – 1979¹⁷

Artículo 183. Corresponde a la Cámara de Diputados acusar ante el Senado al Presidente de la República, a los miembros de ambas Cámaras, a los Ministros de Estado, a los miembros de la Corte Suprema de Justicia y del Tribunal de Garantías Constitucionales y a los altos funcionarios de la República que señala la ley, por

¹⁶ PANIAGUA Corazao, Valentín. “La justiciabilidad de los actos político-jurisdiccionales del Congreso” en Anuario iberoamericano de justicia constitucional (Madrid, 1999) Ver: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1976171.pdf>

¹⁷ Constitución Política del Perú de 1979. Ver: https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/constituciones_ordenado/CONSTIT_1979/Cons1979_TEXTO_CORREGIDO.pdf

infracción de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones, aunque hayan cesado en estas.

Artículo 184. Corresponde al Senado declarar si hay o no lugar a formación de causa a consecuencia de la acusaciones hechas por la Cámara de Diputados. En el primer caso, queda el acusado en suspenso en el ejercicio de su función y sujeto a juicio según ley.

b) Constitución Política del Perú – 1933¹⁸

Artículo 121.- Corresponde a la Cámara de Diputados acusar ante el Senado al Presidente de la República, a los miembros de ambas Cámaras, a los Ministros de Estado y a los miembros de la Corte Suprema de Justicia, por infracciones de la Constitución, y por todo delito que comentan en el ejercicio de sus funciones y que según la ley, deba penarse.

Artículo 122.- Corresponde al Senado declarar si hay o no lugar a formación de causa por consecuencia de las acusaciones hechas por la Cámara de Diputados. En el primer caso, quedará el acusado suspenso en el ejercicio de su función y sujeto a juicio según la ley.

c) Constitución Política del Perú – 1920¹⁹

Art. 95º.- Corresponde a la Cámara de Diputados acusar ante el Senado al Presidente de la república, a los miembros de ambas Cámaras, a los Ministros de Estado y a los Vocales de la Corte Suprema por infracciones de la Constitución y por todo delito cometido en el ejercicio de sus funciones, que, según las leyes, deba penarse.

Art. 96º.- El Presidente de la República, no podrá ser acusado durante su período excepto en los casos de traición, de haber atentado contra la forma de Gobierno, de haber disuelto el Congreso, impedido su reunión o suspendido sus funciones.

Art. 97º.- Corresponde al Senado:

1º.- Declarar si hay o no lugar a formación de causa a consecuencia de las acusaciones hechas por la Cámara de Diputados; quedando el acusado, en el primer caso, suspenso en el ejercicio de su empleo y sujeto a juicio según la ley;

(...)

Art. 98º.- Las Cámaras en sesiones ordinarias o extraordinarias tienen facultad para vigilar la observancia de las garantías y derecho reconocidos por la Constitución y las leyes y para exigir la responsabilidad de los infractores

¹⁸ Constitución Política del Perú de 1933. Ver: https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/constituciones_ordenado/CONSTIT_1933/Cons1933_TEXTO.pdf

¹⁹ Constitución Política del Perú de 1920. Ver: https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/constituciones_ordenado/CONSTIT_1920/Cons1920_TEXTO.pdf

La acusación constitucional a altos funcionarios en las Constituciones históricas del Siglo XIX

Constitución Política	Acusación Constitucional a los altos funcionarios
1823	<p>Artículo 90º.- Las atribuciones del Senado son: [...] 5.- Decretar, tanto en los casos ordinarios como en los extraordinarios, que ha lugar a formación de causa contra el Magistrado que ejerciere el Poder Ejecutivo, sus Ministros, y en el Supremo Tribunal de Justicia. [...].</p> <p>Artículo 91º.- El Senado no puede procesar ni por acusación, ni de oficio, sí solo poner en conocimiento del Supremo Tribunal de Justicia cualquiera ocurrencia relativa a la conducta de los Magistrados, sin perjuicio de la atribución 5ta. de este Capítulo</p>
1826	<p>Artículo. 51º.- Las atribuciones de la Cámara de Censores son:[...] 2.- Acusar ante el Senado, las infracciones que el Ejército haga de la Constitución, las leyes, y los Tratados Públicos. [...]</p>
1828	<p>Artículo 22º.- Tiene igualmente el deber de acusar ante el Senado al Presidente y Vicepresidente, a los miembros de ambas Cámaras, a los Ministros de Estado, y a los Vocales de la Corte Suprema de Justicia por delitos de traición, atentados contra la seguridad pública, concusión, infracciones de la Constitución; y en general por todo delito cometido en el ejercicio de sus funciones a que esté impuesta pena infamante.</p>
1839	<p>Artículo 35º.- Corresponde también acusar ante el Senado al Presidente de la República durante el periodo de su mando, si atentare contra la independencia y unidad nacional; a los miembros de ambas Cámaras; a los Ministros de Estado; a los del Consejo de Estado, y a los Vocales de la Corte Suprema por delitos de <u>traición, atentados contra la seguridad pública, concusión, y en general por todo delito cometido en el ejercicio de sus funciones, a que esté impuesta pena infamante.</u></p> <p>Artículo 42º.- También le pertenece conocer, si ha lugar a formación de causa, en las acusaciones que haga la Cámara de Diputados; debiendo concurrir el voto unánime de los dos tercios de los Senadores presentes para formar sentencia.</p> <p>Artículo 43º.- La sentencia del Senado en el caso del artículo anterior, <u>no produce otro efecto, que suspender del empleo al acusado, el que quedará sujeto a juicio según la ley.</u></p>
1856	<p>Artículo 61º.- Corresponde a la Cámara de Diputados acusar ante el Senado al Presidente de la República, durante el período de su mandato, <u>por infracciones directas de la Constitución; y a los miembros de ambas Cámaras, a los Ministros de Estado y a los Vocales de la Corte Suprema por las mismas infracciones, y por todo delito cometido en el ejercicio de sus funciones a que esté señalada pena corporal aflictiva.</u></p> <p>Artículo 62º.- Corresponde a la Cámara de Senadores declarar si ha lugar o no a formación de causa, sobre las acusaciones hechas por la otra Cámara; quedando el acusado, en el primer caso, suspenso del ejercicio de su empleo, y sujeto a juicio según la ley.</p>
1860	<p>Artículo 64.- Corresponde a la Cámara de Diputados, acusar ante el Senado al Presidente de la República, a los miembros de ambas Cámaras, a los Ministros de Estado, a los miembros de la Comisión Permanente del Cuerpo Legislativo y a los Vocales de la Corte Suprema <u>por infracciones de la Constitución, y por todo delito cometido en el ejercicio de sus funciones, al que, según las leyes, deba imponerse pena corporal aflictiva</u></p> <p>Artículo 66.- Corresponde a la Cámara de Senadores: [...] Declarar si hay o no lugar a formación de causa, a consecuencia de las acusaciones hechas por la Cámara de Diputados; <u>quedando el acusado, en el primer caso, suspenso del ejercicio de su empleo, y sujeto a juicio según la ley</u> [...].</p>

1867	Artículo 59.-Son atribuciones del Congreso: [...] 26o.- <u>Hacer efectiva con arreglo a la ley la responsabilidad de los Ministros de Estado y de los Vocales de la Corte Suprema por infracciones de la Constitución, y por todo delito cometido en el ejercicio de sus funciones .</u> [...].
------	--

Fuente: Área de Servicios de Investigación del Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria.²⁰

²⁰ Fuente: DURAND Vásquez, Patricia. “Informe de investigación “La Acusación Constitucional en el Perú: Un análisis histórico, interpretativo y estadístico de los procedimientos durante los periodos 2006 - 2011, 2011 - 2016 y 2016 – 2021” Disponible en:
[https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/dgp/ciae.nsf/vf07web/BDFC0D243B35FCE705258266006CF375/\\$FILE/La_Acusaci%C3%B3n_Constitucional_en_el_Peru_N.8.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/dgp/ciae.nsf/vf07web/BDFC0D243B35FCE705258266006CF375/$FILE/La_Acusaci%C3%B3n_Constitucional_en_el_Peru_N.8.pdf)