



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DEL PERÚ

Departamento Académico de Derecho

SERIE
CUADERNOS DE TRABAJO

**LA NATURALEZA Y LOS EFECTOS DEL PLAZO EN
LA ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL**

Cuaderno de Trabajo N° 14

César Delgado Guembes
Departamento Académico de Derecho
Pontificia Universidad Católica del Perú

Diciembre, 2009

BIBLIOTECA DEL
INGRESO

Décimo cuarto Cuaderno de Trabajo del
Departamento Académico de Derecho de la PUCP

“La naturaleza y los efectos del plazo en la acusación constitucional”

© César Delgado Guembes

© Pontificia Universidad Católica del Perú
Departamento Académico de Derecho
Av. Universitaria 1801, San Miguel
Lima 32, Perú

Primera Edición
Prohibida la reproducción de esta obra por cualquier medio,
total o parcialmente, sin permiso expreso del autor.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú No. 200915088
ISBN: 978-612-4057-05-2

Impreso en Perú
Diciembre, 2009

INTRODUCCIÓN

César Delgado - Guembes () (♦)*

*¿Lleva algún camino desde el tiempo original hasta el sentido del ser?
¿Se revela el tiempo también horizonte del ser?*

Martín Heidegger, El Ser y el Tiempo

Pareciera un despropósito que en plena masificación de la vida política y en pleno proceso acelerado de control de la vida por la tecnología, se pretenda engrosar la literatura existente con análisis que precisamente enfocan la atención en lo que distrae la atención de la sociedad, alejándola de las interrogantes que cuestionan tanto la masificación como la docilidad ante el dominio de la técnica y de la tecnología. El tema del plazo de la acusación constitucional en efecto es un tema de proporciones técnicas inconfundibles. Su abordaje parece ser parte de un esquema de vida en el que los profesionales creen valer y merecer una posición social en mérito al control que exhiben de las reglas para hacer o no hacer algo, y de la destreza que demuestran en alcanzar rendimientos y resultados que dan fe de su valor y capacidad productiva. El pragmatismo racionalista y maximizador, no menos que el hedonismo ético, definen el eje que determina la conducta e intereses de la mayoría de profesionales que aspiran al posicionamiento social y al marketeo de sus propias competencias y habilidades para asegurar mejor su desarrollo económico.

Esta investigación aborda, en efecto, uno de esos temas que requieren niveles no escasos de especialización, cuyos alcances seguramente interesarán a quienes crean dar mayor significado a sus vidas profesionales a través de su capacidad de usar la técnica jurídica para ordenar la vida política. Sin embargo, y aún cuando pareciera que la finalidad del autor fuera ocuparse de un tema jurídicamente especializado y técnico, dicha finalidad no es la que se propuso cuando se dispuso a investigar sobre estos temas. Se trata de una experiencia fallida la que ha resultado en el texto que el lector tiene a su alcance. El propósito del autor fue presentar más bien el carácter estéril de la técnica jurídica para solucionar los elementales problemas de la política y su relación con la ética y el derecho.

* El autor es experto y profesor de derecho parlamentario, y tiene experiencia en la gestión del parlamento peruano desde el año 1980, institución en la que ha ocupado los más altos cargos como funcionario del servicio parlamentario, desempeñándose como Sub Oficial Mayor de la Cámara de Diputados bajo el régimen bicameral que concluyó en 1992, y como Oficial Mayor durante el año 2003. Actualmente se desempeña como funcionario en el Congreso de la República del Perú, a cargo del Centro de Documentación y Biblioteca (CEDOB), paralelamente al asesoramiento procesal que presta en la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales, de Ética, y de Levantamiento de Inmunidades Parlamentarias.

♦ Para afinar el desarrollo de este trabajo me ha sido muy útil el intercambio de opiniones, los comentarios, y las referencias que me hicieron mi amigo el doctor Carlos Cárdenas Quirós, así como mis colegas en el servicio parlamentario los doctores Gianmarco Paz Mendoza, Juana Luz Moscoso Callo, Patricia Durand Vásquez, Jorge Buller, y María Elena Bendezú Echevarría. Este es el espacio apropiado igualmente para agradecer de modo especial los aportes críticos de la doctora Victoria Vidarte Espinoza, quien no obstante no haber sido persuadida por los argumentos con los que sustento mi posición a favor de la tesis de la prescripción en el antejuicio y la caducidad en el juicio políticos, se dio el tiempo para revisar este estudio y hacerme alcances indispensables para que el texto sea más claro, coherente, ordenado y legible. La lectura juiciosa y los comentarios cuidadosos que me obsequiaron antiguos alumnos y hoy abogados inteligentes, juiciosos, responsables y dedicados, como la doctora Sandra Lindembert y el doctor Abraham García Chavari, han sido un aporte fresco que me ha sido de suma utilidad, especialmente para enfocar el aspecto de la organización y fuerza argumentativa de mis opciones. Corresponde que deje constancia a estos amigos y colegas de mi sincero reconocimiento y aprecio por la amabilidad, inteligencia y generosidad con la que compartieron información, así como sus la sinceridad de sus comentarios y puntos de vista.

Lo que ahora es conocido como la acusación constitucional, y que en la tradición nacional se enseñó y vivió como *juicio político*, tiene por objetivo el examen de la gestión y del desempeño de los más altos funcionarios estatales del Perú por la más alta autoridad representativa de la república. El Congreso ha recibido la atribución y responsabilidad de evaluar la propiedad y regularidad política en la conducta funcional de quienes ocupan un puesto estatal en los más altos niveles. Esa es una misión trascendental que añade valor a la vida política del país o, al contrario, detrae oportunidades de crecimiento degradando la calidad de los procesos políticos. De eso trata el juicio político. De eso tratan lo que ahora constituyen los dos procesos de acusación constitucional.

Un aspecto crucial en el juicio político es el adecuado uso del tiempo disponible para la acción parlamentaria. La propia existencia humana trata de los buenos y malos usos del tiempo. Al final lo que queda es la satisfacción que perdura por el empeño y los resultados alcanzados, para la propia conciencia tanto como aporte y contribución al bienestar de la comunidad en la que nos integramos. Instituciones como el juicio político generan sentido y valor en el uso apropiado del tiempo. Fue la preocupación que tiene el buen o mal uso del tiempo por el Congreso lo que originó el deseo de explorar la pregunta sobre el sentido, las características y los efectos que tiene el uso del plazo que la Constitución otorga al Congreso para contribuir políticamente en el adcentamiento del ejercicio de la autoridad estatal. Fue en el proceso de comprensión sobre cuáles eran los bienes y los valores que debía atenderse en el tiempo que la Constitución señala para el ejercicio del control moral y político sobre la gestión de los más altos funcionarios del Estado, lo que definió la temática y los alcances que el lector ahora tiene a su disposición.

Fue originalmente una preocupación no técnica sino ética sobre los usos humanos del tiempo por la autoridad política lo que generó la orientación de este trabajo. No existió ánimo alguno de demostrar pericia técnica en el manejo de las instituciones constitucionales. Lo que tiene usted hoy a su alcance nació como una preocupación menos técnica o pragmática que vivencial o existencial. El Congreso es responsable de un gran proyecto de existencia política para toda la comunidad. La pregunta era cómo debe usarse mejor el tiempo para que el Congreso acerque a la república a las metas superiores que la colectividad espera.

Es el marco y horizonte de una preocupación existencial sobre los correctos usos del tiempo por la política lo que perfiló el contenido y temática de esta investigación. Pero es, además de existencial, una preocupación fundamentalmente académica. No existió una visión práctica ni operativa en el desarrollo de este trabajo. La preocupación central fue la postulación de un mapa conceptual que pudiera facilitar la mejor comprensión y uso del tiempo para cumplir una función constitucional decisiva por el Congreso. El entramado del desarrollo de este texto, por lo tanto, combina ambas dimensiones, y no habría sido deseo del autor que se tomara este aporte como un acto de mera y estéril gimnasia intelectual. Existe el propósito de transmitir, bajo pretexto de una preocupación técnica, una forma de concebir el tiempo político para la mejor conducción del ejercicio de la autoridad, bajo una orientación ética que dignifique la actividad representativa mediante el correcto uso del recurso temporal durante el proceso de la acusación constitucional. El ejercicio que ha resultado durante esta práctica de análisis y exploración ha sido esta monografía. Es una monografía preparada con una finalidad ética y política concreta, pero con recursos que han resultado del entrenamiento para pensar jurídicamente los problemas éticos y políticos de que tratan las instituciones jurídicas.

La relevancia y significación jurídica del plazo que establece la Constitución dentro del cual rige la prerrogativa del *juicio político*, con ocasión de los procesos que conoce el Congreso de la República, es decisiva para determinar el estatuto de los altos funcionarios a quienes no se les inicia un proceso de acusación constitucional dentro del plazo de cinco años que fija la Constitución (1). Y también es especialmente relevante y tiene notoria significación determinar el efecto que tiene la expiración del plazo respecto tanto de eventuales delitos por cuya comisión cupiese denunciárselos, o infracciones constitucionales de las cuales pudieran ser responsables. La Constitución da al Congreso el papel de órgano de control político de la Constitución de manera singular cuando dispone en el inciso 2 del Artículo 102 que es su facultad *velar por el respeto de la Constitución y de las leyes, y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores*. Esta atribución es indesligable de los procesos en los que el control se aplica, uno de los cuales es el proceso de juicio político en el que se tramitan los pedidos de acusación constitucional contra los infractores de la Constitución así como del ordenamiento penal.

Una línea de reflexión señala que los altos funcionarios que hubieran cesado en sus funciones y respecto de quienes además ya hubiera expirado el plazo de cinco años que fija la frase final del Artículo 99 de la Constitución, son susceptibles o de ser denunciados en la vía ordinaria, o de no poder ser denunciados más ya por infracción de la Constitución. El supuesto detrás de esta posición es que concluido el plazo perece a la vez la vigencia de la prerrogativa, y que extinguida ésta mantiene su vigencia las normas ordinarias que rigen en el ordenamiento nacional para quienes no cuentan con la protección funcional establecida en los Artículos 99 y 100 de la Constitución.

¹ Según la tradición constitucional en el Perú la institución del *impeachment* se conoce como **juicio político**. Sin embargo, el desarrollo reciente de doctrina que ha desarrollado el Tribunal Constitucional y que seguimos dócilmente quienes comentamos las instituciones constitucionales y parlamentarias, ahora se viene a distinguir un género y dos especies. El *género* es la **acusación constitucional** como forma procesal para tramitar pretensiones de sanción de los altos funcionarios señalados en el Artículo 99 de la Constitución, y las *especies* son el **antejuicio** y el **juicio políticos**, como materias diferenciadas a propósito del tipo de falta cometida, correspondiéndole al antejuicio las materias penales y delictivas, y el de juicio únicamente las materias referidas a la infracción constitucional. El Perú siempre reconoció ambas posibilidades desde los orígenes políticos de su constitucionalidad republicana. El Congreso siempre pudo realizar el escrutinio sobre la gestión de los altos funcionarios tanto por delitos cometidos durante el ejercicio de la función como por las infracciones constitucionales que ellos cometieran. La doctrina del Tribunal Constitucional por ello no ayuda sino perjudica en la comprensión de nuestra institucionalidad, y desfigura el sentido que el juicio político tuvo como atribución del Congreso, en la medida que distingue como tipos diferenciados aquello que siempre consistió en la misma facultad, no obstante no haberse instrumentalizado según una forma procesal concreta.

Si de lo que se trata es de limitar el abuso y los riesgos del ejercicio arbitrario del poder la doctrina del Tribunal Constitucional no es eficaz a tal objetivo, puesto que la arbitrariedad, el abuso, la tiranía se limitan no con la doctrina sino con el comportamiento ético de la representación. Y dicho comportamiento no es posible garantizarlo con la doctrina sino con el carácter (*ethos*) de las gentes que el pueblo elige para que lo representen. Por el contrario, la posición *naïf* desde la que se plantea la cuestión en sede del Tribunal Constitucional tiene como efecto natural el velamiento del desempeño político de los representantes que ahora pueden refugiarse tras la abstrusa y barroca complicación de los razonamientos de sus sentencias para que se adviertan menos los abusos que se camuflan en conceptos de dudosa utilidad constitucional. Es por razones eminentemente operativas y técnicas que en este trabajo se sigue el desarrollo conceptual que crea el Tribunal Constitucional, aunque se discrepa de la idoneidad de la técnica y de la doctrina reconocida, que traiciona el sentido que el juicio político ha tenido en la historia política y constitucional del Perú. Este es un desarrollo, en ese sentido, dócil y pacífico, no obstante la necesidad de expresar por principios la discordancia con la doctrina monopólicamente fijada desde el Tribunal Constitucional.

En consecuencia con tal supuesto, y asumiendo que el proceso de acusación constitucional suspende el cálculo del plazo de prescripción de la acción penal, el alto funcionario quedaría apto para ser denunciado penalmente en la vía ordinaria (a menos que el inicio de la acusación constitucional se produjera después de que hubiera prescrito la acción penal) sin que sea exigible el proceso de acusación constitucional, tanto como, a la vez, la imposibilidad de exigir la responsabilidad de quien hubiera infringido la Constitución durante el plazo en que ocupó el alto cargo público.

¿Son correctas estas consecuencias, a la luz de la naturaleza de la prerrogativa de la acusación constitucional, tanto como a la luz de la naturaleza del plazo de cinco años que establece la Constitución? Más allá de las posiciones que se fije respecto del efecto de la expiración del plazo, antes es necesario examinar qué tipo de plazo es el que establece la Constitución y para qué lo señala. Esto último tiene tanta mayor importancia habida cuenta que la Constitución de 1993 restringe el tiempo de vigencia de la prerrogativa, puesto que hasta que esta Ley Fundamental entra en vigencia la Constitución de 1979 prescribía que la misma prerrogativa regía *aunque hubieran cesado en las funciones*. ¿Qué significa pues que lo que antes tenía duración ilimitada ahora se restrinja a un plazo de cinco años posteriores al desempeño del cargo? ¿Cambia el tipo de efectos que genera el vencimiento del plazo bajo el imperio de la Constitución de 1993? ¿En qué modo el plazo modifica la naturaleza de las instituciones a las que se refiere su duración y vigencia, así como la conclusión del término mientras se la reconoce? De manera similar, ¿es la naturaleza de la vigencia del plazo la misma para las acusaciones por delito cometido durante el ejercicio de la función, que para las acusaciones por infracción de la Constitución, habida cuenta que debido a su carácter eminentemente político sobre las infracciones de la Constitución no hay modo de iniciar acción alguna luego que concluye el plazo, en tanto que en la práctica parlamentaria se ha entendido y asumido como uso habitual que transcurrido el plazo cabe la acción ordinaria en la vía judicial?

Todas las cuestiones formuladas requieren de la búsqueda de luces que permitan comprender mejor a qué fin debe servir el plazo, y cómo dar curso a los procesos y pretensiones respecto de las cuales su dominio represente algún nivel de relevancia. Debe examinarse si el plazo debe ser igualmente comprendido y aplicado independientemente de si estamos ante un caso de antejuicio que de juicio político, y en cualquiera que sea la solución que se postule para esa cuestión, cómo atender a las preguntas que surgen y que aparecen cuando se afirma que la regla debe ser la misma, o que existen dos naturalezas que demandan también dos reglas según el tipo de acusación constitucional.

Con el propósito de abordar las interrogantes antes consignadas y de aportar en el proceso de exploración y aclaración sobre la naturaleza, características y funcionalidad del plazo en el instituto de la acusación constitucional en seguida iniciaremos la reflexión sobre aspectos críticos y decisivos que pueden apoyar en la comprensión de esta materia. Entre dichos aspectos los más importantes son la definición del bien constitucionalmente protegido con el reconocimiento del plazo, el sujeto beneficiado con el mismo, y la aplicación de estos aspectos a las instituciones de la caducidad y de la prescripción con el objeto de definir cuál de ambas es la más afín al bien protegido y al beneficiario del plazo de la acusación constitucional.

I. LA CONDICIONALIDAD DE LA NATURALEZA DE LAS PRERROGATIVAS EN LA LÓGICA Y LÍMITES DE SU FUNCIONAMIENTO

La sucesiva y reiterada aparición de algunas instituciones en el derecho constitucional crea la impresión de que éstas son parte indispensable de nuestra normalidad. Menos sensibilidad se tiene de la relación que existe en nuestros hábitos de pensamiento y conducta, de nuestra interacción con toda la institucionalidad vigente. Damos por descontado que las instituciones estructuran, ordenan y orientan nuestras preferencias, y no llegamos a caer en la cuenta que el poder estructurante y orientador de las instituciones obedece a contenidos propios y que no depende de que cada sujeto, le atribuya o asigne poder. La naturaleza de la institución radica en su carácter heterónomo, es decir en la fuerza externa que sujeta o somete a todos quienes aceptan el pacto de obediencia al orden que las instituciones sirven. Dicho orden se basa en el poder y en la voluntad hegemónica que atribuye unidades de sentido a los modos en los que es aceptable la interacción y el comportamiento general de los sujetos que comparten una comunidad.

La acusación constitucional es una institución mediante la cual se regula las relaciones entre sujetos a los que se reconoce autoridad, fuerza y poder de decidir líneas colectivas y generales de comportamiento para toda una colectividad. Pero lo peculiar de esta institución es que aparece en una comunidad histórica en la que la premisa o principio básico de orden político es la organización democrática de la sociedad y el ejercicio democrático del poder. Pero no cualquier organización ni cualquier ejercicio democrático, sino los usos y conceptos democráticos aceptados según un modelo moderno de democracia, una de cuyas características es el reconocimiento básico y fundamental de la igualdad de los sujetos ante la ley, y la proscripción de la arbitrariedad y cualquier manifestación de privilegios estamentales, corporativos, o de clase en el uso del poder.

La cuestión que se desprende de la convivencia de una institución como la acusación constitucional en comunidades como la moderna, que se basa en la interdicción de la arbitrariedad, la proscripción de privilegios y la afirmación de la igualdad ante la ley, es que ella misma es una forma en que se manifiesta la selección de un grupo entre todos los ciudadanos para quienes la adjudicación de justicia, la persecución de los crímenes y la infracción de la ley se encomienda a un órgano diferente al que cumple esa misma función para el resto de la sociedad. Ese órgano es el parlamento y los sujetos excluidos de la jurisdicción común son los miembros de un grupo selecto de autoridades que indica de modo expreso una norma como el Artículo 99 de la Constitución del Perú. ¿Qué significado tiene la permanencia de una norma que institucionaliza el uso del poder según premisas distintas a las reglas que se afirman como universales para el resto de la comunidad?

La acusación constitucional es un dato constitucional cuyo sentido no puede encontrarse en la lógica de la mentalidad política moderna, salvo como apéndice de otro y distinto tipo de premisa, que fue precisamente parte de una mentalidad, como lo es la mentalidad tradicional, contra la que luchó y a la que supuestamente venció el pensamiento y la organización moderna de la vida política. La acusación constitucional es parte de la organización tradicional de la sociedad y el poder políticos. Sin embargo, sobrevive al orden tradicional y se afirma como parte integrante de la institucionalidad moderna. ¿Cómo explicar la concurrencia de elementos de un modelo contradicho por las premisas de la organización democrática e igualitaria de la sociedad y del poder, y qué efectos ocasiona su convivencia en una organización cuyas premisas la contradicen?

1. El carácter tradicional de las prerrogativas en los regímenes políticos modernos

La acusación constitucional es una institución que riñe con los axiomas elementales de la sociedad moderna y democrática. Las prerrogativas, como lo es la acusación constitucional, son elementos propios de un tipo de organización política tradicional cuya convivencia se mantiene fusionada dentro de instituciones diseñadas para alcanzar objetivos contra los que insurge y se levanta el pensamiento moderno y democrático. Las sociedades como la peruana, en las que subsiste la fusión de mentalidades e instituciones tradicionales y modernas deben hacerse conscientemente cargo de las consecuencias de la situación híbrida que genera la fusión y convivencia de dos tipos de modelos de organización política. La negligencia sobre el efecto que tiene la ambivalencia de ambos tipos de axiomas en el diseño de las instituciones, impide niveles adecuados de eficiencia en el manejo de las situaciones políticas cuya salud tiene la misión de preservar el régimen político en general y parlamentario en particular.

En consecuencia con la observación precedente habrá que mantener presente la referencia al carácter contingente y relativo del funcionamiento y eficacia de la acusación constitucional. El carácter de prerrogativa que le corresponde confronta el carácter igualitario que tiene la racionalidad igualitaria de una sociedad que adopta el carácter representativo de la democracia. Las prerrogativas tienen sentido en sociedades tradicionales, con una institucionalidad más corporativa que representativa, en las que la democracia tiene carácter funcional y en las que el ser humano no es comprendido en su individualidad sino en razón del carácter simbólico de las funciones que desempeña en una sociedad orgánica.

La importación y trasplante de este tipo de instituciones en sociedades modernas puede generar serias distorsiones tanto en el funcionamiento de las instituciones políticas, como en el desempeño del Estado como órgano que debe articular su desempeño con las expectativas e intereses de la colectividad. El individuo moderno es un individuo pragmático y maximizador de intereses; en una racionalidad de ese talante es previsible que las prerrogativas tiendan a ser privadas de la funcionalidad que les corresponde en una sociedad tradicional, para distorsionar, sesgar o pervertir su uso como si fuera un bien mercable o, por lo menos, apropiable por la subjetividad consumidora de sujetos para los que la vida política no es el lugar natural en el que cohabita y se desarrollan las virtudes de la comunidad, sino el espacio de apertrechamiento en el que cada quien busca ganar cuotas de interés privado.

Al reflexionar sobre una institución cuya funcionalidad y beneficios políticos se conciben, desarrollan y obtienen dentro de los parámetros de una mentalidad y estructura social propios de comunidades políticas tradicionales, debe tenerse cuidado de señalar los límites en su operación y aplicación en un mundo como el moderno que supone una actitud general y fundamentalmente indiferente respecto de la vida política, debido, básicamente, al cálculo del interés o beneficio privado como medida de compromiso y pauta para los procesos de toma de decisión de la persona. La diferencia entre ambas mentalidades y estructuras puede, en efecto, ocasionar sentidos de acción no deseados e incluso contraproducentes, cuando los actores de los procesos usan una institución típicamente tradicional según modos de relación modernos. Uno de dichos efectos no deseados es, precisamente, el uso de una prerrogativa como si se tratara de una herramienta de conflicto o como un recurso para obtener o maximizar beneficios o ventajas a propósito de la posición desempeñada.

Reconocer los orígenes y, por ende, los límites al uso de prerrogativas como el proceso de la acusación constitucional debe llevar por ello mismo a la precisión sobre la propiedad del tratamiento y conceptualización de la prerrogativa, de manera tal que quede aclarada su diferencia

con los privilegios o con los derechos, con los que no debe confundirse. El privilegio obedece a la necesidad de reconocer un tratamiento excepcional a quien corresponden ciertas características que lo singularizan respecto de una especie genérica. Privilegio proviene etimológicamente de voces latinas que significan *ley privada*; esto es, privilegio significa ley o regla privada, exclusiva o ley reservada para cierto grupo de personas, entes u objetos.

La prerrogativa, por el contrario, es el tratamiento que se dispensa de modo excepcional, no a personas u objetos, sino a posiciones dentro de una estructura social y política, tratamiento que tiene reconocimiento normativo. En tanto que el privilegio es inherente a una persona u objeto, la prerrogativa se adjudica y corresponde al cargo o a la función ejercitadas por una persona bajo ciertas condiciones de acceso, desempeño y gestión preestablecidas. Es una norma relativa al conjunto de roles imputados o atribuidos a una posición, posición que puede ocupar cualquier persona individual que reúna las características o requisitos necesarios para desempeñar tal posición, y que además preste su disposición y voluntad para ocupar o desempeñarla.

La lógica de los derechos merece un distingo diverso. En la mentalidad y sociedades tradicionales los derechos no se reconocen a la naturaleza humana en general, sino al ejercicio de una función dentro del órgano social. No hay derecho fuera del rol y aquél no depende de una condición ajena a la que la colectividad estime necesaria para su propio funcionamiento. El sujeto lo es no porque exista un mandato universal que trascienda a toda comunidad política concreta, sino porque su condición como sujeto se define precisamente en razón de su pertenencia, de su función y de su vínculo con una comunidad concreta, específica y determinada, la que lo reconoce como miembro valioso y esencial de la misma. Son las comunidades en las que se ejercitan los derechos y ellas también las que valoran y definen sus contenidos. Por ello es que la administración de los derechos no es cuestión que dependa de la valoración subjetiva ni individual del sujeto sino de la colectividad en la que ellos se desarrollan, en la que desempeñan roles sociales y en la que sirven durante su existencia.

En las sociedades modernas la concepción y tendencia es a postular que la pertenencia a una sociedad determinada no hace al sujeto, puesto que él es anterior a la comunidad. En tanto que en la sociedad tradicional no cabe sujeto sin comunidad en la que éste convive y a la que pertenece, en la sociedad moderna al sujeto le corresponde una identidad marginal porque es autónomo de la colectividad en la que consigue su felicidad y hacer efectivos sus intereses. La sociedad es concebida como un espacio en el que cada quien puede conseguir lo que puede para cumplir un proyecto de vida personal que trasciende a las necesidades de la sociedad.

Las prerrogativas son una modalidad que opera y es útil y eficaz en sociedades tradicionales. Fuera de su contexto su uso se disipa exento de raíz y fin orientando sus usos según modos definidos según las coyunturas o circunstancias de los operadores y de sus intereses materiales en la escena política. En una sociedad moderna las prerrogativas operan como un apéndice supérstite de una mentalidad, cultura, *modus vivendi* e instituciones, anterior a la mentalidad hegemónica en el siglo XXI en la mayoría de sociedades predominantemente urbanas del planeta. Para que ellas sean de utilidad social y política, o cuando menos que no genere perjuicios en contra de las premisas o principios de las sociedades que las mantienen en su entorno moderno, quienes manejan o administran instituciones de esta naturaleza y procedencia no pueden prescindir de la comprensión de la cultura de la que proceden y, a la vez, afirmar las premisas y también la finalidad y objetivos de una sociedad tradicional. Esta es una tarea que demanda el reconocimiento del carácter transicional que la ingeniería constitucional vigente demanda de los operadores de las instituciones políticas. Fuera de este marco el riesgo de distorsión escapa al control. Y demanda también el compromiso y voluntad de entendimiento del lenguaje y de los propósitos y valores en razón de los cuales se concibió para bienestar de la

colectividad. Las prerrogativas no están exentas de designio y no forman parte de los paisajes que integran los desiertos, las tierras eriazas ni baldías. De ello se deduce que no baste la lectura positiva de la norma haciendo caso omiso al tipo de valores y mentalidad con la que ella concibió su funcionalidad y utilidad.

Las prerrogativas son una institución propia de sociedades orgánicas, jerárquicas, corporativas y estamentales. No de la sociedad moderna de ideales y supuestos horizontales e igualitarios en las que los individuos son concebidos como autónomos y trascendentales al orden comunitario. Por una y otra razones la historia presente debe cuidar los usos que no perviertan el ideal al que sirven cuando los actores las vuelven parte de una costumbre ajena a la cultura en la que se originan. En especial en el momento histórico actual caracterizado por altos niveles de personalización del Estado y de las instituciones políticas en general, uno de cuyos desarrollos más alarmantes es la pérdida de límites entre lo público y lo privado en desmedro de lo primero, en una ética que asume que el uso de las atribuciones y espacios públicos es susceptible de gozo y apropiación con fines e intereses privados.

Es esto a lo que cabe calificar como el esfumamiento del límite que caracteriza a la actividad política. El individualismo y el pragmatismo dominantes son factores de la modernidad que debilitan la calidad del vínculo político y, por lo mismo, abonan en el nivel de decaimiento del compromiso en las instituciones de intermediación política, como son los partidos o las agrupaciones nacidas para canalizar la demanda total de la colectividad. Si los partidos carecen de fortaleza es en gran medida porque anteponen el interés de los líderes o de los miembros que los financian antes que la visión de conjunto en la que cada partido coopera solidariamente y no excluye las pluralidades con las que compite en el proceso de representación de la república.

La propia existencia e instrumentalidad de los partidos como vehículo regular de intermediación y expresión de la voluntad colectiva, traslada al Estado y a los órganos de representación que le dan operatividad en la acción política nacional la ambivalencia y contradicciones con las que nace la vida moderna. Siendo ellos el único o principal vínculo entre la colectividad y el Estado, no hay modo en que ellos afirmen las atribuciones que la Constitución les reconoce si no es replicando la parcialidad de su origen y la lógica de funcionamiento en el ejercicio del poder. Porque los partidos son quienes hacen operativas las funciones constitucionales del Estado, no habrá modo en que dichas funciones se cumplan y verifiquen si no es desde la contradicción que consiste en pretender la universalidad de sus decisiones a partir de la particularidad y relatividad práctica de sus intereses para alcanzar el poder o para mantenerse en él.

En la acusación constitucional, por lo tanto, no podrá dejar de advertirse cómo las reglas de actuación deben diseñarse, interpretarse y aplicarse de forma tal que los valores comunes de la colectividad que sostienen la existencia del Estado Constitucional demandarán una ética de operación que minimice el relativismo de sus intereses y optimice la universalidad cuya meta les será tan ardua y difícilmente sustentar en su acción concreta.

2. *Las modalidades de acusación constitucional y el carácter de la prerrogativa*

Si bien es cierto cabe considerar ambas, al antejuicio y al juicio político como una prerrogativa, en función básicamente de su inclusión como dos modalidades de un mismo proceso, y por lo tanto ambas también como resabios del orden, mentalidad e instituciones tradicionales, es necesario diferenciar los sentidos y medida en los que les son aplicables los alcances rigurosos de la naturaleza de las prerrogativas.

La acusación constitucional es una forma de ejercicio de atribuciones de alcance jurisdiccional que son ajenas a las aplicables a cualquier ciudadano. La norma general es que el procesamiento de toda persona debe realizarse ante la autoridad jurisdiccional. En eso consiste una de las dimensiones de la regla de la igualdad ante la ley. Que la Constitución sustraiga a un grupo de ciudadanos de la regla general y de la competencia inmediata de la autoridad judicial riñe con esa premisa elemental de la igualdad en el modelo democrático. Hasta ahí el antejuicio y el juicio político son similarmente formas excepcionales en la conceptualización y aplicación del principio de igualdad en los modelos democráticos propios de la mentalidad y sociedad moderna.

¿En qué se diferencian y de qué modo el carácter de prerrogativa adopta rasgos relevantes al tratamiento diferenciado que acaso deba preverse y otorgarse al antejuicio y al juicio político? Probablemente la mayor y más grande diferencia sea que el antejuicio retrasa la oportunidad en la que deba realizarse el análisis sustantivo sobre los presuntos delitos cometidos por los altos funcionarios a quienes alcanza la prerrogativa. El juicio político no supone un acto de adjudicación de justicia por el Poder Judicial ni por instancia ulterior alguna. No existen pasos consecutivos propios de la revisión de los mismos hechos. El juicio político es un proceso orgánicamente exclusivo del Congreso, en tanto que el antejuicio es un proceso complejo y orgánicamente bilateral, de simetría irregular o imperfecta porque el Congreso carece de capacidad decisoria para sancionar penalmente, aunque sí la tenga para perseguir el delito. En otras palabras, al Congreso le está reservado y es dueño de todo el proceso de persecución y sanción de la infracción constitucional; mientras que los delitos sólo pueden ser sancionados por una autoridad judicial.

Que una modalidad sea exclusiva del Congreso y la otra requiera dos niveles orgánicos de revisión tiene especial relevancia en el tratamiento de los bienes constitucionales protegidos por la prerrogativa, y por esa misma razón en la concepción del tipo de plazo que les sea aplicable. La exclusividad de control del Congreso respecto de la infracción constitucional representa una mayor onerosidad y carga en los funcionarios cuya gestión y desempeño es revisado. De ahí que para la Constitución sea de singular interés establecer tasas de gravedad para la persecución y sanción de conductas delictivas, las que, además, exigen competencias de análisis técnico que no se prevén ni necesitan en la evaluación correspondiente a los delitos o infracciones constitucionales. Por la mayor exigencia y gravedad propias de los delitos los tipos de plazos correlativos deben diferir.

La prerrogativa de la acusación constitucional por estas consideraciones tiene distinto alcance. En el juicio político se da un tratamiento en el que el impacto de la acción parlamentaria es superior, es más, es exclusivo y además es excluyente. El juicio político es un cargo dotado de mayor nivel de discrecionalidad en su escrutinio y control parlamentario. Su condición de prerrogativa no se pierde sino que se confirma precisamente por el carácter reservado que se prevé sólo para quienes son altos funcionarios públicos. El antejuicio político también es una prerrogativa por el mismo carácter reservado con que se trata la gestión o conducta de quienes son altos funcionarios públicos, aunque la modalidad de su procesamiento y valoración difiera según los distintos bienes a que ella se refiere.

El antejuicio y el juicio político son formas o especies distintas del mismo género. A estas dos modalidades de acusación constitucional corresponde la naturaleza inherente a las prerrogativas, pero porque cada una de ellas tiene características y aspectos diversos en sus alcances, contenido y efectos. Por las diversas características y aspectos de dichas modalidades, sujetas como lo están al proceso de acusación constitucional, requerirán una diferente comprensión e interpretación de las reglas para su procesamiento en el Congreso. De ahí que, según se propone, argumenta y sostiene en este trabajo, aplicarles a ambas el mismo tratamiento respecto del tipo de plazo de su

vigencia, desnaturalizaría cada especie y generaría distorsiones y perjuicios constitucionalmente mayores que los que ocasionaría el reconocimiento de las diferencias que justifican su diverso tratamiento. Siendo las dos una excepción en el régimen constitucional que rompe el principio de igualdad ante la ley, las dos no tienen el mismo tipo de impacto, y por ello mismo los distintos niveles de excepcionalidad constitucional exigen una distinta manera de realizar y aplicar el cálculo del plazo de 5 años establecido en el Artículo 99.

3. Efecto y significado de la presencia de la acusación constitucional

¿Por qué subsiste la acusación constitucional en un régimen que proclama la democracia representativa, la libertad e igualdad y la separación de poderes, cuando ella misma es un testimonio que contradice con su presencia cada uno de esos modos de organización política? Parte importante de la respuesta debe venir de la inmensa ignorancia ideológica del constituyente y también de la clase política. Desconocer las premisas lógicas de una forma de organización es parte de la falta de liderazgo, no menos que el pillaje con el que se concibe la acción política en pleno siglo XXI por la expresión más significativa de los conductores más representativos de los bloques partidarios en el Perú. Otra parte de la respuesta es la impropia comprensión del pluralismo por quienes comprendiendo el origen tradicional de prerrogativas parlamentarias como la acusación constitucional prefieren asumir eclecticismo doctrinario y operativo en el mantenimiento de instituciones cuya finalidad contradice y es contrapuesta con los ideales en que se dice creer. También existe interés en el mantenimiento de la acusación constitucional por razones de interés pragmático: contar con un fuero de idiosincrasia no igualitaria sino corporativa permite contar con ventajas de ambos tipos de organización y modelo, el discurso de la representación que permite acceder al poder, y el uso efectivo del fuero corporativo que permite gozar más cómoda y menos inquietantemente del poder al que ya se accedió, a la vez que, paralelamente, fuero que se convierte en arma que permite también enfrentar, acosar y arrinconar al adversario.

Una respuesta adicional cabe ofrecer a la pregunta formulada. Si sobreviven prerrogativas como la acusación constitucional también es porque independientemente de las ventajas pragmáticas u oportunistas que ellas pueden generar, siguen siendo formas adecuadas para procesar y tramitar cuestiones políticas, más allá de las propuestas del racionalismo y de la ilustración política que negaron el antiguo orden en nombre de un modo de vida y estilo de acción política que hoy se juzga deficitario e insatisfactorio. Prerrogativas como la acusación constitucional siguen presentes en media sociedad posmoderna, en los albores de la sociedad de la información, como modalidades que confirman que la discrecionalidad y la subjetividad en política se resisten al aherrojamiento y a la exclusión por el racionalismo y el positivismo jurídico.

La acusación constitucional es un hito de modos de organización que sobreviven porque siguen sirviendo como espacio para afirmar formas de existencia política que reconocen que el juicio humano merece espacios de libertad y de confianza en la acción política de la autoridad. La lógica obliga a proponer su exclusión en un sistema moderno, derivado del racionalismo y desconfiado de la discreción del criterio y del juicio humano. Se trata de una incoherencia conceptual en un modelo que apuesta por la igualdad. Sin embargo, la incoherencia expresa también la resistencia interior a creer ciegamente en el racionalismo y en el Estado de Derecho como modelos de organización humana y política. Cabe ver en la acusación constitucional una expresión de la apuesta por el correcto uso de la facultad de decidir de la autoridad, independientemente de las cortapisas que de otro modo un régimen racionalista limitara. Es cierto que el uso de la acusación constitucional no es de total discreción de la autoridad parlamentaria, por la carga normativa que hoy se le impone en la regulación del proceso y en la calificación de la gestión según pautas

recogidas en el Reglamento del Congreso, pero sigue consistiendo en un espacio paralelo al que de otra forma sería exclusivo del fuero jurisdiccional.

La acusación constitucional, por eso, es una forma en la que formas de organización política paralelas al Estado de Derecho, del principio de separación de poderes, y del igualitarismo democrático, continúan confrontando el pensamiento hegemónico y universal del modelo de democracia representativa. Se trata de una institución cuyo modelo democrático es el de la democracia funcional, el Estado corporativo, la sociedad orgánica, el sujeto heterónomo y el comunitarismo funcional. Pero también una expresión de valores afines, antes que al miedo y a la desconfianza como motores de la regulación de la vida política, a la creencia en la bondad original del hombre y a la confianza en el buen uso del poder y capacidad discrecional de la autoridad a la que corresponde decidir. Depende por eso más de los actores que de las reglas, que esta institución cumpla los fines que se espera que ella cumpla. Si los actores no la usan según los valores y principios por los que ella sobrevive en la organización constitucional peruana, no cabrá excluirla en razón al modelo de vida política y de Estado del que ella es natural sino, por el contrario, exigir a dichos actores que corrijan las prácticas impropias que de ella hagan.

II. EL BIEN CONSTITUCIONAL PROTEGIDO CON EL PLAZO. CARACTERÍSTICAS DE SU VALORACIÓN

¿Qué bien constitucional protege la ley fundamental al fijar el plazo de 5 años posterior al cese en el ejercicio de la función pública? Para identificar dicho bien es preciso tener presente la necesidad de que tal plazo se reconozca y considere, esto es, la cuestión de por qué y para qué se reconoce, o deja de establecerse, un plazo para procesar ante sede parlamentaria los casos de delitos cometidos en el ejercicio de la función, o las infracciones constitucionales, cometidas por los altos funcionarios señalados en la Constitución.

A este efecto es importante discernir dos tipos de situaciones. Primero, que sólo a partir de 1993 se asimila el control parlamentario sobre la infracción de la Constitución, como una modalidad de juicio político, dentro del modelo de acusación constitucional. Por lo tanto, será necesario plantear reflexiones ad hoc que respeten y consideren el perfil o configuración específica de este distinto tipo de escrutinio parlamentario sobre la conducta de altos funcionarios de la república, cuidando de no proyectar conclusiones sobre ambas, el antejuicio y el juicio político, de manera indistinta o indiscriminada.

El segundo tipo de situación es que en el desarrollo de la acusación constitucional tampoco ha existido uniformidad sobre la existencia ni duración del plazo para el uso de la acusación constitucional. El antejuicio político, como una de las modalidades de la acusación constitucional, no siempre ha contado con tal plazo. La regla general hasta la Constitución de 1979 fue que la duración de esta prerrogativa no alcanzaba sino hasta la conclusión del término durante el cual el funcionario servía en la función. En 1979 se fijó un plazo de duración indefinida, y la Constitución de 1993 lo fija en 5 años.

1. *El plazo del antejuicio hasta 1979*

Cuando la Constitución no establece un plazo ulterior al del desempeño del cargo trata la acusación constitucional como un recurso para exigir responsabilidad durante el ejercicio del cargo, y no la prolonga más allá de éste. Concluido el cargo toda exigencia de responsabilidad debe requerirse en el fuero ordinario. La conclusión en el ejercicio del cargo no exime al alto funcionario de responder por los delitos que hubiera cometido durante el ejercicio de sus funciones. Debe responder por ellos, pero debe hacerlo sin intervención del Congreso como

órgano que valora y filtra los extremos del delito por el que se lo denuncia. El bien que protege la Constitución en esta situación es la garantía que debe reconocerse y otorgarse a una autoridad estatal para desempeñar las funciones que asume sin quedar expuesta a las circunstancias que, de otra manera, supondrían su procesamiento igualitario ante los tribunales regulares de justicia. Se protege, en consecuencia, el *ejercicio efectivo de la autoridad estatal por quien cuenta con un cargo al que ha accedido de modo regular y legítimo*. La Constitución protege a quien ella misma selecciona por su relevancia como autoridad estatal y lo premune del fuero especial en el que la denuncia será examinada. Es importante reparar que el propósito no es la protección de la persona que ocupa o desempeña el cargo, sino la autoridad inherente al cargo en la estructura estatal.

2. *El plazo indefinido de antejuicio reconocido en la Constitución de 1979*

Si esa es la situación en el caso de las Constituciones que limitan el plazo de vigencia de la acusación constitucional al ejercicio efectivo del cargo, ¿qué bien general recibe reconocimiento y protección constitucional, de modo específico, al establecer un plazo posterior al del ejercicio del mandato? Como se ha recordado, la Constitución de 1979 dispone que la acusación constitucional sea plausible contra los altos funcionarios que ella indica *aunque hayan cesado* en las funciones desempeñadas. Se trata de un plazo indefinido del tipo al que el derecho romano conocía como *dies certus an et incertus quando*, es decir un caso de certidumbre respecto a que tendrá que ocurrir algún momento en el que la prerrogativa deje de afectar al alto funcionario, aunque también de incertidumbre sobre la fecha cierta en que ello vaya a acontecer. Lo que marca la vigencia de la prerrogativa es la vida del alto funcionario, toda vez que se trata de un plazo final abierto y que se inicia con el desempeño efectivo de la alta función pública. Es un plazo vitalicio. Es posible saber cuándo empieza a ejercitarse el cargo y cuándo se cesa (*ex die*), pero no es posible conocer hasta cuándo, hasta qué fecha se extiende la prerrogativa (*ex diem*)

La prerrogativa se prolonga durante la vida de quien fue alguna vez alto funcionario y sólo quedaría limitada la posibilidad de causar efectos en el terreno judicial iniciándose la acción correspondiente si es que no prescribe el plazo para iniciar la acción penal. El plazo efectivo de la acusación constitucional, para efectos prácticos, por lo tanto, sería el mismo dentro del cual el delito sería accionable en sede judicial. Y si se iniciara un proceso de acusación constitucional luego de prescrita la acción penal el resultado tendría que concluir que la denuncia es inconducente por improcedente, puesto que la eventual declaración de haber lugar a la formación de causa tendría que abortar en sede judicial en cuanto se determine que la acción penal ha prescrito. En este contexto, el bien protegido en el modelo de la Constitución de 1979 supone una variación respecto del modelo previo, *fortaleciendo la protección de la autoridad estatal* que se ejerce a través de los cargos especificados en su texto. Se trata de una cobertura que flota y se concreta en la existencia del sujeto que ocupa el cargo. *Personaliza la protección del cargo extendiéndola durante la existencia material del individuo que lo ocupa*. El plazo dura lo que dure la vida de quien ocupe el cargo, pero en el plano práctico se agota con la prescripción de la acción penal ante la justicia ordinaria. El funcionario es un justiciable tanto por el tiempo que dure su vida, como por el plazo establecido en la legislación penal como prescriptorio de la acción penal.

3. *El plazo de cinco años para el antejuicio fijado en la Constitución de 1993*

Por último, ¿cuál es el bien que protege la Constitución de 1993 cuando recorta la incertidumbre e indefinición que consignó la Constitución de 1979, limitando el plazo para procesar las denuncias o acusaciones constitucionales a los 5 años posteriores a la conclusión del cargo desempeñado?

¿Por qué se prevé la existencia de un plazo de procesabilidad ulterior al de la conclusión del mandato, en vez de limitarla al del ejercicio efectivo del cargo? De igual manera, ¿Por qué se recorta el plazo a 5 años, en vez de sostener su vigencia, como lo hacía la Constitución de 1979, de modo indefinido a partir del desempeño efectivo del cargo?

En primer término es importante tener presente que el plazo fijado es del tipo *dies certus an et quando*. Se trata de un término final determinable y exacto en el futuro. Si se conoce cuándo cesa en el ejercicio de las funciones un alto funcionario (*dies a quo*) también es perfectamente determinable cuándo termina de regir la prerrogativa respecto de la conducta del mismo (*dies ad quem*). Porque es conocible el día desde el que se produce el cese también es conocible el día hasta el cual alcanza la prerrogativa. Este aserto, sin embargo, queda sujeto a ocurrencias que afecten en alguna forma el cálculo del plazo cuando éste tenga carácter prescriptorio, situación que justifica la suspensión o interrupción del plazo original. Esta contingencia es excluida en los plazos de caducidad, en los que no cabe modificación ni alteración toda vez que su carácter perentorio e improrrogable no admite suspensión ni interrupción alguna.

En consideración a que la Constitución de 1993 prevé el desarrollo de la acusación constitucional tanto como antejuicio, como en tanto juicio político, es pertinente diferenciar ambas vías procesales puesto que cada una de ellas se refiere a distinta naturaleza de irregularidad o falta, tienen efectos diversos, y también distinto nivel de exigibilidad y discrecionalidad en el cumplimiento de requisitos probatorios según el tipo de falta cometida. Mientras que en el antejuicio el plazo es complejo toda vez que sirve para denunciar constitucionalmente ante el Congreso, como para que quepa denunciar penalmente dentro de plazo, en el caso del juicio político tal complejidad es menor puesto que el no uso de la denuncia constitucional no condiciona la viabilidad de una denuncia ulterior sino que el plazo agota toda posibilidad de acción contra conductas infractoras en los altos funcionarios.

A nivel sumario cabría anticipar, por ejemplo, que en tanto el plazo opera en el caso del antejuicio como un *plazo resolutorio* respecto de la posibilidad de iniciar una acción penal (siempre que la misma no hubiera prescrito), lo cual importa que durante la vigencia del plazo no cabe inquirir, indagar, investigar ni incoar conductas relacionadas con una eventual denuncia penal alguna ante las cortes de justicia (pero desde el vencimiento de dicho plazo queda habilitada la posibilidad de hacerlo), en el caso del juicio político no existe tal opción. No existe porque una vez transcurrido el plazo ya no es más posible perseguir ni sancionar la infracción constitucional, por lo que la naturaleza del plazo carece de carácter resolutorio frente a acciones institucionales ulteriores. Por ello el plazo en caso de juicio político carece de la complejidad que caracteriza al relativo al antejuicio político y cabría calificarlo como un *plazo suspensivo*; esto es, la vigencia de la prerrogativa actúa como una condición de la que depende la cuestionabilidad del alto funcionario. En el antejuicio político sí existe una doble dimensión (ausente en el juicio político), lo cual afecta la naturaleza puramente suspensiva del plazo que es la única que se registra para el juicio político.

¿Qué bien se protege con el plazo de 5 años ulteriores a la conclusión en el ejercicio del cargo en relación con el antejuicio? ¿En qué varía, si acaso, que no se trate de un plazo indefinido ni de un plazo restringido al ejercicio efectivo de la función? ¿Se justifica la pregunta sobre una posible o eventual diferencia de bienes protegidos bajo la modalidad de antejuicio, como sobre la de juicio político? ¿O se trata más bien de una diversa modalidad o gradación en la protección del mismo bien constitucional?

Revisemos en primer lugar el caso particular del antejuicio. ¿De qué manera el plazo de 5 años afecta la identidad o calidad del bien en cuya protección se reconoce la prerrogativa y la capacidad de control de constitucionalidad y regularidad legal del Congreso? De no existir dicha

prerrogativa el Congreso no estaría facultado para examinar la licitud ni constitucionalidad de la conducta de las altas autoridades a las que reconoce como titulares de aquella, y tales titulares tendrían que someterse al fuero judicial de manera directa. El reconocimiento de la prerrogativa, en primer lugar, y de un plazo no indefinido sino fijo como es el de los 5 años posteriores a haber dejado el cargo, demanda una precisión sobre el tipo de bien que pretende darle cobertura y salvaguardia la Constitución. En vista de las diversas alternativas por las que opta el constituyente no pareciera tratarse de una misma y sola concepción sobre el valor del bien que se pretende proteger.

El mantenimiento de una prerrogativa que en adelante no rige con criterio vitalicio es un dato no exento de significación. Se ha preferido limitar el alcance temporal de la prerrogativa y, por lo mismo, avanzar en la ordinarización de la evaluación de la función estatal de acuerdo a las competencias regulares de la autoridad judicial. Lo cual significa que es una disminución en el ámbito de la evaluación foral a cargo del Congreso, que resulta ser un rasgo propio de la organización corporativa de la vida política más compatible con formas funcionales de democracia que con el modelo igualitario de democracia representativa.

La disminución del plazo de vigencia de la prerrogativa, por ello, es un dato que revela y trae consigo varios aspectos relevantes en la comprensión del bien que se protege. Primero, que se considera indispensable mantener el carácter foral y reservado del análisis a cargo del Congreso; segundo, que se recorta la indefinición del plazo de protección de los funcionarios antes de la remisión de la denuncia a los tribunales ordinarios; tercero, que se prefiere ceder el examen de las eventuales inconductas al fuero ordinario restringiendo el plazo para el antejuicio; y cuarto, que sobre quienes son pasibles de denuncia no pende la posibilidad indefinida de iniciarles un antejuicio, por lo que conocen que la necesidad de observación popular a cargo del órgano representativo de la república ante el Estado cesa al acabar el plazo de procesamiento luego de la conclusión en el cargo premunido con la prerrogativa. En buena cuenta se estima que no es más necesario sujetar a los altos funcionarios al escrutinio político a cargo del Congreso por tiempo indefinido, pero también es una forma de liberarlos de la eventual presión política que pudiera cernirse sobre ellos al ventilar sus casos en un foro de tanto mayor alcance público como lo es el Congreso de la república.

¿Qué bien es entonces el que protege el plazo de 5 años que sigue a la conclusión del mandato de las altas autoridades estatales? La racionalidad del recorte mantiene el carácter tuitivo que la Constitución encomienda al Congreso como órgano de control político por cuenta de la república, pero la tutela se limita a un plazo similar al que corresponde a un período constitucional. De esta manera se genera una facultad inocultable que enriquece la calidad de la vida política. En efecto, por menor que fuera el tiempo de duración de un alto funcionario siempre será posible que el plazo de vigencia de la prerrogativa alcance por lo menos a la representación correspondiente a dos períodos constitucionales. Esta característica del plazo incorpora un mínimo de pluralidad cuya eficacia dependerá de la alternabilidad en la composición mayoritaria del Congreso. Si bien es cierto cabe presumir a nivel general que las altas autoridades bajo un período constitucional mantienen algún nivel mínimo de entendimiento, simpatía o correlación ideológica con quienes están a cargo de los procesos políticos estatales, la circunstancia de que el plazo abarque 5 años permitiría que la evaluación pudiera ser realizada por un Congreso compuesto por fuerzas políticas de distinto signo que aquellas que durante las que se ocuparon los puestos a los que se reconoce la prerrogativa.

Por lo tanto, el criterio de racionalización que introduce la Constitución de 1993 importa la introducción de una variable que tiende a la despersonalización y desvinculación con fuerzas

presuntamente afines, para generar un clima de apertura hacia la mayor pluralidad y alternabilidad de criterios de escrutinio político. Es una forma de generar mayores oportunidades de ganar en imparcialidad frente a sucesos que pudieran tener márgenes de cuestionabilidad en el desempeño o ejercicio de la autoridad estatal. Cabe en consecuencia entender que el bien constitucionalmente protegido con el plazo de 5 años es *el control y la evaluación plural, imparcial y racional en el ejercicio de la autoridad estatal*. El plazo no exime la responsabilización del alto funcionario en sede judicial, pero mantiene una dosis de pluralidad acotada por la posibilidad de que el alto funcionario, en principio, pueda sea procesado constitucionalmente por un Congreso distinto a aquél en el que desempeñó sus funciones.

4. *El plazo en relación con el control de infracciones constitucionales*

Ahora bien, ¿qué bien específico y singular protege la Constitución al fijar el plazo de 5 años posteriores a la conclusión en el ejercicio de un alto cargo público como lapso para el uso de la acusación constitucional por infracción de la Constitución? De modo que podamos aproximarnos en la identificación de los valores protegidos con el juicio político, corresponde examinar qué consecuencia trae su inexistencia, su no uso dentro del plazo establecido o, en el extremo inverso, la posibilidad de su acción de forma indefinida en el tiempo.

Es importante caer en cuenta que la naturaleza del juicio político es distinta en relación con el antejuicio político en cuanto al carácter definitivo que tiene el primero. La prerrogativa del antejuicio político importa un escenario de examen y valoración privativo y exclusivo para un conjunto limitado y selecto de ciudadanos con cargos públicos del más alto nivel estatal, y este escenario cuida valores eminentemente morales y políticos del ejercicio del poder que escapan del análisis propio de los tribunales ordinarios de justicia. La diferencia entre el antejuicio y el juicio político es que la valoración que realiza el Congreso en relación con el presunto carácter delictivo de una conducta funcional filtra lo que puede o no llegar a conocer el Poder Judicial. En el juicio político el Congreso administra justicia, persigue la falta constitucional y sanciona y condena al presunto infractor. Por el carácter decisorio y definitivo que caracteriza y acompaña al juicio político cabe revisar la condición que tiene como prerrogativa.

Si es una prerrogativa, y por lo tanto, un espacio excepcional que aísla a un grupo de ciudadanos respecto de procesos regulares y universales, cabe resaltar y explicar mejor cómo así es está en la prerrogativa que la excepcionalidad no significa ni tiene el carácter de privilegio ni de ventaja. Como lo ejemplifica con claridad el caso del juicio político su existencia no configura una situación en la que los altos funcionarios estatales cuenten con una acreencia ni beneficio respecto del resto de la república. Más bien es todo lo contrario, puesto que se trata de un proceso en el que quienes se desempeñan como los más altos funcionarios del Estado son susceptibles de niveles muchos más estrictos y amplios de exigencia que el resto del país. Sólo a ellos, en efecto, cabe perseguirlos y sancionarlos por las infracciones constitucionales que se les pruebe.

¿Cuál es el bien que protege el plazo para procesar las infracciones constitucionales que se presumen cometidas por los más altos funcionarios estatales? Lo más obvio y saltante es que la finalidad del juicio político es proteger la intangibilidad de la Constitución por los operadores estatales más notables y visibles de la misma. En sí misma esta institución afecta a los altos funcionarios señalados en el Artículo 99 de la Constitución mientras que ejercen el cargo para el que son elegidos o designados, y subsiste luego que hayan cesado en aquél pero sólo durante los siguientes 5 años ulteriores a la fecha del cese.

La pregunta entonces es cuál es la particularidad del plazo dentro del cual cabe exigir responsabilidad por la infracción de la Constitución, y qué bien específico es el que dicho plazo pretende salvaguardar.

Si bien la prerrogativa genérica es la misma puesto que es concebida como una variante de la acusación constitucional, en el origen que tiene en el Perú sólo la Constitución de 1993 precisa el distinto tratamiento y efectos en uno y otro caso, estableciendo que sólo en el caso de la acusación por infracción de la Constitución se prevé, distingue y cabe la adjudicación de sanciones como lo son la suspensión, la destitución y la inhabilitación. El Congreso siempre tuvo la potestad reconocida para velar por el respeto de la Constitución y para hacer efectiva la responsabilidad a quienes la infringieran, pero no siempre se asoció esta atribución con las sanciones que el Congreso estaba en capacidad de imponer, sin intervención de órgano jurisdiccional alguno, en el proceso de acusación constitucional.

Cabe recordar, por ejemplo, entre los documentos históricos del siglo XIX el Artículo 22 de la Constitución de 1828, el Artículo 23 de la Constitución de 1834, Artículo 61 de la Constitución de 1856, el Artículo 64 de la Constitución de 1860, y en el siglo XX el Artículo 95 de la Constitución de 1920, el Artículo 121 de la Constitución de 1933, y el Artículo 183 de la Constitución de 1979. Si bien se presenta la potestad de acusar por infracción de la Constitución, no se ataba el último cabo para el caso que el Congreso optara por exigir la responsabilidad de los infractores. De manera que la Constitución de 1993 supone un desarrollo histórico en relación con una facultad históricamente reconocida, aunque imperfectamente concebida.

A pesar que sería deseable un mayor desarrollo de los distintos tipos, modalidades y niveles de gravedad en la infracción de la Constitución en razón del contenido, la forma, la circunstancia y la autoridad que los comete, no puede dejar de reconocerse a la Constitución de 1993 como la primera Constitución en la que se cae en cuenta, luego de una larga historia de textos constitucionales en los que se reiteraba esa misma facultad, que era indispensable distinguir las dos modalidades de acusación constitucional en función de las distintas materias y de los diversos órganos responsables de emitir una decisión final en el régimen político nacional.

El Perú siempre contó con la opción del juicio político por infracción de la Constitución, pero la Constitución de 1993 es la primera con la que ocurren dos cosas en relación con la acusación constitucional. En primer término, es la primera vez que se realiza el vínculo con el canal regular para adjudicar la sanción luego de haberse cumplido con la fase persecutoria de la infracción en un proceso de acusación constitucional. Y en segundo término, ha sido también la primera vez en la que se ha utilizado de modo efectivo el juicio político por infracción de la Constitución, ya sea en el caso de la destitución de tres magistrados del Tribunal Constitucional por reconocerse y usar la modalidad de control difuso de la Constitución además del tipo de control concentrado que le fija la Constitución y su ley orgánica, como en el caso de el ex Presidente Alberto Fujimori y algunos de sus ex Ministros, o en el del ex Ministro Fernando Rospigliosi.

Con los distingos de rigor expuestos es posible revisar cuál es el valor que protege el plazo de vigencia de la acusación constitucional cuando ésta se aplica a casos de infracción constitucional. A la vez que cabría entender que existe un bien genérico cuya protección cuida el plazo de 5 años por igual al antejuicio y al juicio político, es necesario esclarecer si es posible identificar una modalidad valorativa especial en relación a la aplicación del plazo a situaciones de infracción de la Constitución.

En efecto, los aspectos previamente presentados para la acusación por delitos cometidos en el ejercicio de la función parecerían ser aplicables en términos generales para la acusación por infracción de la Constitución, en la medida que en ambos supuestos se trataría del ejercicio de la función de control del Congreso, y también de modos racionales de entender el control a partir de la alternabilidad y pluralidad de las decisiones parlamentarias. Lo peculiar de la comprensión de dicho bien en relación con el antejuicio es que los valores protegidos no entrañan una decisión final del Congreso, en tanto que en el juicio político su intervención y decisión sí es definitiva y no requiere la integración de la decisión parlamentaria con la que está a cargo del Poder Judicial. Por ello es que tal bien constitucional se administra en vistas del ulterior uso y valor que agregará al mismo la intervención que corresponderá al Poder Judicial. Se trata de una responsabilidad inicial y fundamentalmente parlamentaria para actuar como agente tutelar de esos bienes, pero esa misma salvaguarda queda anulada, reducida o minimizada si no existe coincidencia en el entendimiento y compromiso del Poder Judicial y no se avala ni respalda las convicciones que resultan del proceso de antejuicio político.

En el caso del juicio político, como se apuntó al inicio de este acápite, el bien central que se protege de modo especial con el plazo es la intangibilidad de la Constitución. El margen de control que se le asigna al Congreso es bastante amplio y tiene un alto y fuerte componente discrecional. En los procesos de juicio político el Congreso actúa como órgano de control político de la constitucionalidad relacionada con los actos, la conducta y comportamiento de las más altas autoridades estatales. El criterio y la voluntad de los representantes de la república actúan como marco definitorio sobre la constitucionalidad en el ejercicio efectivo de la autoridad estatal. Quienes enjuician la constitucionalidad del desempeño son las mismas personas a quienes la colectividad elige para que la representen. Su criterio y voluntad son los del pueblo representado a través de ellos y, por lo mismo, tienen el poder político del propio pueblo para afirmar qué es constitucional en los actos de la autoridad estatal, y qué no lo es. Y la decisión adoptada por el Congreso de representantes no está sujeta a instancia ni criterio ulterior (a excepción de eventuales acciones en sede judicial que pretendan impugnar la resolución parlamentaria con sustento en normas constitucionales inobservadas en sede parlamentaria).

Va de suyo con la potestad de control de constitucionalidad de la gestión de los altos funcionarios una característica inherente a la acción y al poder político. La capacidad para definir, dentro del marco de la Constitución, cómo es que el cuerpo de representantes de la república califica la idoneidad constitucional del desempeño de los altos funcionarios les da a los congresistas un poder político efectivo. Ellos pueden calificar cuál es la pauta de corrección o incorrección constitucional, y cuándo los altos funcionarios incurren en una modalidad de acción indeseable según el criterio, voluntad y entendimiento de la Constitución que afirman quienes tienen el mandato de representación política de la comunidad. Es en este preciso sentido que cabe afirmar que el Congreso es un poder soberano en el régimen político nacional, y también en este sentido, por lo tanto, que al Congreso corresponde en el Perú la calificación de supremo intérprete de la Constitución y no al Tribunal Constitucional (como suele señalarlo, a mi parecer equívocamente, la posición dominante del gremio de abogados y de la propia clase política nacional).

La prerrogativa del juicio político opera como un medio de confirmación o ratificación del ejercicio constitucional de la autoridad estatal. Propiamente el carácter de la prerrogativa equivale a una carga (*onus*) en el ejercicio de la función. Quien asume uno de los puestos señalados en el Artículo 99 de la Constitución lo hace bajo una modalidad de desempeño que importa el aceptar y someterse al período de potencial revisión de la constitucionalidad de su gestión, actos, conducta y desempeño en el ejercicio de la función. Toda la gestión queda sujeta a un modo específico de actuación que es el que define la Constitución de conformidad con los operadores autorizados para calificar tal definición, que son los congresistas en ejercicio de su mandato de

representación de la voluntad colectiva. El ejercicio idóneo y consciente del alto cargo supone que el titular tiene y toma en cuenta las consecuencias que siguen a su desempeño y, por lo mismo, la exigibilidad que cabe imponga el Congreso durante la vigencia del plazo.

La naturaleza de la prerrogativa, como puede verse, es más que un beneficio o ventaja a quien ocupa y desempeña un cargo en la administración del Estado una carga propia del interés público en que las funciones estatales sean correcta y constitucionalmente cumplidas. Nada menos beneficioso para el alto cargo público que quedar sujeto a la incertidumbre de una eventual denuncia por haber infringido la Constitución. El criterio y la voluntad de la representación nacional para definir la constitucionalidad de la actuación de los altos funcionarios del Estado no están restringidos por un parámetro inconfundible, visible, mensurable o tipificable. Es tan discrecional la potestad del Congreso de descalificar una gestión por inconstitucional, como lo es la de encomiar esta última por la virtud que contradice tal temperamento.

La prerrogativa del juicio político, por ello, es un elemento modal propio de quien asume el alto cargo público. La prerrogativa consiste en la sumisión al fuero que revisará la actuación desempeñada, sumisión que es parte de la obligación que consiente en honrar el alto funcionario. Se trata de una medida excepcional que no es exigible sino para un número determinado y exclusivo de altos funcionarios, puesto que sólo quienes a mayor poder tienen acceso en el Estado deben también responder proporcionalmente según las mayores potestades y facultades han tenido a su disposición para dirigir y vincular los recursos y bienes del Estado.

El carácter de la prerrogativa, como puede verse, no se mide ni tasa como privilegio o ventaja, sino como un elemento obligacional esencial del ejercicio del poder al que debe ir aparejado el mutilamiento del status que el derecho ordinario reconoce al ciudadano. Porque el funcionario con autoridad tiene tanto más poder, por eso mismo por más debe responder y también mayor limitación corresponde prever en el acto de dación de cuenta de la gestión cumplida. Negar esta exigibilidad mayor es una forma de desproteger a la comunidad y de favorecer relaciones de desequilibrio y desigualdad. De este modo es que el juicio político resulta ser un remedio que compensa la mayor amplitud para disponer de bienes públicos por quien asume un alto cargo estatal. Nada más lejos de la naturaleza del juicio político que la de consistir en una institución injusta o inquisitorial. Lo injusto o inquisitorial no depende de la institución sino del ánimo torcido de los actores que hacen mal uso de ella. Si los actores no cumplen correctamente su función no debe ser el temor al exceso lo que niegue la conveniencia del proceso para revisar y exigir el uso constitucional del poder por las más altas autoridades del Estado. Es un callejón en el que no hay otra salida que asumir el costo que tiene el poder. No hay otro modo de proteger a la comunidad que con asimetrías tales que crean el espacio para la dación y exigencia de cuenta a quien ha usado el poder colectivo de la comunidad.

El Congreso es el órgano estatal responsable y competente de velar y exigir por el cumplimiento de esta carga en todos y cada uno de los puestos que señala el Artículo 99 de la Constitución. De que el Congreso cumpla con esta responsabilidad y competencia dependerá que el bien jurídico que es la intangibilidad de la Constitución quede adecuadamente salvaguardado y protegido. El descuido, impericia o incompetencia en el control que debe desarrollar es una forma de negar el tipo de asociación política cuya base consigna el texto de la Constitución. Así de grave es la significación y la importancia que tiene el juicio político como prerrogativa y como recurso en los procesos y en la actividad del Congreso nacional.

La lógica y razón de ser del plazo para el juicio político está ligada a la exigencia de la carga que va con el desempeño y gestión de un alto puesto en la estructura estatal. El plazo se fija en términos tales que permitan que el Congreso disponga del tiempo adecuado para recibir información relacionada con la posibilidad de que alguno de los altos funcionarios hubiera infringido la Constitución. El plazo está razonablemente concebido de forma tal que no equivalga a una condición agobiante para los altos funcionarios, a la vez que impida que sea la coyuntura política el criterio dominante para perseguir y sancionar, o para condonar o absolver. Siendo así que la prerrogativa empieza con el inicio en el desempeño del cargo dentro de un preciso período constitucional, la duración del plazo otorga la oportunidad de que al cambio de período constitucional el nuevo cuerpo de miembros del Congreso examine la gestión, actos, conducta o desempeño del alto funcionario. El quiebre entre períodos es una válvula contra la parcialidad que pretende oxigenar el control parlamentario con espacios que favorezcan la calidad de la vida política con medios que la inmunicen contra el abuso y los excesos del poder.

III. EL SUJETO BENEFICIARIO DEL PLAZO

La siguiente interrogante es en beneficio de quién se establece el plazo. La pregunta no asume que se trate de un tipo de sujeto concreto, puesto que la institución de la acusación constitucional sólo prevé dos tipos de actores básicos en este modelo de proceso parlamentario. Uno es el sujeto activo, que es quien interpone una denuncia constitucional; el otro es el sujeto pasivo, que es a quien cabe acusar constitucionalmente.

Obviamente el plazo no tiene que ver con los derechos subjetivos de uno ni otro actores, puesto que el papel en el que intervienen en una acusación constitucional está exento de todo matiz subjetivo, y más bien se refiere al papel o rol que tales actores deben cumplir en un proceso orientado a dilucidar los visos de correcto o impropio desempeño funcional que pudieran dar lugar o no al inicio de un proceso penal ante la justicia ordinaria. Por lo tanto no cabe indagar por derecho subjetivo alguno ni del acusador ni del imputado. Se trata de determinar quién cuenta con ese plazo para proceder conforme al bien o valor constitucionalmente protegido, y quién es responsable y está obligado a velar por la protección de dichos bien y valor.

No está de por medio la circunstancia de que existan derechos constitucionales que sigan a la condición de la persona humana, no obstante que el impacto en ella sea inerradicable. La presunción de inocencia, el derecho al juez natural, por ejemplo, o el derecho a la defensa, no son objetivo central en el proceso de acusación constitucional de la manera como suele entenderse en los procesos judiciales ordinarios. La acusación constitucional es un proceso en el que el objeto bajo examen es la propiedad del desempeño funcional de un alto funcionario que ha tenido a su cargo el ejercicio de la autoridad estatal. El enfoque del proceso no es la adjudicación de responsabilidad personal, sino sólo el correcto uso de la autoridad del Estado que se confía o encarga a uno de los más altos funcionarios de la república. Lo que se evalúa es el desempeño funcional y formalmente respetable del papel o rol funcional. Los derechos subjetivos de esa persona privada que ofrece y presta su identidad y voluntad mientras que ejercita el cargo no tienen relevancia para el proceso de acusación constitucional. Para el proceso de acusación constitucional se trata de dos esferas y dimensiones separables aunque se trate de una y la misma persona desempeñando tareas públicas según el modelo y roles funcionales preestablecidos.

Toda vez que la acusación constitucional es un proceso que sirve para el examen de dos distintos y diferenciables tipos de responsabilidad, cabe revisar la modalidad en la que deba entenderse al beneficiario del plazo según que se trate de un antejudio por delitos cometidos durante el ejercicio de la función, o de un juicio político por infracción de la Constitución.

1. El beneficiario del plazo en el antejuicio político

En cuanto al antejuicio político, no es un plazo cuya finalidad sea que a su expiración el alto funcionario quede liberado de toda incriminación ante la justicia ordinaria. Es un plazo para que el Congreso ejercite la atribución de controlar la conducta funcionalmente lícita de las más altas autoridades del Estado. Expirado dicho plazo el Congreso pierde tal atribución. No se presume que por la inacción u omisión del Congreso el alto funcionario ya no sea más pasible de denuncia por inconductas de carácter funcional. Tal tipo de presunción, por lo demás, debiendo ser expresa, no cabe deducirla y sería contraria al principio de responsabilización por la conducta de todo sujeto de derecho.

Por el apunte precedente es posible proponer que el beneficiario principal del plazo sea el Congreso. No el denunciante, ni el sujeto denunciante. En cualquier caso no es que el sujeto denunciante carezca de protección en el sistema jurídico respecto de las inconductas por las que se pretenda responsabilizarlo, puesto que en el derecho penal existen plazos diseñados con ese preciso propósito, como lo es el plazo de prescripción de la acción penal.

Si se trata de un plazo previsto para beneficiar la tarea de control parlamentario todo lo que cabría presumir una vez que el plazo expira es que el Congreso no ejerció tal control. El plazo positivo para que se realice una tarea que no se realiza no importa suposición respecto de la existencia o inexistencia de responsabilidad penal en los sujetos cuya función no alcanzó a ser objeto de control parlamentario. No cabe presumir que la inacción parlamentaria extingue la posibilidad de responsabilizar penalmente a quien quepa denunciarlo. Si el Congreso no se aboca al control de inconductas de un alto funcionario la única conclusión posible es que el Congreso no usó del tiempo para escrutar la responsabilidad de un alto funcionario determinado. Que el Congreso no conoció ni asumió competencia durante el plazo reconocido con tal fin.

El plazo no transcurre para eximir responsabilidad de quien pudiera ser denunciado en otro fuero distinto al parlamentario al concluir dicho plazo. El plazo transcurre para que quien tenía la atribución discrecional de hacer seguimiento y verificar la propiedad funcionalmente lícita en la gestión y desempeño de determinados altos funcionarios tenga la oportunidad de hacerlo. Cabe presumir que se trate de un plazo adecuado para realizar acciones positivas determinadas por un órgano estatal responsable del control del uso del poder acorde con el principio de interdicción de la arbitrariedad. Al Congreso se le reconoce un espacio de tiempo adecuado para que actúe por cuenta de la comunidad y en protección de sus intereses. La dimensión específica y concreta de su control supone el examen de licitud del desempeño funcional de un alto funcionario.

En suma, lo central es reparar y guardar en mente que se trata de un plazo que protege la función de control que ejercita el Congreso sobre los actores a cuyo cargo quedó el efectivo desempeño de la autoridad que ejercitan en el Estado por cuenta de la república. Es un período dentro del cual cabe iniciar tal potestad.

No es un objetivo ni un período previsto para sustraer al Poder Judicial de la competencia que legítimamente le corresponde al amparo del principio de separación de poderes y de distribución de funciones en el aparato estatal. Una es la función de control que debe cumplir el Congreso para verificar o evaluar el regular, idóneo y constitucional desempeño de la autoridad estatal. Otra es la función del Poder Judicial de escrutar la conducta de quien es responsabilizado por la comisión de delitos, sea o no que cuente con la prerrogativa del antejuicio político. El Congreso realiza un examen anterior al judicial sobre una materia funcional en la que cabría encontrar contenido penal. No para usurpar función judicial, para evitar la acción constitucional que le compete, para eximir a un alto funcionario de comparecer ante la autoridad judicial, ni para perseguirlo o entregarlo a esta

última. La finalidad a cumplir dentro del plazo establecido en la Constitución es la afirmación de una garantía constitucional por la que es responsable el Congreso por cuenta de la república: la garantía del poder ejercitado en el marco de licitud que, si es exigible para cualquier ciudadano, lo es con mucha mayor razón de un alto funcionario al que se otorga poder para usar el poder estatal en servicio. El Congreso se especializa en garantizar la idoneidad y licitud del uso del poder por altos funcionarios de la república.

El antejuicio es el proceso para que el Congreso realice una tarea especial a cargo de quienes tienen la facultad política y constitucional de revisar el desempeño apropiado de la autoridad. Si encuentran elementos de juicio que a criterio de la representación nacional basten para el procesamiento en la justicia ordinaria la consecuencia es que corresponderá al Poder Judicial revisar los hechos a la luz de la normatividad vigente. El Congreso no adjudica justicia penal, pero si encuentra aspectos que ameriten o exijan una revisión judicial ulterior levanta el fuero y habilita la facultad ordinaria para el examen de incriminación ante los tribunales de justicia.

El factor temporal es un aspecto que el constituyente ha preferido aislar para circunscribir la acción de control parlamentario que tiene el Congreso en un espacio adecuado a la revisión y examen funcional de las más altas autoridades del Estado que precisa el Artículo 99 de la Constitución. Ese aspecto configura un elemento esencial de la acción de control. No queda en libertad el Congreso para hacerlo en cualquier momento. Si el plazo transcurre y no lo hace su capacidad para el control acaba. Ese es el núcleo constitucionalmente protegido con el plazo: un tiempo adecuado para la verificación del uso del poder por la autoridad que, si transcurre sin cuestionamiento ni adjudicación de presuntas responsabilidades penales, libera al sujeto cuyo desempeño se verifica y controla para que responda igualitaria y directamente ante la autoridad judicial.

2. Exclusión de la persona denunciada como beneficiaria del plazo del antejuicio

Suele afirmarse a menudo que el beneficiario del plazo del antejuicio es la persona que, en ejercicio de la alta autoridad con que fue investida, es alcanzada con la prerrogativa. Debe, sobre el particular, hacerse un deslinde entre el sujeto real que presta su identidad para el ejercicio del cargo, y el sujeto de derecho que efectivamente personifica y actúa desde el cargo. Prerrogativas parlamentarias como la acusación constitucional no protegen a sujeto concreto alguno, sino al sujeto abstracto cuyas atribuciones y responsabilidades deben ejercitarse con arreglo a la Constitución y a la ley. Es inherente al régimen de prerrogativas asumir el desdoble o escisión de espacios de acción. Uno es el papel cumplido y otra la persona que presta su voluntad para expresar la que corresponde que exprese y se impute al cargo de autoridad desempeñado.

Porque la prerrogativa afecta al cargo desempeñado el sujeto privado que presta su identidad y voluntad para ocuparlo debe reservar la esfera de sus intereses privados en la inhibición y abstención de forma que no interfiera en el desempeño según estándares y patrones normativamente esperados para el rol que se ejercita en nombre del Estado. Esta separación de esferas o ámbitos es necesaria para que el desempeño quede razonablemente protegido y salvaguardado. La prerrogativa no tiene por objetivo proteger los intereses privados ni concretos de quien asume y desempeña el rol de autoridad estatal.

De ahí que si bien es natural que tales intereses privados existan, no es en nombre de ellos que se establece ni reconoce la prerrogativa de la alta autoridad estatal, ni en su favor o beneficio que se la premune y fija con ese plazo el procesamiento de las denuncias en contra de los altos funcionarios. No cabe asumir que la prerrogativa de la acusación constitucional acompañe, proteja ni beneficie al sujeto privado ni sus intereses concretos. Sí cabe entender, por el contrario, que es de interés de la autoridad ejercida el que la incertidumbre sobre la cuestionabilidad del desempeño concluya en el

menor tiempo posible. Por lo tanto, el papel y la posición de la autoridad dotada de prerrogativa tiene un interés investido en que la respetabilidad con la que se la ha ejercitado quede salvaguardada a través del proceso de control parlamentario con el que se tramitan las denuncias constitucionales.

Es deducible también que parte de la lógica del proceso de acusación constitucional se construye con el objetivo de que el antejuicio sea un espacio de evaluación y control favorable a la protección de la autoridad desempeñada, antes que uno en el que la presunción consista en la sospecha del mal ejercicio de la función estatal desempeñada. La autoridad se presume bien ejercitada y el Congreso controla que las denuncias contra el óptimo ejercicio del cargo tengan el sustento debido.

Una línea de razonamiento como la consignada importa la sustentación de la prerrogativa de la acusación constitucional en un resultado sustantivo presunto, como lo sería la expectativa de que el control parlamentario sobre el ejercicio de la autoridad prefiera su indemnidad o, incluso, su impunidad, antes que la evaluación imparcial de la conducta de un alto funcionario estatal según las normas y estándares propios de la honorabilidad, dignidad y respetabilidad con la que el cargo debe ejercitarse.

Es cierto que cabe asumir la existencia de un deseo y preferencia de indemnidad en el alto funcionario, pero no es en beneficio subjetivo de dicho funcionario ni de su interés privado que se reconoce la prerrogativa de la acusación constitucional, ni tampoco que se establece un plazo dentro del cual ésta debe ser examinada por el Congreso. El plazo existe no para aplacar la ansiedad o preocupación que la pendencia de su vigencia ocasiona, sino para que el órgano responsable de revisar la calidad del desempeño pueda hacerlo.

La prerrogativa es un medio procesal que faculta al Congreso a evaluar, controlar y examinar el uso correcto, regular y cualitativamente idóneo de la función estatal desempeñada, y no uno que permita adjudicar a tal prerrogativa la carga del presunto favorecimiento de la autoridad. No existe carga de favorecimiento sustantivo en un sentido ni en otro. La prerrogativa no es un instrumento preparado para ayudar al sujeto que desempeña una función estatal; su fin es sólo contar con la existencia de un espacio de revisión del desempeño contra los criterios de normalidad establecidos en el ordenamiento constitucional y penal vigentes.

El objetivo no es facilitar la absolución ni gestionar la acusación del alto funcionario. No es un plazo cuyo transcurso pretenda dejar a salvo ni condenar a quien ejercita un cargo estatal. Lo que se pretende es únicamente que el control parlamentario sea ejercitado de forma tal que toda denuncia sea objeto de conocimiento, procesamiento, indagación y escrutinio por el Congreso, para que, si existe mérito suficiente, se habilite a la justicia ordinaria y se restablezca de ese modo el espacio necesario para que todo abuso sea cuestionado y, en su caso, sancionado según el carácter ilícito que se encuentre en la conducta observada.

3. *Exclusión de la alta autoridad denunciante como beneficiaria presunta del plazo del antejuicio*

Formular, como se lo hace, de esta manera, la identidad del beneficiario del plazo no niega la circunstancial concurrencia de beneficiarios accesorios, secundarios u ocasionales, con legítimo interés en que el plazo cumpla con su finalidad. Sin embargo, de la misma manera en la que cabría esperar que hubiera quienes prefirieran que el plazo transcurra con la mayor celeridad posible, pudiera haber otros que esperaran que el plazo les brinde mayor protección extendiendo lentamente su transcurso hasta que expirara por prescripción el plazo de la acción penal. Perder de vista el carácter ambivalente de la prerrogativa puede llevar a asumir con ligereza que existe una sola manera de concebir su

reconocimiento. Si bien se trata de una forma de quebrar la regla de la racionalidad igualitaria en la administración de justicia que es inherente al modelo de democracia moderna y representativa, es la forma y modalidad concretos de su aplicación en la esfera pública la que hace plausible que no haya una forma universal de entender el interés concreto de los sujetos afectados con el desarrollo del proceso.

Puede ocurrir, por ejemplo, que haya quienes pretendan parapetarse tras la prerrogativa del antejuicio para que el proceso penal no se inicie, como ha ocurrido que ha habido altos funcionarios que han preferido que el fuero les sea levantado cuanto antes con el objeto de enfrentar el proceso penal en vez de pasar por las peripecias de la mayor exposición pública que caracteriza al proceso de antejuicio político. Ello es así por diversidad de razones y motivos, como puede ser la confianza que se guarde en que un Congreso afín tenderá más fácilmente a asumir la posición del denunciado y a archivar o desaprobar la denuncia, o puede ser que la mayor visibilidad relativa que genera el proceso de acusación constitucional importa de suyo algún nivel de lesión en la dignidad y honorabilidad de las personas que queda bajo mayor protección en la reserva y mayor nivel de anonimato que rodea a los procesos judiciales.

Los casos particulares no son un indicador adecuado del modelo asignado típicamente a la institución del antejuicio. La razón de ser de éste no es resolver la situación concreta de ningún alto funcionario, de mejorar su status o posición jurídica, ni de favorecer las expectativas o intereses de persona alguna. Como ya ha sido precisado, la prerrogativa del antejuicio es un espacio reconocido para examinar la regularidad y pertinencia del ejercicio funcionalmente correcto de la autoridad estatal, y el plazo para que tal examen se produzca a quien se le reconoce es al Congreso como sede en la que se procesan, evalúan y resuelven las denuncias.

Es por la razón mencionada que a la interrogante sobre si basta que el funcionario afectado con una denuncia se allane y, sin observación del proceso de acusación constitucional, renuncie al antejuicio o pretenda declinar y prescindir de la prerrogativa de forma que el caso sea conocido directamente por la autoridad judicial, es posible responder que la prerrogativa no es un bien disponible unilateralmente por el alto funcionario cuyo cargo protege ella con el fuero parlamentario. Si el plazo fuera establecido en beneficio del denunciado bien cabría que renuncie al mismo y también a la resolución que el Congreso pudiera adoptar. El denunciado no puede renunciar a la prerrogativa sometiéndose de modo directo e inmediato ante la justicia ordinaria, puesto que ella no se instituye en su favor sino en el papel que se asigna y que debe cumplir el Congreso como órgano de control del ejercicio correcto de cargos públicos por cuenta e interés de la república.

Mayor interés pudiera asumirse que tienen los órganos estatales responsables de la acción penal. El Ministerio Público y el Poder Judicial, en efecto, estarían mucho más interesados en asumir los casos ya ingresados a través de un proceso de antejuicio al Congreso, como lo estarían con mayor razón si la denuncia hubiera sido presentada por el propio Ministerio Público como uno de los titulares de la acción ante el parlamento. En algún sentido no existe solución de continuidad entre el proceso parlamentario y el judicial, principalmente porque el segundo no puede iniciarse antes que el Congreso examine y resuelve el caso y materia según los parámetros de evaluación que le corresponden y asignan la Constitución y el derecho parlamentario nacional.

No es cuestión de que el núcleo del beneficio sea establecido al Congreso, en tanto que la periferia del mismo le corresponda a terceros distintos al Congreso. Se trata de un bien indivisible el que protege y afecta a la prerrogativa del antejuicio, y ese bien es el papel excepcional del Congreso en la protección y garantía de licitud de la conducta funcional de los altos funcionarios. No es una ventaja ni derecho subjetivamente apropiable por persona individual alguna. Como prerrogativa es una atribución excepcional, y el plazo dentro del que ella puede ejercitarse es un elemento o requisito sustantivo para

que esa atribución se cumpla. Su valor constitucional es el propósito que alcanza la comunidad y el Estado a través del escrúpulo y circunspección con la que proceden los representantes para observar la propiedad de la conducta funcional de los altos funcionarios del Estado a mínimos legales que no riñan con el ordenamiento social al cual se deben y por el que debieron ser responsables de cautelar.

4. *El sujeto beneficiario del plazo en el juicio político*

El caso del juicio político por infracción de la Constitución requiere una reflexión distinta. La duración y el transcurso del plazo de 5 años que también se establece para la acción del Congreso, tiene un sentido y consecuencias significativamente diversas. En primer lugar, se trata de un plazo en el que el espacio es predominantemente discrecional y político. Así como el alto funcionario dispuso de un marco de discrecionalidad para liderar, para conducir, para mandar y para ordenar durante su gestión, esa misma discrecionalidad va a ser controlada y revisada con niveles similares de discrecionalidad.

El juicio político es un espacio en el que si bien existe el riesgo de actuar según disposiciones muchísimo más vulnerables para incurrir en el sobredimensionamiento de antagonismos propios de relaciones de competencia o de conflicto político o, igualmente, de complacencias y favoritismos consecuencia de la afinidad de membresías o premisas políticas compartidas, también es el espacio y la oportunidad genuinos para la valoración de la política según reglas de conciencia y de compromiso con los más altos valores humanos. La Constitución prevé ambas situaciones y opta por reconocer tanto el riesgo como la oportunidad. Una y otra característica definen el concepto de crisis. El juicio político supone una situación de crisis y de confrontación con una ambivalencia política y ética que requiere la resolución por actores que, como suele ocurrir en todo menester humano, no siempre tienen la mejor disposición o aptitud para que la solución que adopten sea la más justa.

El plazo dentro del cual rige la prerrogativa del juicio político, como se ha planteado en acápites previos, nace con el inicio de la gestión, y termina 5 años después de la conclusión del mandato. El tiempo dentro del cual rige, por lo tanto comprende un período durante el cual se realiza la acción, y otro en el que se la revisa. El período de revisión a su vez es de dos tipos, uno en el que el alto funcionario está en funciones, y otro, que dura 5 años, en el que el alto funcionario ya cesó en el cargo.

El Congreso, como responsable del control y de la verificación de intangibilidad de la Constitución, tiene la obligación de observar la gestión y de exigir esa responsabilidad. Una vez que el plazo transcurre y concluye el alto funcionario cuenta con la confirmación de su gestión y desempeño, y tiene la capacidad de requerir que cualquier pretensión fuera de plazo quede sin efecto. Es en este sentido que cabe aplicar la regla *dies interpellat pro homine*, es decir que, una vez vencido el plazo, la omisión de quien no realizó el control esperado no puede significar perjuicio para quien debió ser objeto de la acción de control. El plazo vencido opera no a favor del Estado, sino a favor del hombre. El Estado es representado por el Congreso y cuenta con la medida de tiempo conveniente y razonable para cumplir con la facultad y atribución que la Constitución le fija. El Estado pierde la atribución de emprender un proceso de infracción constitucional contra quien se desempeñó en una de las posiciones de autoridad indicadas en el Artículo 99 de la Constitución.

El *dies termini* decide que ya más no pueda ejercitarse una atribución dejada de usar. La gestión queda saneada con el vencimiento del plazo. La exigibilidad quedó sin respaldo constitucional. En efecto, es un hecho que una vez vencido el plazo ya no más es posible que se pueda examinar la eventual inconducta de una alta autoridad por infracción de la Constitución. Expirado tal plazo el

sujeto a cargo del control ya no puede más iniciar una acción de control sobre el alto funcionario, y éste queda eximido de responsabilización por las eventuales infracciones constitucionales que hubiera podido cometer. No hay *délai de grâce*. El efecto de la inacción parlamentaria supone en consecuencia la sucesiva imposibilidad de iniciar ni procesar una denuncia por infracción de la Constitución.

El plazo, como puede apreciarse, prevé un término razonable y además proporcional, para hacer exigible la responsabilidad por el ejercicio de la autoridad. El plazo tiene la duración de 5 años para que el Congreso actúe con diligencia y revise el desempeño de los más altos funcionarios. Es un plazo establecido para facilitar y favorecer la vigilancia, supervisión y control sobre el ejercicio del poder, y este plazo se establece para que sea posible la vigilancia, supervisión y control por el Congreso. Por eso cabe entenderlo como un plazo cuyo beneficiario principal es el Congreso.

Pero, como también ha podido advertirse, existe una protección adicional detrás del plazo, el que se hace efectivo con su expiración. Esa protección son los intereses naturales que tiene la persona cuya identidad y voluntad se puso a disposición del papel y posición desde los cuales la autoridad del Estado se hace visible y efectiva. Decaído el plazo por inacción de quienes pueden interponer denuncia y sin proceso iniciado se extingue la obligación contraída con la asunción de las altas funciones estatales. El plazo para la exigencia del cargo que surge desde que se contrajo las altas responsabilidades funcionales no se extiende más allá del límite que la propia Constitución impone.

Son pues dos lados los que tiene el plazo, uno para el procesamiento y otro para la cancelación del cargo. Es un plazo que beneficia al Congreso en cuanto dispone de 5 años para procesar al alto funcionario, y también beneficia al alto funcionario puesto que su conclusión da por saneados y constitucionalizados los actos, conducta, desempeño efectivos durante su gestión. Estos dos lados están ausentes en el antejuicio, porque la expiración del plazo con inacción del Congreso no exime de responsabilidad por la ilicitud funcional de la autoridad cuya conducta es revisable. En el antejuicio el no uso del plazo no exime de responsabilidad penal, en tanto que en el juicio político el no uso del plazo sí define la posibilidad de revisión de constitucionalidad del desempeño del alto funcionario. Estos dos lados no son observables en el antejuicio político, porque el transcurso del plazo simplemente agota la suspensión del plazo dentro del cual no cabe la prescripción de la acción penal, y el Poder Judicial recupera la potestad plena de revisar penalmente la conducta del alto funcionario cuya gestión es objeto de la prerrogativa parlamentaria.

De ahí que el alto funcionario tiene derecho a exigir la cancelación de cualquier proceso de revisión de la constitucionalidad de su gestión que se iniciara en su contra una vez que el plazo concluye. La duración del plazo, por ello, genera la posibilidad del control, y su conclusión regulariza y confirma la idoneidad constitucional de la gestión y desempeño si no se inició ni procesó al funcionario.

Queda claro, en consecuencia, que el plazo se reconoce como un tiempo razonable para que el Congreso desarrolle la función de control sobre la constitucionalidad del desempeño del alto funcionario. Cuando el plazo transcurre el potencial denunciado gana porque el cargo ya no es más exigible, y el Congreso pierde competencia para conocer la materia. Al funcionario le beneficia la expiración del plazo, pero al Congreso la vigencia del mismo.

IV. PREMISAS Y RACIONALIDAD DEL PLAZO EN LA ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL.

La acusación constitucional es una institución histórica y de largo, permanente y hondo arraigo en la constitucionalidad peruana. Sin embargo, y no obstante la continuidad y constancia de su reconocimiento en los diversos textos constitucionales, el tema puntual relativo a la naturaleza del plazo que la Constitución prevé para su uso no ha dado lugar a inquietud y reflexiones sino en la

experiencia reciente, en particular a inicios del siglo XXI. No porque antes no se hubiesen dado casos ni experiencias de acusación constitucional contra altos funcionarios del Estado, sino porque es sólo a partir de la Constitución de 1993 que se concibe un plazo determinado para el uso de la atribución por el Congreso, en primer lugar; y en segundo lugar, porque es sólo a inicios del siglo XXI que se ha verificado un uso intenso de esta misma atribución, en particular en contra de los altos funcionarios del régimen de 1993 al 2000 involucrados en presuntos actos de corrupción (los casos de antejuicio político más connotados, en efecto, se producen en el período 1963-1968, y 1980-1990, principalmente como consecuencia de la labor de investigación que cumplió el Diputado Héctor Vargas Haya en los casos de contrabando y de corrupción política).

La preocupación sobre el tipo de plazo establecido en el Artículo 99 de la Constitución de 1993 se debe tanto a los distintos efectos que éste tiene en función de que se le reconozca la naturaleza como plazo prescriptorio, o como plazo de caducidad, como al hecho de que ni la Constitución ni el Reglamento del Congreso contenga una referencia que permita zanjar la duda. En la actividad parlamentaria sí se ha intentado esclarecer el carácter, tipo o naturaleza de plazo, pero la aparentemente insuficiente comprensión sobre la pertinencia de los logros alcanzados amerita la revisión de las tendencias actualmente documentadas en la experiencia parlamentaria nacional.

Cabe invocar, por ejemplo, el carácter elemental de la sustentación de la consulta absuelta por la Comisión de Constitución en el Informe que presentó a la Comisión Permanente el 12 de Marzo del 2007, no menos que la precariedad de argumentos con que se produjeron las discusiones tanto en la propia Comisión de Constitución, como en la Comisión Permanente cuando se sometió dicho Informe a aprobación. Adicionalmente cabría anotar que a ambas situaciones se suceden algunas ocasiones, contadas pero no menos elocuentes, en las que los representantes abordan el tema sin suficiente entendimiento sobre la situación normativa vigente, ni sobre la diferencia en naturaleza, presupuestos y efectos entre la prescripción y la caducidad (uno de los casos en los que la confusión queda ejemplificada es en el debate que tuvo lugar en la Comisión Permanente, del Informe Final sobre la denuncia contra el ex Ministro Fernando Rospigliosi, en Abril del 2009, por infracción de la Constitución).

1. Los antecedentes sobre la comprensión y calificación del plazo del Artículo 99 de la Constitución

Como ya ha sido precisado, hasta la vigencia de la Constitución de 1979 la acusación constitucional sólo podía utilizarse durante la vigencia del mandato del alto funcionario, y entre 1979 y 1993 el plazo era uno indefinido, que podía comprender tanto tiempo como el del largo de la vida del funcionario a cu cargo y posición correspondía la prerrogativa. Al fijarse un plazo determinado en 5 años para la acusación constitucional, y al sucederse una cantidad comparativamente extraordinaria de casos, las distintas situaciones conducen a la interrogante respecto a la comprensión, tratamiento y aplicación del plazo. El cuestionamiento e interrogantes dan lugar a consultas, debates y acuerdos en el Congreso, los mismos que parecen haber conducido a la asunción de una posición consuetudinaria, uniforme y reiterada que sostiene que el plazo establecido en el Artículo 99 de la Constitución es un plazo de caducidad válido por igual para el antejuicio como para el juicio político.

Entre las consultas absueltas en el sentido de que el plazo para el antejuicio y el juicio político es de caducidad las más significativas son las elaboradas por Gianmarco Paz Mendoza, investigador de la Unidad de Análisis Temático del Congreso, en el período 2006-2007, cuyo desarrollo doctrinario se sustenta fundamentalmente en los planteamientos del profesor Fernando Vidal Ramírez; y la opinión oficial que emitió y presentó la propia Comisión de Constitución (basada en gran medida

en el Informe de Gianmarco Paz) el 12 de Marzo del 2007, que fuera aprobada como acuerdo de la Comisión Permanente el 21 de Mayo de ese mismo año. En este mismo sentido debe consignarse la opinión doctrinaria del profesor Marcial Rubio Correa, quien sostiene, igualmente, sin distinguir entre el antejuicio y el juicio político, que el plazo del Artículo 99 de la Constitución es un plazo de caducidad. En sentido diverso cabe consignar la opinión del autor de estas reflexiones, a propósito de la consulta que en Marzo del 2003 formuló en el Pleno del Congreso el congresista Heriberto Benítez Rivas, para quien, según la consulta que absolvió en su calidad de Director General Parlamentario del Congreso, el plazo del antejuicio político debía entenderse como uno de prescripción y, por lo tanto, uno suspendible e interrumpible, omitiendo en ese entonces pronunciarse sobre el tipo de plazo que afecta al juicio político.

¿Cuál es, en fin de cuentas, el sustento último para calificar el plazo en las acusaciones constitucionales como uno de caducidad o de prescripción? Si bien tanto la caducidad como la prescripción son, ambas, ficciones normativas que permiten dar por resuelta una situación incierta, independientemente de la condición material de una situación sustantiva concreta, existen matices que caracterizan a cada tipo de alternativa que es necesario contrastar con el antejuicio y el juicio político para definir el tipo de uso que mejor corresponda a la administración de los procesos de acusación constitucional.

Una primera impresión llevaría a la comprensión del antejuicio y del juicio político como un mismo tipo de acción y de proceso parlamentarios, por lo que se presumiría que a ambos corresponde el mismo tipo de tratamiento y comprensión de los alcances del plazo durante una acusación constitucional. En efecto, también una primera impresión lleva a comprender al antejuicio y al juicio políticos como dos formas indiferenciadas de procesamiento y control de la autoridad estatal por el Congreso y, por ello, como si ambas fueran igualmente susceptibles de que el plazo de 5 años les sea aplicable indistintamente de sus diversas naturalezas y de las distintas y significativas consecuencias que a cada una de ellas sigue cuando el Congreso resuelve los casos.

En función de la naturaleza del bien constitucionalmente protegido y del tipo de obligación que queda impuesto en el ejercicio de las altas funciones estatales sujetas a la prerrogativa de la acusación constitucional, pareciera no corresponder el mismo tipo de conceptualización ni de aplicación del plazo para el antejuicio que para el juicio político. Recuérdese que el antejuicio es menor en severidad que el juicio político, en razón al alto grado de discrecionalidad para la valoración, a la inimpugnabilidad de la resolución parlamentaria, así como a las sanciones imponibles en vista del solo criterio y valoración constitucional de los representantes al Congreso. El antejuicio complementa el criterio y discrecionalidad valorativas de la representación con el ulterior juicio de los tribunales, y no supone sanción de tipo ni especie algunos. El antejuicio es una apreciación estimativa o tentativa de la supuesta conducta delictiva del alto funcionario; no tiene carácter cancelatorio ni definitivo la resolución con la que concluye el proceso.

Por la distinta naturaleza de ambos tipos de acción en el proceso de acusación constitucional, al tratamiento del tiempo pudiera acaso corresponderle una naturaleza distinta, y el examen de tal punto es uno de los objetos del presente acápite. El segundo es precisar si en función de la finalidad de la acusación constitucional el tipo de efecto del transcurso del plazo debe regirse por las reglas de la prescripción, o las de la caducidad.

2. Diferencias entre las premisas y naturaleza de la caducidad y de la prescripción

El tratamiento del tiempo como hecho físico que madura o deteriora las relaciones políticas puede tener impacto significativo en éstas según el modo como se invente, construya o elabore su regulación normativa. Los planteamientos y la decisión general ordenadora modifican y alteran las

consecuencias en la situación del Estado, de las personas que actúan impersonándolo o resultando afectadas por incurrir en supuestos propios de una relación normada por el Estado.

El concepto de plazo es un signo cultural en el que cabe encontrar el sentido que las sociedades le dan al designio y propósito que tienen para sí mismas. El solo hecho de reconocer una categoría para el tiempo es una forma de usarla para orientar, ordenar, constituir, regular y sujetar a la sociedad según un patrón general respecto a lo que se prefiere y a lo que se evita que ocurra. El tiempo es un factor clave en instituciones como la acusación constitucional, cuya finalidad es controlar el uso apropiado del poder, para desincentivar el abuso antisocial o antipolítico del mismo, y el uso perverso o anticonstitucional que puedan darles quienes le den usos contrarios o inmerecidos al objeto comunitario en razón del cual se elige o designa a la autoridad.

En el caso del tipo de plazo fijado por el Artículo 99 de la Constitución la naturaleza que se le asigna tiene impacto de no escasa significancia en materias muy sensibles en la vida política como lo es la lucha contra la delincuencia o la corrupción, no menos por cierto que respecto de otros valores estructurales como lo son la vigencia de la Constitución, del principio de separación de poderes, y de la protección de bienes comunes necesarios para asegurar la convivencia, como lo es el uso del poder estatal según las limitaciones que la Constitución garantiza a cada ciudadano miembro de la colectividad nacional en la república.

El plazo no es una categoría rígida, como tampoco lo es de plasticidad o elasticidad ilimitada. La ausencia de especificación sobre uno y otro extremos es lo que motiva y justifica la pregunta sobre la prescripción o la caducidad del plazo. La ley no lo aclara, y por ello es impostergable e indispensable plantear la cuestión de la rigidez o de la plasticidad del plazo del Artículo 99 de la Constitución. ¿Qué y por qué se marca el plazo de 5 años?. ¿Se marca para proteger a la persona que luego de ejercitar la autoridad necesita un respaldo básico de forma que no quepa amenazarla ni intimidarla? ¿O es más bien su razón de ser el establecerlo para que el Estado cumpla con el objetivo de asegurar que quienes actúan por él no lo hagan en contradicción con los fines constitucionales en razón de los cuales aquél existe? ¿Se prevé el plazo, más bien, como factor que permite o favorece el control de la falta de normalidad constitucional y, por lo tanto, de persecución y condena del delito, o de la infracción contra el orden constitucional fundamental de la sociedad política?

El tiempo es un factor que crea o destruye según la previsión normativa y el uso que los actores de los procesos políticos le otorguen. Y la fijación de un plazo limita el potencial creativo o destructivo de modo radical y definitivo de acuerdo con el concepto que la sociedad tiene y afirma con su uso. El tiempo en el plazo limita el potencial del *timing*, del *insight* y de la oportunidad de revelación o desocultamiento de la verdad para la comunidad. En el plazo debe concretarse lo que se opone y resiste a la temporalidad. Lo que no acontece en el plazo pierde el potencial de su existencia y manifestación en la esfera pública. La intemporalidad no actuada ya más no es posible de verificarse ni de hacerse presente.

En tal marco es que aparecen las categorías de prescripción y caducidad como modos ordenadores de la intemporalidad de la vida colectiva. Cada una a su modo y con características que les son propias ahorman la acción según los diversos valores a las que cada una sirve mejor. Ellas encarrilan y conducen la acción política según distintos sentidos. Esa diferencia es en la que debe profundizarse para encontrar cuál de las dos opciones normativas va más de acuerdo con el sentido de la acusación constitucional en general, y con las dos vías en las que ésta se concreta en particular. El plazo, en una y otra instituciones, opera como medio para garantizar de modo racional la corrección del uso del poder

por la autoridad estatal, y para evitar la liberalidad con la que quienes lo ejercitan pudieran abusar en perjuicio de la comunidad y de los derechos políticos de los ciudadanos.

Una cuestión propia del problema concerniente a las diferencias entre prescripción y caducidad es el reconocimiento de que a cada colectividad cabe definirle las modalidades específicas que las distinguen una de otra. No existe un cuerpo unívoco de rasgos o aspectos válidos en cualquier tiempo o localidad. En el caso del derecho constitucional peruano existen peculiaridades y una casuística determinada, cuyo desentrañamiento no es posible proyectarlo sobre realidades vernaculares de distinta latitud. Lo que rige en materia de caducidad y de prescripción para el derecho constitucional peruano en materia de acusaciones constitucionales es innegablemente específico e improyectable en otras latitudes. Los propósitos y fines específicos del antejuicio y juicio políticos no son necesariamente los mismos en los países en los que estas instituciones pudieran existir.

Está en la naturaleza de la caducidad la claridad definitoria del impacto del transcurso del tiempo sobre las situaciones respecto de las cuales pende una cuestión incierta. La caducidad tiene la propiedad de fulminar sin tipo alguno de turbulencia argumentativa ni procesal la posibilidad de perseguir una conducta sospechosa con el poder potencialmente punitivo del Estado. La caducidad es un mecanismo simple, severo y explosivo de extinción de la incertidumbre y de la inseguridad. La caducidad es una vía que se funda en la inminencia definitoria de la temporalidad como factor que resuelve vínculos o expectativas inciertos.

La prescripción, a diferencia de la caducidad, carece de las propiedades terminantes que impone verticalmente la caducidad, puesto que pretende la dilación y la extensión de vínculos y expectativas, sin propósito de desconocer la incertidumbre ni inseguridad en las relaciones y expectativas generadas o generables. En tanto que la caducidad aspira, enfatiza y facilita la percibibilidad de una situación indefinida e incierta, la prescripción más bien no se incomoda con que lo incierto perdure y considera un marco menos inflexible de indefinición para resolver sobre lo incierto. En tanto que la caducidad consiste en una prescripción ciega que concluye situaciones indefinidas o pendientes, la prescripción mantiene espacios excepcionales que aspiran a que la indefinición efectivamente termine, pero no pretende que termine sin considerar oportunidades adicionales que contemplen oportunidades de acción para examinar la materia, examinar datos, indicios, evidencia o argumentos que permitan probar la cuestión irresuelta, por quienes tengan competencia para deliberar, intervenir y decidir sobre la indefinición.

La prescripción no se rige por la percibibilidad ni por la durabilidad; su finalidad es ensanchar la posibilidad de afirmar la certeza y precisión respecto de lo que quiera que deba definirse y que prefiere no dejar sólo en manos del tiempo para que se resuelva. Opta por el término medio y el equilibrio entre la eficacia de la certidumbre y la necesaria determinación del juicio razonable del sujeto respecto a una situación insegura o indeterminada, y lo hace en el marco del reconocimiento de que la duración de la incertidumbre, en cualquier caso, no puede tener extensión ilimitada.

De ahí que la naturaleza relativa de la prescripción sea definible a partir de la flexibilidad que admite para la suspensión y para la interrupción del plazo. La caducidad es comparativamente rígida e inflexible. Entre las notas que permiten diferenciar la prescripción y la caducidad suele resaltarse el objeto al que afectan. De los plazos considerados prescriptorios se dice que constituyen básicamente una oportunidad para accionar procesalmente respecto de una cuestión sustantiva; en tanto que de los plazos de caducidad que terminan y cancelan la materia misma sobre la que existe una pretensión jurídica y sobre la que cabe una acción procesal. Cuando los plazos caducan perece y se pierde el objeto sobre el que versa y al que se refiere el plazo; cuando los plazos prescriben la cuestión sustantiva en disputa no recibe mella, aún cuando sí la posibilidad de accionar por la vía dentro de la cual se regula el plazo que ha prescrito.

Al comparar prescripción y caducidad también se afirma que la segunda opera *iure et de iure, ex officio*, sin que sea necesaria la instancia ni requerimiento de parte, a diferencia de la primera que, para que surta efecto sería indispensable su planteamiento o requerimiento de los actores interesados en que opere. Si el plazo caduca este solo suceso genera efectos jurídicos, y determina la inexigibilidad de cargos y responsabilidades luego del mismo, sin que se precise del reconocimiento de la constitución de la caducidad. Si el plazo prescribe, contrariamente, sí se requiere de solicitud, declaración y resolución sobre la expiración del tiempo para accionar.

El *dies ad quem* por ello diferirá según que la naturaleza del plazo se califique como prescriptoria o de caducidad, y también de ello dependerá que queden cancelados y sin efecto los actos procesales posteriores a la caducidad de su vencimiento, o que éstos puedan seguirse desarrollando hasta que se determine y resuelva, por la autoridad competente, que el plazo prescribió.

Teniendo presentes las principales características pertenecientes a la prescripción y a la caducidad resulta pertinente preguntar si una u otra serían las categorías asignables al plazo previsto en la Constitución en el Artículo 99, y si dicho plazo es de la misma naturaleza en el caso del antejuicio que en el del juicio político.

3. Tipicidad y características del plazo de la acusación constitucional

Se ha expuesto que el plazo de la acusación constitucional está referido a la actividad que debe realizar el Congreso hasta que concluye el quinto año posterior al cese del alto funcionario indicado en el Artículo 99 de la Constitución, pero es necesario identificar algunas de las principales características adicionales que tiene la fijación del tiempo hasta el cual puede actuar el Congreso de forma que luego pueda definirse la naturaleza de dicho plazo y qué efectos generará la conclusión del mismo.

El plazo para la acusación constitucional tiene carácter *dilatorio* para la autoridad judicial, en la medida que no tiene competencia para iniciar un proceso contra el alto funcionario señalado en el Artículo 99 de la Constitución. Aun cuando el alto funcionario desempeñara el puesto no es posible que los tribunales conozcan ni asuman competencia respecto de un delito cometido por él durante el ejercicio de sus funciones. Es parte de la naturaleza de los plazos dilatorios que durante su vigencia no se pueda realizar determinadas actividades, incluso bajo sanción de nulidad de los actos realizados mientras rige dicho plazo. Si un juez o fiscal desconoce el plazo su inobservancia está afectada deviene en una acción inválida que carece de efecto en contra del alto funcionario. La imposibilidad de la organización parlamentaria de conocer la cuestión por la que se incoa el proceso judicial (en caso, por ejemplo, estar disuelto inconstitucionalmente el Congreso) no puede ser desconocida por las cortes, y su desconocimiento puede ser invocado ante tribunales supranacionales de forma que se siga el debido proceso.

De otro lado, el plazo para la acusación constitucional también tiene carácter *perentorio*, en relación con el término final hasta el cual el Congreso puede accionar y tomar una decisión sobre el alto funcionario. Transcurrido dicho plazo perentorio su decurso elimina la atribución del Congreso para conocer de una denuncia contra el alto funcionario. Ahora bien, se trata de un plazo perentorio en relación con la conclusión del tiempo en cuyo espacio cabe producirse el control de la actividad funcional de la autoridad que identifica el Artículo 99 de la Constitución, pero su naturaleza comprende más que este carácter perentorio, y por lo tanto también más que el carácter dilatorio referido a la prohibición de los tribunales de conocer una denuncia contra los altos funcionarios. La perentoriedad está ligada sólo al máximo de tiempo dentro del cual cabe iniciar una medida de control como la vinculada a la acusación constitucional, de la misma forma como la dilatoriedad

está ligada al hecho del inicio en el ejercicio de las funciones estatales propias de cualquiera de las posiciones reconocidas en el Artículo 99 de la Constitución. El tiempo anterior al inicio en el ejercicio del alto cargo no está comprendida en la dilatoriedad, ni en la perentoriedad del plazo.

Está en la comprensión del carácter perentorio del plazo de la acusación constitucional que tampoco quepa renovarlo ni prorrogarlo. La única excepción que cabría plantear sería la que corresponde a los plazos prescriptorios, dentro de los cuales cabe la suspensión y la interrupción de su decurso. Pero ni la suspensión ni la interrupción son formas de renovación ni de prórroga del plazo, puesto que una y otra están referidas a la posibilidad de alargamiento del plazo independientemente de las causales de su suspensión o interrupción. No está en la voluntad de los actores de los procesos de acusación constitucional la disponibilidad que pudieran tener una vez que concluye el término final, incluidas la suspensión o interrupción, o la aplicación del plazo extraordinario que se reconociera en el ordenamiento parlamentario.

Fluye del carácter perentorio del plazo de la acusación constitucional que éste no sea un plazo ordinario. Son ordinarios los plazos, en efecto, aquellos cuya conclusión no va asociada ni sancionada con la conclusión de atribuciones reconocidas. Generalmente de los plazos ordinarios se deduce que éstos puedan ser abreviados o renunciados, condiciones de que tampoco puede disponer el sujeto en cuyo beneficio se establecen los plazos perentorios. Se entiende que los plazos ordinarios son en realidad facilidades que se concede para favorecer el desarrollo de una actividad. En la acusación constitucional no se pretende favorecer a agente privado alguno ni los derechos subjetivos de parte alguna, sino que se reconoce para el ejercicio regular de una atribución constitucional dentro de un lapso constitucionalmente reconocido, irrenunciable e improrrogable.

En relación con la perentoriedad del término final del plazo, y por lo tanto de su carácter improrrogable e irrenovable, cabe referir el argumento que en Marzo del año 2003 planteó el congresista Heriberto Benítez, relativo a que el efecto de su verificación y límites respecto de la acción parlamentaria se concreta y reduce a la decisión de la Comisión Permanente sobre una denuncia constitucional. Señalaba el congresista Benítez que se trataría de un límite máximo para llegar a una resolución capaz de causar estado respecto de la denuncia, y que en tal sentido si la Comisión Permanente llegaba a resolver acusar al alto funcionario, tal hecho habilitaba al Pleno para continuar con el proceso, pues la decisión de acusar ante el Pleno tenía como significado que existiendo evidencia de responsabilidad el proceso no podía quebrarse.

La tesis del congresista Benítez, sin embargo, no se compadece con el hecho de que la decisión de la Comisión Permanente no agota el debate parlamentario, ni tiene por efecto el pronunciamiento final del Congreso, sino que sólo consiste en la decisión de un órgano que debe plantear su pedido ante el otro a quien corresponde definir cuál es el sentido de la decisión corporativa. No basta pues que la Comisión Permanente decida que hay mérito para acusar. Es a la integridad del proceso que se le reconoce el plazo de 5 años, sea como plazo prescriptorio para el antejuicio como plazo de caducidad para el juicio político. No se trata de un plazo divisible orgánicamente. La parte del proceso que se siguiera habiéndose vencido el plazo sin resolución final del Congreso, consistiría en la asunción de competencia indebida sobre la materia. Por lo tanto, si el plazo venciera luego de la decisión adoptada por la Comisión Permanente, pero antes de que se aboque al proceso el Pleno del Congreso, el trámite regular consistiría en declarar extinguido el plazo, y pasar lo actuado al Ministerio Público para que proceda según sus atribuciones teniendo en consideración la información derivada de las actuaciones desarrolladas hasta el momento en el que el plazo prescribió.

Una característica adicional es que el plazo de acusación constitucional está subordinado al cese del alto funcionario. No es un plazo independiente que corra sin sujeción a un acontecimiento que lo determine. El inicio y la conclusión del plazo perentorio depende del cese del alto funcionario. Es

pues un *plazo subordinado* a la ocurrencia de un acontecimiento que es el cese del alto funcionario. Antes de tal suceso el Congreso cuenta con el reconocimiento de la prerrogativa y atribución de control, pero el cálculo del tiempo máximo hasta el cual puede ejercitarla no empieza sino desde el cese del alto funcionario. No se trata de un plazo fijado con independencia al cese, aunque la prerrogativa del antejuicio sí sea independiente del cese desde que se asume el cargo hasta que el cese se hace efectivo. Se trata pues de dos momentos en los que cabe ejercitar el control a través de la acusación constitucional; un segmento independiente del cese, y otro subordinado al cese que es el plazo máximo y final hasta el cual cabe examinar la conducta de las altas autoridades estatales señaladas en el Artículo 99 de la Constitución.

Por el modo en el que se establece el plazo cabe clasificarlo como un *plazo fijo y máximo*, respecto al término final, pero un plazo mínimo respecto al término inicial. Se trata de una superposición de categorías sobre el tiempo real transcurrible. El plazo mínimo transcurre durante el ejercicio de la función y su inicio se cuenta desde la asunción del cargo hasta el cese. Este plazo es el plazo de duración en el ejercicio de la función. Durante el ejercicio de la función es posible el plazo del antejuicio, por eso cabe entender de una división del concepto de plazo en dos segmentos, el correspondiente al plazo del ejercicio en la función, y el que corresponde al plazo ulterior al cese en el ejercicio de las mismas. El plazo es mínimo cuando corre desde la asunción en funciones hasta que estas concluyen, pero el plazo es máximo y, además, fijo, a partir del cese puesto que dura una cantidad específica de tiempo que son 5 años, los mismos que por su carácter perentorio e indisponible no puede renovarse ni prorrogarse.

4. *La racionalidad de la prerrogativa de la acusación constitucional y las distintas modalidades de conceptualización de su plazo*

Está en la naturaleza de toda prerrogativa su carácter excepcional. Y dentro de este carácter excepcional no toda prerrogativa genera el mismo tipo de impacto en relación con los principios cuya excepción representa. El antejuicio es una forma comparativamente débil de exceptuar el principio de igualdad ante la ley, y también el principio de tipicidad.

El juicio político, contrariamente, configura un caso de excepción fuerte de ambos principios. Primero, puesto que no existe la posibilidad de que el alto funcionario sea objeto de evaluación judicial en ningún caso (en el antejuicio no siempre ocurre, pero sí cabe que ocurra, y cuando cabe que ocurra la conducta y hechos del funcionario en materia penal son examinados con las mismas reglas que rigen para cualquier ciudadano); segundo, por los altos niveles de discrecionalidad en la calificación de la infracción constitucional (en el caso del antejuicio se revisa el desempeño según técnicas y exigencias propias del derecho penal); tercero, porque la única exigencia para quien persigue y sanciona la falta constitucional lo haga es la obligación de proceder con criterio de conciencia (en el antejuicio se presupone el criterio de conciencia, pero la evaluación y resolución requiere el cumplimiento de mínimos de razonamiento, sustentación y resolución legal); y cuarto, que el órgano que califica y sanciona la infracción no le es imputable la posibilidad de incurrir en delito de prevaricato si en su evaluación inobserva la legalidad vigente, puesto que se trata de un bien disponible en la calificación directa e inmediata de la constitucionalidad de la conducta evaluada (al Congreso le es aplicable este mismo extremo en el antejuicio, pero la responsabilidad penal es examinada y revisada en último término por la autoridad judicial a la que sí cabría denunciar por prevaricato). Todos estos factores conforman un cuadro de mayor vulnerabilidad de los bienes constitucionales (los cuales a su vez, e irremediabilmente, se concretan en la afectación a personas) que requiere una comprensión y valoración más estricta del plazo dentro del cual tanta excepción queda sujeta sólo al criterio, al juicio, a la valoración y a la voluntad política de los representantes electos de la comunidad.

Al explicar las diferentes racionalidades que son propias de ambas modalidades de acusación constitucional llama la atención que la materia constitucional del análisis que se hace sólo en el Congreso en el juicio político tiene gravitación e impacta significativamente en el funcionario cuyos actos son objeto de escrutinio. Puede ser suspendido o destituido (si no ha cesado ya en el cargo), e inhabilitado, a partir del solo juicio y la sola voluntad de la representación nacional, sin que quepa apelación y sin que sea objeto de un examen de pertinencia o razonabilidad constitucional ulterior.

Contrariamente, la materia penal del análisis que hace el Congreso en el antejuicio político es más limitada en el impacto o efectos sobre el funcionario. La comisión de delitos es sancionada con penas mucho más graves que la inhabilitación para ocupar puestos públicos durante un tiempo determinado, como puede serlo, por ejemplo, la imposición de pena privativa de libertad o la indemnización patrimonial por los delitos cometidos.

Adicionalmente los mayores niveles de discrecionalidad hacen más impredecible y aleatoria la vulnerabilidad del alto funcionario sujeto a las cargas de la prerrogativa. En tanto que en el análisis de la conducta delictiva existe una disciplina rigurosa que protege contra la privación arbitraria de bienes reconocidos al ciudadano, sea o no autoridad, no es ése el caso en el análisis de la conducta constitucional que depende más de la estimativa y percepción subjetiva de quienes valoran la gestión del alto funcionario.

De otro lado, la persecución de infracciones constitucionales, concebida como una tarea en sí misma delicada por la comparativamente mayor vulnerabilidad a que somete la evaluación de la conducta del funcionario, no se trata de una actividad exenta de alto riesgo. La apertura conceptual de la noción de infracción constitucional, la inexistente relación entre el cargo de congresista y las competencias elementales para construir razonamientos constitucionales como las que, por analogía, se les exigiría a magistrados responsables de decir la constitucionalidad desde el Tribunal Constitucional, sumado al riesgo que representa para un funcionario el mantener por plazos más largos que los que estrictamente reseña la Constitución, parecen ser argumentos razonables que tratarían con adecuada proporcionalidad la cuestión de la persecución de las infracciones constitucionales.

Hay una diferencia innegable entre el antejuicio y el juicio político, que reside en la mayor trascendencia que tiene, en el último de los casos, la filiación o simpatía entre el alto funcionario y las mayorías que controlan la constitucionalidad. En el antejuicio existe ese mismo supuesto pero, tratándose de que los delitos requieren una singular protección de la sociedad, a la vez que la debida cautela de la presunción de inocencia del denunciado, los márgenes del escrutinio pueden y deben ser tratados con mayor minuciosidad.

Es cierto que el plazo de 5 años puede quedar corto en algunos casos para perseguir las infracciones constitucionales, en particular cuando las coyunturas históricas producen coincidencias favorables a algunos altos funcionarios. Pero, con la misma lógica, esas mismas coyunturas pueden resultar perjudiciales para los altos funcionarios que no son afines a las mayorías parlamentarias en los períodos constitucionales que abarcan los 5 años. La cuestión, por tanto, será no maximizar la unidimensionalidad de la coyuntura política como factor que induzca al mayor o menor control parlamentario, sino factores que, sin desconocer el ambiente natural de un tipo de acción política basada en el protagonismo de los partidos políticos, trascienda los usos y el impacto que éstos cabe que den a las instituciones y a los plazos en los que éstas operan.

La naturaleza eminentemente política de la calificación de la infracción constitucional, por ello, requiere criterios de exigencia superior que potencien menos el factor de la filiación o afinidad política a favor de factores ajenos a ella como lo es el transcurso físico u objetivo del tiempo. Parecería pues necesario que los 5 años constituyan un cerrojo que expulsen los riesgos una vez que aquellos

cumplan su curso, sea cual fuese el resultado posible que tal restricción impusiera impidiendo así la filtración de factores poco controlables como son la inclinación de la simpatía o antipatía en la evaluación o valoración de los amigos, o de los enemigos, de naturaleza política.

Las consideraciones previas dejan ver que así como cabe distinguir las diferentes naturalezas y efectos del antejuicio y del juicio político, a esas mismas naturalezas y efectos corresponde también un pronunciamiento y tratamiento diferenciado sobre el tipo de naturaleza que deba tener el plazo de 5 años. La propuesta que se formula, y sobre la que se volverá en próximo acápite en este mismo estudio, es que al antejuicio le corresponde un plazo de prescripción de 5 años, en tanto que los mismos 5 años debieran entenderse que son de caducidad para el juicio político.

V. NATURALEZA DEL PLAZO DEL ANTEJUICIO

De forma que quepa encontrar una base adecuada que permita la constitución de una alternativa basada en certezas concordadas con fundamentos constitucionales, será necesario tender el puente que subsane, en lo posible, la hiancia conceptual advertida entre la tesis de la prescripción y la de la caducidad del plazo en el antejuicio político. Con esta finalidad es necesario asumir una actitud que se desembarace y desconecte de los impulsos, intuiciones y preferencias primarias propias, en grado tal que se alcance a trascenderlas para encontrar una base cierta, persuasiva y razonablemente capaz de ser compartida, pero compartida sin ser necesariamente excluyente de posiciones diversas. En todo caso los propósitos son proporcionar una base más amplia de reflexión que permita la revisión de la actual regla adoptada por el Congreso, a la vez que luces diferentes que auxilien en el tarea de administrar justicia constitucional a través de la función de control parlamentario del Congreso.

El objetivo siguiente, en consecuencia, es determinar una base apropiada para establecer certezas conceptuales que permitan inferir o deducir una opción técnicamente sustentable en los fundamentos y valores constitucionales. La pretensión protodóxica con la que se propone indagar por tales sustento y certezas básicas debiera facilitar la adopción de una comprensión del plazo del antejuicio que asegure mejores usos de la función de control parlamentario. Para alcanzar dicho objetivo corresponde examinar los alcances argumentativos correspondientes a las dos alternativas, y examinar las premisas constitucionales cuya jerarquía o razonabilidad axiológica mejor oriente el reconocimiento del plazo del antejuicio como uno de prescripción o de caducidad.

1. *¿Es el plazo del antejuicio un plazo de caducidad?*

La tendencia dominante reciente en el Perú es la que califica el plazo de la acusación constitucional como un plazo de caducidad y, por lo tanto, de carácter perentorio, insuspendible e ininterrumpible. Tal tendencia, cuyo principal fuente es el Informe de la Comisión de Constitución presentado el 12 de Marzo del 2007, trata y califica como de caducidad el plazo tanto del antejuicio como del juicio político, entendiendo, en consecuencia que se trata de un plazo insuspendible, ininterrumpible e improrrogable.

Señalaba la Comisión de Constitución en su Informe de la fecha antedicha que como el antejuicio actúa como una causal de suspensión de la prescripción en la acción penal, *si el plazo no fuera de caducidad sus términos podrían alargarse al punto que la suspensión de la acción penal se extienda de manera indefinida, posibilitando la impunidad de los altos funcionarios (op. cit., p. 5)*. Según esta línea argumentativa, si el plazo del antejuicio fuera suspendible o interrumpible su dilación afecta en idéntica medida la dilación del plazo prescriptorio de la acción penal, el mismo que se extiende tanto como se suspenda o interrumpa el plazo de prescripción de la acusación constitucional. Una

dilación de tal extensión conduciría a *la dilatación de la etapa de investigación en sede parlamentaria e imposibilitando el inicio del proceso penal, en perjuicio de la sociedad (loc. cit.)*.

Contra tal planteamiento es válido señalar que la sociedad no se perjudica con la extensión del plazo prescriptorio de la acción penal, toda vez que la misma no se extingue y, por el contrario, sobrevive por tanto tiempo cuanto durara la suspensión o interrupción causada en el plazo de la acusación constitucional. El perjuicio en todo caso no es en contra de la sociedad sino en contra del sujeto pasible de denuncia, el mismo sobre quien pende una condición de incertidumbre que dura cuanto alcance tanto el plazo suspendido o interrumpido de la acusación, además del plazo de la acción penal que queda sin correr mientras subsista el plazo de la acusación constitucional. Por lo tanto, el acto delictivo siempre tendría la condición de perseguible y sancionable, y el tiempo no actúa a favor de la impunidad, puesto que la dilación del antejuicio no hace sino extender la suspensión del plazo de la acción penal por tanto tiempo como durara la suspensión o interrupción del antejuicio político.

Otro argumento formulado a favor de la caducidad es que el plazo prescriptorio *requiere de la voluntad de quien podría favorecerse de ella; (...) por tanto resulta conceptualmente irracional dejar en la esfera de disponibilidad del funcionario denunciado el efecto prescriptorio, pues le es preferible mantener su situación jurídica en la antesala congresal que sometido a la jurisdicción ordinaria (loc. cit.)*. Este planteamiento postula y presume que al denunciado le conviene y prefiere no ser sometido a la jurisdicción ordinaria, antes que ser procesado en sede parlamentaria. Tal supuesto, conforme lo presentamos precedentemente al estudiar el tema relativo al sujeto beneficiario del plazo, no es necesariamente cierto.

El proceso de antejuicio puede tener costos políticos y públicos mucho más altos que los que para algunas personas pudiera representarles el apersonarse en un proceso judicial, en razón de lo cual les es más oneroso ventilar su gestión en sede parlamentaria que en sede judicial. El argumento de la Comisión de Constitución es cierto en la medida que al denunciado le resultara más favorable a sus intereses la composición mayoritaria del Congreso, pero no lo es si ocurriera que dicha composición tuviera un signo contrario a los fines y posición del denunciado. En consecuencia, se trata de un argumento débil que no permite aseverar que, en razón a él, exista fuerza de persuasión suficiente para reconocer en el plazo del antejuicio uno de caducidad en vez de uno de prescripción.

Un planteamiento no consignado entre quienes optan o recomiendan la calificación del plazo del antejuicio como uno de caducidad, es el estado de indefinición en que puede quedar un proceso contra un alto funcionario a quien se denuncia por la comisión de delitos en el ejercicio de su función. Tal estado puede darse, en efecto, por inacción de los órganos parlamentarios en una cualquiera de las etapas o instancias en que el proceso se desarrolla. En efecto, si el plazo se entendiera como uno de prescripción y no uno de caducidad la consecuencia sería que el inicio del proceso a la vez que suspende la prescripción de la acción penal mientras dura su curso, el hecho de haber sido iniciado con el emplazamiento del denunciado el plazo de 5 años previsto en el Artículo 99 de la Constitución queda interrumpido.

¿Qué resultados ocasiona por tanto la interrupción del plazo de prescripción de la acusación constitucional? En primer lugar, que interrumpido el plazo de prescripción del antejuicio la denuncia queda sin resolverse hasta que el Congreso concluya el proceso ya sea archivándola, declarándola inadmisibile o improcedente, absolviendo al denunciado o, por último, declarando haber lugar a la formación de causa y acusándolo ante la justicia ordinaria. Pero si el Congreso no resuelve el caso ni concluye el proceso, obviamente, caso y proceso quedan en la indefinición por tanto tiempo como el Congreso deje de atender la secuencia del proceso.

En esta condición se encuentran, por ejemplo, las denuncias que habiéndole sido notificadas al denunciado y habiéndose éste apersonado, no son agendadas entre los asuntos que deben ser

estudiados, debatidos o votados en cualquiera de las etapas del proceso de acusación constitucional. Cuanto más tiempo transcurra sin acción del Congreso en la secuencia procesal, también más tiempo queda interrumpido el plazo de prescripción.

Si el plazo de prescripción quedara interrumpido, la consecuencia será que el denunciado queda en estado de incertidumbre sobre la condición de cuestionamiento que se plantea contra su desempeño y gestión, pero también que los intereses de la sociedad queden inadecuadamente protegidos por quien tiene la misión y objetivo de cautelarlos. Lo cual resultaría ser una consecuencia indeseable respecto de una postulación o propuesta normativa, puesto que la regla dejaría de ser útil a los fines que ella pretende como herramienta de gestión del bienestar y justicia de la colectividad.

Si se tratara de un caso en el que, sin contar con afinidades y simpatías en el Congreso, el denunciado fuera en efecto responsable de los hechos por los que se lo denuncia es dable esperar que no se interese en que el proceso prosiga y que el caso se resuelva, puesto que el riesgo o amenaza de perder el proceso se eleva, como se elevan las probabilidades de que al llegar el caso a las cortes de justicia pueda ser condenado. En tales supuestos cabría advertir una coincidencia de intereses entre la actitud inadecuada o negligente del Congreso, y la ventaja que tal negligencia le ocasiona a quien fuera responsable de un acto delictivo. Ello configuraría un escenario en el que tratar el plazo como uno de prescripción genera efectos negativos, a diferencia de los que generaría que el plazo fuera de caducidad, puesto que en este último caso el solo transcurso del tiempo libera al Congreso de su negligencia y al denunciado de su interés concurrente en la inacción del Congreso.

Si, inversamente, el mismo denunciado tuviera suficientes afinidades y simpatías entre las mayorías parlamentarias, pareciera más probable que, por el contrario, le interesara que el proceso concluya, puesto que sus aliados tendrían la opción de archivar el caso o de absolverlo, impidiendo así que el caso llegue al Poder Judicial. Por ello es comparativamente más sencillo conseguir la activación de un proceso cuyo resultado se estima que saldrá favorable, que dejar que la prescripción quede interrumpida durante la inacción del Congreso. La interrupción de la prescripción actuaría como un perjuicio mayor a los intereses de quien pudiera ser responsable por la comisión de delitos en el ejercicio de la función. Por lo tanto, sería un caso en el que calificar como caducidad el plazo del antejuicio permitiría alcanzar mejor el objetivo de proteger los intereses de la sociedad que calificarlo como un plazo prescriptorio.

Contrariamente a los supuestos anteriores, si ocurriera que el denunciado fuera en efecto inocente de los cargos consignados en la denuncia, la dilación o inacción del Congreso puede convertirse en una amenaza contra su reputación y libertad. Ello es factible que ocurra si la denuncia, como suele darse el caso, se presenta con el objeto de neutralizar a enemigos políticos en el propio Congreso. Mayorías para las que un antagonista les resulta incómodo pueden afectar la tranquilidad y disminuir la capacidad de daño político que éste les pueda ocasionar sujetándolo a un proceso de antejuicio. Estos son casos en los que los procesos parlamentarios se convierten en herramientas cuyo uso configura una suerte de perversión de las instituciones políticas.

Si bien la finalidad política o ética típicas se basan en premisas regulares de diligencia y justicia de los actores, nada impide que tales actores no sean diligentes ni les importe más la justicia que el mejoramiento en las posiciones que aspiran a tener en el escenario. Ante usos impropios de las instituciones, natural y evidentemente, las reglas creadas en el espíritu de la buena fe decaen y se pervierten. De ahí que entender que el plazo del antejuicio es un plazo de prescripción pueda

convertirse en un incentivo peligroso que favorece los propósitos de actores de mala fe y, por ello mismo, un argumento a favor de la tendencia que entiende que el plazo debe ser uno de caducidad.

2. *Los argumentos contra la tesis de la prescripción del plazo de antejuicio*

La revisión de los planteamientos que aconsejan la calificación del plazo de antejuicio como un plazo de caducidad precisa de su contraste con la postura que aconseja que se lo considere como un plazo de prescripción. Ha solido encontrarse diversos temperamentos en relación con el reconocimiento y efectos de la prescripción. Ha habido casos en los que quienes debían comparecer ante la justicia han preferido y conseguido la excusa de comparecer debido a la prescripción de la acción penal. Y ha habido casos también en los que otros han percibido la prescripción como una herramienta eficaz e indeseable para quienes la utilizan y se escudan en ella para no responder por la ilicitud de sus actos.

El plazo para el antejuicio político tiene por finalidad que una vez que éste se agota el Congreso ya más no pueda iniciar, continuar ni concluir un proceso de esa naturaleza. Es un plazo que, agotado, resuelve la atribución que se le reconoce al Congreso para examinar la conducta del alto funcionario cuya conducta merece cuestionamiento. Si el Congreso no lo usa, o lo usa descuidada, negligente o incompetentemente, su mal uso no es condonable por los principios constitucionales en los mismos que se justifica el reconocimiento de la prerrogativa.

La tesis de la prescripción es la que afirma que ese mismo plazo puede quedar suspendido o interrumpido cuando se producen circunstancias que impiden el ejercicio de las acciones que hicieran posible el procesamiento del denunciado. A diferencia de la tesis de la caducidad, la de la prescripción admite la prolongación del plazo constitucional de 5 años por razones emergentes o sobrevinientes que justifiquen la suspensión de dicho plazo. Por lo tanto, la extensión del plazo constitucional que resulta de la afirmación de la tesis de la prescripción reedita las percepciones de quienes pudieran beneficiarse del plazo prescriptorio, así como las de quienes están en contra de la prescripción de todo plazo que favorezca la liberación o la exención de sanción de los delincuentes. El propósito de este acápite es examinar los alcances de la prescripción cuidando de no caer en el facilismo ni simplismo que no ven en la prescripción otra cosa que una forma de favorecer a la delincuencia.

a. **El argumento de la impunidad por afinidad o antagonismo político**

Quizá el argumento más importante a favor de la caducidad del plazo del antejuicio sea el que estima que el plazo de prescripción genera condiciones favorables a la **impunidad**. Tal consecuencia se produciría en un escenario en el que las posibilidades de suspensión e interrupción del plazo de prescripción dilatarían considerablemente el proceso de antejuicio, a límites tales que el plazo en que el antejuicio pudiera concluir sería excesivamente dilatado. En particular porque la Constitución no prevé un plazo extraordinario máximo en el que, no obstante las suspensiones e interrupciones del plazo, éste deba darse por concluido de manera que así cesaran y dejaran de surtir efectos la suspensión o la interrupción en curso de la prescripción del antejuicio y así pudiera iniciarse la acción penal.

Complemento conexo de este mismo argumento es que la ampliación o extensión del plazo significan una situación desproporcionada e irrazonablemente extenuante y agobiadora para los altos funcionarios pasibles de antejuicio, cuya posición ante el régimen político y el sistema jurídico los pone en una situación de innecesaria zozobra, desasosiego, incertidumbre e intranquilidad. Tanto más tiempo transcurre mayor es también la extensión de la dependencia que tiene el alto funcionario de la contingencia que le significa el desconocer si ocurrirá finalmente que deba

comparecer ante un tribunal de justicia por actos ilícitos que se le reprochara en el desempeño de su gestión.

Sin embargo, y no obstante que no exista desarrollo normativo expreso, es necesario no perder de vista que en el ordenamiento penal la prescripción de la acción penal sí prevé un plazo máximo extraordinario de prescripción, precisamente en previsión de que la suspensión o interrupción del plazo de prescripción de la acción penal o de ejecución de la pena se extiendan debido a suspensiones o interrupciones del plazo. Es parte natural e inherente de la prescripción que estas modalidades afecten el cálculo del plazo y, por lo tanto, que la persecución y sanción del delito sean afectadas en mérito a las ocurrencias que justifiquen que el plazo se suspenda o que se interrumpa.

Este tema lo abordaremos en mayor detalle en acápite posterior, pero quede dicho sin embargo que el reconocimiento del plazo del antejuicio como uno de prescripción se presenta de modo similar en el ordenamiento penal, y que también existen modos de acotar dicho plazo de manera que no se dilate de manera indefinible, puesto que, de otra manera, efectivamente, se generarían condiciones que favorecerían la impunidad. Hay pues modos de limitar el efecto que la suspensión e interrupción del plazo prescriptorio ocasionan y dichos modos son los mismos a los que cabe recurrir de manera que, con una apropiada conceptualización y normativa reglamentaria, quede salvada la observación que se formula en contra de la crítica contra el planteamiento que propone que el plazo del antejuicio no sea de caducidad, sino de prescripción.

En el acápite anterior examinamos tres situaciones en las que cabía encontrar situaciones aparentemente desafortunadas para la tesis de la prescripción del plazo del antejuicio. Luego de la revisión de la funcionalidad general de la prescripción como medio de defensa de los intereses de la sociedad, corresponde contrastar esa lógica con las situaciones en las que se advirtieron posibles anomalías en el ejercicio práctico de la prescripción del plazo del antejuicio político.

Con tal propósito debe recordarse que si el plazo prescribe sin resolución del Congreso el caso no es más perseguible en sede parlamentaria, y que quien fuera instado en este espacio habiendo prescrito el plazo para el antejuicio puede contradecir la instancia con la excepción de prescripción, quedando por cierto a salvo la posibilidad de la acción penal cuyo plazo de prescripción quedara suspendido durante el plazo de vigencia de la prerrogativa del antejuicio. Al funcionario afectado con la denuncia pareciera, en principio, beneficiarle indirectamente, por lo tanto, que el plazo ni se suspenda ni se interrumpa, sino que corra y concluya en el menor tiempo posible. A mayor extensión del plazo, mayor el perjuicio contra el presunto responsable de una acción delictiva. La brevedad de la prescripción, en este caso, pareciera ser un factor contrario a la persecución y sanción del delito.

Los tres casos que se refirieron como supuestos que recomendarían la adopción de la caducidad como rasgo esencial del plazo constitucional para el cálculo de duración de la prerrogativa del antejuicio, se basaban todos en dos características. Primera, en consideraciones coyunturales de impacto en los beneficios o ventaja sobre los funcionarios pasibles de denuncia constitucional. Y segunda, que reducen la aplicabilidad del antejuicio a altos funcionarios activos o militantes en partidos denunciables por su participación ya sea en el gobierno, o en el parlamento; no prevé adecuadamente las situaciones derivadas de situaciones en las que los altos funcionarios denunciables carezcan de militancia, afinidad o simpatía expresa de la mayoría o de la oposición en el Congreso. En este último caso se encontrarían los altos funcionarios designados para órganos constitucionales no precisamente politizados con signo partidario, como podrían serlo usualmente la Contraloría General de la República, el Consejo Nacional de la Magistratura, la Defensoría del Pueblo, la Fiscalía de la Nación, o los magistrados de la Corte Suprema o del Tribunal Constitucional. Revisemos los supuestos y los casos.

En el primer caso se planteó la situación de un alto funcionario que, sin contar con afinidades y simpatías en el Congreso, fuera responsable de los hechos por los que se lo denuncia. Se indicó que sería esperable que dicho funcionario no se interesara en que el proceso prosiga y que el caso se resuelva, puesto que el riesgo o amenaza de perder el proceso se eleva, como se elevan las probabilidades de que al llegar el caso a las cortes de justicia pueda ser condenado. La expectativa de dicho funcionario consistiría en alargar el plazo lo más posible, con el objetivo de que la mayor duración pudiera generarle una coyuntura menos desfavorable, y óptimamente una coyuntura en la que sí pudiera contar con niveles de afinidad o simpatías que le sirvieran para que el Congreso resolviera el archivamiento, la improcedencia, su absolución, o una resolución acordando no haber lugar a la formación de causa. Tal expectativa sería tanto más justificada o beneficiosa cuanto mayor fuera el plazo extraordinario para que el antejuicio prescriba. En este escenario si el plazo tuviera la naturaleza de caducidad el responsable contaría con menos probabilidades de beneficiarse con la impunidad, y por ello se plantea que *la prescripción sería una opción contraria al propósito de lucha contra la corrupción y la respetabilidad de la función pública en particular, y en la protección de los intereses de la sociedad y la persecución y sanción del delito en general.*

En el segundo caso, el supuesto preveía una situación en la que el funcionario supuestamente responsable de haberse desempeñado ilícitamente contara con una mayoría afín en vez de antagónica. El sentido de la argumentación indicaba que pareciera más probable que al alto funcionario le interesara que el proceso concluya, puesto que sus aliados tendrían la opción de archivar el caso o de absolverlo, impidiendo así que el caso llegue al Poder Judicial. En esta situación es más probable que a quien le fuera posible influir y agenciarse de una reacción favorable tenga en efecto los medios para que el plazo se usara en su beneficio. El impacto del reconocimiento del mismo como un plazo de caducidad o de prescripción es mucho menor, porque el objetivo del funcionario afectado sería conseguir la reacción más pronta del Congreso en sentido favorable, y no que el plazo sea el factor que opere como medio de eliminación de inconvenientes. Es más, la caducidad representa más un perjuicio que una ventaja, en la medida que el solo transcurso del plazo sin suspensión ni interrupción generaría la posibilidad de inicio de una acción penal en su contra. Se trataría por ello de una situación en la que *la prescripción actuaría como un factor más favorable a la impunidad que la caducidad.*

Y en el último caso, la situación suponía la inocencia del alto funcionario, en un contexto en el que éste era objeto de antagonización por las mayorías parlamentarias, que se valieran del antejuicio para perjudicarlo si no, por lo menos, neutralizarlo políticamente, por lo que era de su interés la conclusión del antejuicio y la superación de la inacción del Congreso en la medida que la dilación es una forma de amenaza contra su reputación y libertad. En este escenario el interés del alto funcionario lo llevaría a evitar el daño que le representa la antagonización de la que es objeto, en tanto que a las mayorías parlamentarias que manipularan el proceso de antejuicio les sería de su interés sujetar al contrincante el mayor tiempo posible bajo su manipulación sin resolver la denuncia presentada. En este caso el inocente requeriría de la protección del derecho para no caer víctima de los ardides urdidos según propósitos inicuos o, por lo menos, de dudosa constitucionalidad y valor político. Obviamente a las mayorías parlamentarias que antagonizan al alto funcionario inocente les convendría que el plazo fuera de prescripción, en tanto que a su víctima que fuera de caducidad. En este supuesto la tesis de la prescripción favorecería el abuso y el trato injusto contra quien es inocente, por lo cual la regulación del plazo haría más recomendable plantear que éste fuera de caducidad, porque *la tesis de la prescripción facilitaría, favorecería e incentivaría mayor daño contra quien sea inocente.*

¿A qué conclusión pareciera llevarnos la evaluación de las racionalidades presentadas? ¿Habría que colegir por fuerza que para evitar consecuencias como las planteadas en estas tres situaciones es

necesario anticipar los efectos no deseados de la postulación del plazo del antejuicio como uno de prescripción, fijando más bien su calificación como uno de caducidad?. La racionalidad expuesta induce efectivamente a preferir la opción menos perjudicial, en razón de lo cual habría que proponer una regla que limite el abuso y enderece el espíritu de los operadores institucionales en un sentido acorde con la finalidad política, ética y jurídica que esta debe cumplir. Las tres situaciones dejan ver que *los usos probables del plazo en el antejuicio mayor parecen llevar a la conclusión que mayor sería el daño que generarían si se optara por la tesis de la prescripción y que dicho daño que podría evitarse asumiendo la tesis de la caducidad.*

El punto central es que las reglas no se fijan para favorecer o desincentivar la acción de operadores concretos, sino para que las instituciones permitan alcanzar valores públicos y colectivos. Los usos concretos por los actores son excluyentes entre sí, y no cabe que se trate de los únicos escenarios ni modos, que los usos propuestos sean los de tendencia más frecuente o recurrente, y aunque lo fueran nada permite asumir que tales frecuencias no varíen en el tiempo ni, por último, cabe presumir que la realidad sea reductible a un modelo situaciones simplificadas como el previamente descrito como si el ánimo, interés o motivación de los actores sólo pudiera estar enderezado a usos basados en preferencias sustentadas en limpiar a los amigos y enlodar a los enemigos. Las preferencias e intereses particulares de los operadores de las instituciones son indefinidas, como lo son en general las motivaciones subjetivas de la conducta humana, y el ser humano puede en efecto en algunos casos actuar en base a la racionalidad y maximización de sus intereses, pero en un número igualmente indefinido de casos su acción ni es racional ni prefiere maximizar sus intereses. Ello puede ser así tanto por la exacerbación de la maximización racional a través de una opción que posterga la maximización inmediata en nombre de la expectativa de una ventaja mayor no declarada, como puede serlo igualmente por motivaciones altruistas, nobles o, incluso, ingenuas en el desempeño de la acción política.

Así como cabe aislar los tres tipos de supuestos y escenarios anteriores que escogen y desarrollan quienes sustentan la tesis de la caducidad, también cabe pues imaginar otros escenarios con operadores y afectados con actitudes o posiciones éticas, jurídicas y políticas diferentes, las que no se limiten ni dependan del criterio de simpatía, afinidad, ni filiación. Cabe la situación, por ejemplo, en la que las mayorías parlamentarias requieran indagar en la conducta de un alto funcionario valiéndose del máximo de oportunidades posibles en la arquitectura normativa para cumplir con la óptima administración de justicia política, independientemente de la afinidad o antagonismo político con el denunciado.

Ocurriendo en efecto que hay ocasiones en las que la evaluación y decisiones se orientan según la afinidad política, no son sin embargo infrecuentes los casos en los que el criterio de administración de justicia política en los procesos de antejuicio la evaluación de los altos funcionarios recibe consideración imparcial y neutral, arreglada a derecho, independientemente del deseo o impulso de favorecer o de castigar a quien de otro modo resultaría un amigo, o un enemigo político. Y cabe también que aún cuando existieran incuestionables niveles de afinidad o de antagonismo respecto de uno o más denunciados concretos, existan propósitos de canje, negociación, compromiso o pacto valiéndose de las posiciones a adoptar respecto de la responsabilidad del alto funcionario involucrado en un antejuicio. Cabe igualmente que el propio denunciado pretenda o alcance a transar con quienes evalúan su conducta, ya sea en los órganos parlamentarios, o con líderes o voceros de los grupos con capacidad de conformar mayorías en los órganos que deciden sobre su proceso de antejuicio. Y cabe, por último, que debido a la presencia de actores no estatales cuya presión adquiera tal nivel de incidencia sobre el prestigio, estima, o imagen de la institución parlamentaria (es decir, de los partidos que desde ella operan y hacen funcionar la institución parlamentaria), las decisiones sobre el uso del tiempo queden definitivamente acotadas o incluso

orientadas en contra del beneficio inmediato que de la situación, de otro modo, podrían obtener. Este último supuesto pudo verificarse por ejemplo durante el período 2006-2011 con las denuncias mediáticas contra diversos congresistas a los que se sancionó incluso con los votos de sus colegas miembros de sus propias agrupaciones partidarias.

Las formas intermedias de acción política mencionadas, que matizan la simplicidad del esquema original, no hacen otra cosa que flexibilizar y disipar el perfil y el esquema planteado como sustento para negar la conveniencia de la calificación del plazo del antejuicio como un plazo de prescripción. En realidad dejan ver que la realidad puede no ser tan simple como propondrían quienes sustentan la tesis de la caducidad. La realidad puede ser más compleja que el esquema de posiciones en las que cabía percibir un régimen unidimensional en el espectro de toma de decisiones políticas, ya fuera por preferir opciones que ponen en suspenso la propia adhesión o filiación, o porque, inversamente, se negocia con las posiciones políticas para tratar de obtener ventajas estratégicas de carácter práctico en escenarios distintos a los del propio antejuicio. Puede haber más, en otras palabras, que la variable de la simple pertenencia o membresía a un grupo parlamentario, sea por asumir una actitud que estima que el partido gana más al supeditar su acción según criterios de verdad y de justicia independientes a la ideología o la disciplina partidaria, o por utilizar la suerte de un alto funcionario como un peón que permitirá maximizar posiciones generales más importantes, perdiendo menos o ganando más en otra esfera de la arena política. Son dos extremos posibles que cuestionan el esquema original, ya sea por concentrarse en la situación específica y concreta del caso y el status del alto funcionario estrictamente en relación con la ley o, inversamente, por utilizar al alto funcionario como trebejo en el panorama del ajedrez político nacional.

No es posible asegurar cuál de las opciones es ni será la más frecuente. Los usos de los procesos por los actores pueden ser combinaciones de alternativas ilimitadas entre los grupos, tanto como entre los miembros de cada uno de los grupos y sus propias expectativas de maximización individual. Simplificar las opciones según la argumentación que la usa en tales términos para sustentar la tesis de la caducidad del plazo pasa por alto y niega las tantas variaciones posibles en el esquema de maximización de los diversos actores en un proceso de antejuicio. La combinación de motivaciones es impredecible y por ello disipa la aparente solidez de la argumentación aparentemente operativa y pragmática con que se sustenta la tesis de la caducidad.

Los casos enunciados para sustentar la tesis de la caducidad se basan en la premisa de posiciones partidarias rígidas, así como en la de la unidimensionalidad de la actividad política. Se presupone que toda evaluación de la conducta de los altos funcionarios será evaluada únicamente según el criterio de la adhesión a una corriente, tendencia o fracción partidaria de la vida política. Se niega y se pasa por alto las situaciones en las que un mismo alto funcionario pudiera generar simpatías (de la especie que fuera, personales, éticas, profesionales, o económicas) de distinto modo en distintos actores del proceso parlamentario desde las cuales quepa modularse una complejidad impredecible de alternativas cuyo efecto sea la operación del proceso de antejuicio según una lógica mucho menos estructurada que la del suma-cero del enfoque rígidamente partidario que plantean quienes proponen la tesis de la caducidad.

Es perfectamente probable que así como exista un escenario concentrado por la rigidez partidaria de los actores, exista también otro en el lado inverso del espectro en el que las pautas de decisión no sean partidarias sino que se disipen en un número impredecible de motivaciones. En particular en situaciones de fragmentación partidaria con un número de agrupaciones que no permita predecir cuáles serán y cómo se comportarán la mayoría y la oposición en la diversidad de temas sobre los cuales debe tomar posición el Congreso. Esta pluralidad de escenarios exige que el análisis no se reduzca a percepciones simplificadas de la lógica de acción de los actores. La simplicidad hace que la realidad parezca más fácilmente conocible y manipulable que lo que en realidad es. La simplificación es un recurso útil para

esquematisar escenarios posibles, pero también es una forma de fijar políticas de control de la impunidad con una cantidad insuficiente de información. En consecuencia, no parece posible anticipar resultados a partir del esquema de motivaciones unidimensionales (afinidad/antagonismo) que resulta de la presencia de los frentes mayoría-oposición sobre el cual se asume que genera una lógica de impunidad.

Pero además es necesario prestar atención a una cuestión igualmente trascendente, relacionada precisamente con las opciones de los actores que intervienen en el antejuicio. La cuestión es que, a excepción de los altos cargos cuya designación no depende de la confianza de un partido determinado (nómbrese por ejemplo los cargos ocupados en la Corte Suprema, la Defensoría del Pueblo, o en el Tribunal Constitucional), es imposible que no existan afinidades o antagonismos basados en la filiación a los diversos partidos políticos en nuestro régimen político y, por lo tanto, es también imposible excluir el factor de la adhesión a una ideología, disciplina u organización política en la acción que toma lugar en cualquiera de los procesos parlamentarios. Esta característica esencial en la actividad política y estatal (porque la operación del Estado finalmente es una operación intermediada por agentes con origen partidario), exige un marco de comprensión especial respecto al sentido que tiene la gestión institucional. Porque es imposible que el Congreso sea un cuerpo política e institucionalmente aséptico (en distinto grado, según la visión, actitud y disposición de los diferentes partidos y representantes) el nivel de impacto que tenga la afinidad o antagonismo político en la toma de decisiones colectivas juega un papel singular.

Cabe esperar que todo acto político sea manifestación en último término de niveles compartidos de percepción y compromiso con formas de entender la acción política, y también de tramitar los casos sobre los que los partidos toman posición. Por ello es que las reglas generales que exigirían la inhibición cuando existen vínculos indiscutibles entre de las partes que resuelven, son de aplicación singular y fuertemente limitada. De no ser así ocurriría que la probablemente innegable parcialidad de los operadores con los denunciados (sea a favor o en contra), sería causal para alegar la suspensión del plazo prescriptorio por imposibilidad de incoación del proceso de antejuicio debido a una coyuntura de manifiesta afinidad. Esta situación sólo quedaría salvada si ocurriera que el alto funcionario denunciado no contara con un partido afín a aquel al que hubiera servido. A excepción de esta salvedad, lo regular, en efecto, sería esperar que quienes examinan la idoneidad y licitud de la conducta según pautas previstas en la legislación penal, no sean operadores imparciales a favor ni en contra de las personas cuya conducta exige revisión.

El inevitable protagonismo de los partidos como agencias de intermediación y de asignación de personas a altos puestos en la gestión del Estado sesga transversalmente la percepción y calificación del desempeño de los actores, sea en la condición de potenciales denunciantes o denunciados. El sentido de los procesos constitucionales en general y parlamentarios en particular es garantizar que mínimos esenciales de control y evaluación desvinculen la sola afinidad o antagonismo como factores de persecución y sanción de los altos funcionarios estatales. Es por ello que el diseño del proceso de acusación constitucional debe contener elementos nucleares de tal carácter que exijan la adecuada y suficiente sustentación de cada acto procesal, así como de las oportunidades básicas e indispensables para que los denunciados cuenten con la oportunidad necesaria para defenderse y para probar la regularidad de su desempeño y gestión. Es también por estas razones que habrá que examinar mejores criterios para definir si el plazo del antejuicio debe ser un plazo de caducidad o uno de prescripción. La tesis que sustenta la caducidad en la lógica que endosa a la tesis de la prescripción un incentivo para la impunidad no parece ser lo convincente que aparenta ser una vez que se revisan las premisas en las cuales encuentra precario respaldo.

b. El argumento de la inseguridad jurídica

Una segunda línea argumentativa a favor de la caducidad del plazo en el antejuicio político es el compromiso en que pone la efectiva vigencia del principio de **seguridad jurídica**. En la base de las garantías que el Estado asegura a los ciudadanos se encuentra la creencia anticipada en formas de resolución de dudas y conflictos según un marco cierto y definido de reglas y de resultados esperables. Afirmar que el plazo del antejuicio es de prescripción reduce el margen de expectativas de quienes asumen cualquiera de los cargos públicos previstos en el Artículo 99 de la Constitución. Si es de prescripción el plazo el mismo es suspendible y también interrumpible. En la medida que cabe que el plazo se interrumpa o se suspenda, las posibilidades de conocer para cuándo quedaría definida la situación de potenciales denuncias constitucionales sume en la incertidumbre y en la falta de predecibilidad respecto a la oportunidad en que el funcionario dejará de tener que estar pendiente de las ocurrencias que puedan generarse contra la regularidad legal de su gestión.

Quienes sostienen que el principio de seguridad jurídica se ve menoscabado si se reconoce que el plazo es de prescripción, y optan en consecuencia por calificarlo como un plazo de caducidad, se ponen en el supuesto de que la prescripción de la acción penal no debe quedar indeterminadamente suspendida mientras pudiera quedar interrumpida o suspendida la prescripción del antejuicio. La indeterminabilidad sobre el inicio del cálculo de la prescripción de la acción penal equivale a un daño potencial sobre los ciudadanos que asumen un cargo estatal, tanto en cuanto a la asunción de un puesto público, como en cuanto a la acepción técnica del *cargo* propiamente dicho, que consiste el compromiso que se asume de reconocer que el examen sobre sus posibles responsabilidades alcanza a los 5 años posteriores al cese en la funciones desempeñadas.

La dilatación indeterminable del plazo consistiría en una imposición extraordinaria, irrazonable y desproporcionada de exigencias a las que mayorías negligentes someterían a un alto funcionario cuyo derecho a la seguridad jurídica no sería constitucionalmente respetado, y por ello sería necesario regular el proceso de antejuicio con un tratamiento adecuado que deje a buen recaudo la protección que garantiza la Constitución. Reñiría con la naturaleza del antejuicio un plazo conceptualizado como prescriptorio. Pero generaría menos zozobra y daño que el plazo se concibiera como uno de caducidad.

Es cierto e innegable que los argumentos a favor de la caducidad son todos valiosos y apreciables, pero es indispensable examinarlos a partir de la óptica contrapuesta, la misma que incide en aspectos y perspectivas que pretenden enfocar su lógica según criterios distintos al de los buenos o malos usos que los actores pudieran dar a las instituciones y, más bien, a partir de principios centrales en razón de los cuales existen o se reconocen las instituciones jurídicas.

Si bien no puede desconocerse la dimensión práctica relativa a los usos de las instituciones en función de los intereses de los actores, no es menos cierto que plantear el diseño o reconocimiento de alternativas normativas no debe quedar limitado ni reducido a los resultados que la dinámica de intereses pragmáticos de los actores define, ni a la eventual y no imposible negligencia, impericia, descuido e incluso dudosa fe de esos mismos actores.

Precisamente porque se asume que la lógica y sentido del derecho trasciende a la concepción de que lo bueno es lo útil a los actores, y porque más bien su finalidad es postular niveles de regulación social que ordenen la conducta de los actores según valores más altos que los de la mera utilidad o pragmatismo, es necesario revisar la propuesta de definición y calificación del plazo del antejuicio según una pauta cuyo objeto sea elevar la calidad de la vida y de la acción política, antes que la sola

descripción de situaciones que sirvan para que los actores maximicen sus intereses y beneficios políticos.

En el proceso de indagación sobre qué tipo de plazo es el que corresponde al antejuicio no debe pasarse ligeramente por alto la finalidad del antejuicio ni su articulación preliminar con la jurisdicción penal ordinaria. El propósito es perseguir y sancionar la conducta delictiva de los más altos funcionarios del Estado, no negar ni eliminar los dilemas que la realidad política trae consigo. Lo que se busca es asegurar la limpieza de gestión en el comportamiento público de los más altos funcionarios estatales. No dar por cumplida una tarea independientemente de las razones o circunstancias que, a pesar de la diligencia del agente del control parlamentario, determinaran el transcurso del plazo.

En el sistema normativo peruano el derecho penal no trata los plazos como plazos de caducidad, sino como plazos de prescripción, y además considera que a la prescripción de los delitos de los funcionarios públicos les corresponde el doble de los plazos reconocidos para quienes no lo son. Son dos datos importantes que permiten entender el sentido que debe tener en el derecho parlamentario nacional el plazo para las acusaciones por la comisión de delitos en el ejercicio de la función. El derecho peruano prefiere plazos más largos para la persecución y sanción del delito, y no escatima en el decurso del tiempo para asegurar de este modo que los intereses de la sociedad sean mejor protegidos. La seguridad que ofrece el planteamiento de plazos de caducidad, en este sentido, no es compatible con el objetivo que le corresponde al derecho como herramienta e instrumento de orden social. Hay una concepción básica que es conveniente no perder de vista al leer textos normativos que, si bien se incluyen en la provincia del derecho constitucional, no por ello dejan de estar emparentados íntimamente con fines políticos específicos como los que desarrolla en su ámbito el derecho penal.

En este mismo contexto cabe reparar que es la diligencia uno de los elementos que abona a favor de la tesis de la prescripción, puesto que, en principio, la negligencia, descuido, impericia o incompetencia no se presumen. Otro pareciera ser el esquema presuntivo de la Comisión de Constitución, que fulmina y extingue la oportunidad constitucional de la propia institución parlamentaria a la que pertenece, amputándole y cercenándole mecánicamente oportunidades de acción potenciadas con el plazo reconocido en su beneficio.

Optar por la caducidad surte los efectos inversos a los que se desea si el objetivo es la persecución del delito, en particular de aquellos delitos cometidos por los más altos funcionarios de la república. Si no, ¿cómo entender que mientras el Código Penal prevé la duplicación del tiempo de prescripción de la acción penal cuando los delitos son cometidos por funcionarios públicos, el Congreso pretende que las posibilidades inherentes a la prescripción se truequen con la figura de la caducidad, cuyo objeto es limitar las ventajas del tiempo para perseguir y sancionar?

Si el plazo se presume favorable al Congreso y el propio Congreso se lo restringe, pareciera no haber lugar a mayor discusión sobre el asunto, puesto que tratar de fortalecer posiciones que no parece considerarse necesario mejorar, constituiría, aparentemente, una actitud oficiosa, innecesaria si no quizá, incluso, inútil. Sin embargo, más allá de la edematosa subjetividad de la propia institución parlamentaria, e independientemente del carácter rescriptivo de la posición oficial del Congreso, no menos que de la venerabilidad de la doctrina que la apoya, más vale tratar tal temperamento como una relativa falta de perspicuidad en la comprensión de la prerrogativa a la que se aplica el plazo, e intentar, e insistir, en una conceptualización y comprensión distinta a la que el Congreso ha fijado y que la doctrina dominante sostiene.

Corresponde por tanto no dar por agotada la reflexión con la precipua, aunque discutible, decisión tomada por el Congreso, e insistir y persistir en la indagación proponiendo perspectivas y enfoques con los que se pretende ampliar las posibilidades racionales de comprensión y uso del antejuicio para que éste sea la institución y herramienta efectiva que le corresponde ser, en y para el Estado de Derecho, en particular en la lucha contra la corrupción y el abuso del poder del Estado. A la representación parlamentaria le es necesario asegurarse que se agencia de las oportunidades apropiadas para cumplir con su inabdicable misión política como supremo órgano representativo de la república en el Estado, y cumplir sin excederse de las atribuciones que se le reconoce para mejorar la calidad de la vida política en el país.

Una cuestión sustantiva que no debe pasarse por alto es la que prevé la existencia de plazos con el fin de permitir y facilitar la obtención de logros de interés para la sociedad. Los plazos no son formas de eludir la responsabilización ni de favorecer la impunidad. Lo fueran si el ánimo de quienes deben usarlo se rige antes por la mala que por la buena fe. La razón de ser y sentido del plazo del antejuicio es permitir el control parlamentario para que la autoridad estatal rinda cuenta de supuestos o eventuales excesos o incorrecciones advertidas durante el desempeño de su gestión y conducta funcional.

Es objetivo del plazo en el antejuicio crear un marco de posibilidades para que el Congreso se asegure que el ejercicio de las altas funciones estatales no tuvo carácter delictivo. Es el mismo tipo de argumento que existe para iniciar la acción penal. El plazo del antejuicio dura 5 años, y el que corresponde en la jurisdicción penal ordinaria a los delitos cometidos por altos funcionarios del Estado es el doble del plazo ordinario. Si el antejuicio constituye una causal de suspensión de la prescripción de la acción penal, es obvio que mientras dicho plazo rija el plazo prescriptorio de la acción penal permanece intacto. Sólo cuando concluye el plazo del antejuicio debiera empezar el cálculo del plazo prescriptorio de la acción penal. Y si el plazo de prescripción del antejuicio se suspende, o se interrumpe, el plazo de prescripción de la acción penal sigue similar dilación y la exigibilidad de responsabilidad penal no recibe mella como consecuencia de los retrasos o entrapamientos que en el antejuicio pudieran presentarse.

El principio que parece deducirse naturalmente del ordenamiento jurídico nacional es que las posibilidades de exigencia de responsabilidad penal deben ser mayores cuando el presunto responsable es un funcionario público. No recortarse. De ahí que, no obstante la presunción de inocencia, el sistema requiera el mayor tiempo disponible para verificar que los altos funcionarios no hayan utilizado el poder para cometer actos antipolíticos, antisociales y, por lo mismo, delictivos de acuerdo a nuestro ordenamiento penal.

Plantear que el plazo del antejuicio es uno irrenunciable, perentorio, insuspendible, ininterrumpible e improrrogable parece constituir una opción demasiado rígida respecto de una materia en la que siempre caben matices y situaciones impredeciblemente complicadas. El objetivo no es ni abonar a favor de requilorios, ni mutilar o aniquilar ciegamente toda situación compleja, en nombre de la celeridad y de la eliminación de cualquier obstáculo. A situaciones complejas siguen planteamientos idóneos y eficaces para desentrañar la complejidad, ordenarla y resolverla, sin descuidar los asuntos problemáticos comprometidos en aquéllas.

Si el derecho fija un plazo éste debe resultar favorable para atender las situaciones que justifican la existencia de aquél. Cada plazo debe utilizarse según la naturaleza de cada situación, sin suprimir las oportunidades necesarias para tramitar las incidencias que en su transcurso se produjeran. El plazo sólo constituye una carga socialmente onerosa cuando el perjuicio por su abuso es injustificado. De lo contrario, sirve para actuar con concernimiento y eficiencia en el cumplimiento de la función social en cuyo nombre se lo establece y reconoce.

Como puede verse, no obstante lo discutible que pudiera ser, la propuesta de comprensión del plazo de antejuicio como un plazo de prescripción, además de tratarse de una medida ajustada a la Constitución y por lo tanto ser de plena licitud, no parece ser una medida excesiva sino adecuada a la naturaleza del tipo de materia bajo control. Las cuestiones relativas a los plazos penales no son tratadas en el derecho penal peruano como medidas cancelables mediante la caducidad, y por ello no tendría por qué recurrirse a la caducidad para sanear ni limpiar al alto funcionario contra cuya gestión corre la imputación del plazo. No cabría alegar, en tal sentido, un trato desproporcionado para los casos materiales, ni para los altos funcionarios, cuando la cuestión a revisar es el carácter penal derivado de su desempeño y gestión.

Si bien para algunos el sólo fenómeno de tener que pasar por la revisión parlamentaria como paso previo al trámite procesal ordinario ante la jurisdicción penal ya podría calificarse como una forma de diferenciación perjudicial, la prerrogativa no es concebida a nivel general como una forma de discriminación lesiva a los altos funcionarios, sino todo lo contrario. El criterio dominante es que las prerrogativas más constituyen un mecanismo cuyo propósito es evitar las denuncias infundadas en contra de quienes desempeñan cargos de autoridad, para evitar que las mismas ocasionen impedimento en el desempeño y gestión en responsabilidades estatales como consecuencia de intereses y pretensiones formuladas por adversarios o enemigos políticos o personales.

A pesar del criterio dominante, no deja de ser plausible el argumento inverso, en cuya virtud se percibiría el antejuicio como una forma de dañar a la autoridad haciéndola pasar por un proceso uno de cuyos efectos es la notoriedad, prensa e imagen negativas y contrarias a la respetabilidad, honorabilidad o buen nombre de la persona denunciada. Hay casos, en efecto, en los que el perjuicio no consiste en la sanción que pudiera resultar del proceso penal, sino en el impacto negativo que la cobertura pública del proceso de antejuicio ocasiona en un alto funcionario. Son dos tipos de consecuencias, cada una de las cuales genera resultados perjudiciales a la persona del alto funcionario involucrado en el antejuicio tanto como en el proceso penal que pudiera instaurarse en su contra.

Es en una u otra perspectiva que el plazo no puede consistir en una diferenciación carente de razonabilidad y proporcionalidad. Porque es natural al tratamiento de materias de índole penal el prever que los plazos sean de prescripción y no de caducidad, ocurre también que no parece existir una suerte de diferenciación discriminatoria ni dañosa para el alto funcionario. De concebirse la caducabilidad del plazo se contaría con reglas distintas para tratar una materia similar, causando así un trato excepcional que privilegiaría al alto funcionario en relación con el resto de la población. Es en este sentido que a cada tipo de persona debe ofrecerse y brindarse un mismo tipo de procesamiento, que tal tipo de procesamiento debe regirse por principios similares según la naturaleza o materia a que el procesamiento se refiere, y que tales principios se apliquen y observen de acuerdo al sentido y orientación de las mismas reglas en cada una de las instancias en las que el procesamiento ocurre.

3. La propiedad política y conceptual de la tesis de la prescripción en el antejuicio

Los argumentos en contra de la prescripción de los supuestos efectos favorables a la impunidad resultante de la afinidad o antagonismo partidario, y la inseguridad jurídica han sido comentados. Como parecerá obvio, la reflexión precedente no excluye la existencia de obstáculos en el planteamiento de la tesis de la prescripción del plazo de antejuicio, pero sí expresa y presenta las limitaciones de la tesis de la caducidad del mismo plazo, de forma tal que la percepción del

contexto permite así contar con un panorama equilibrado en el que se haya ponderado y valorado adecuadamente los argumentos y también las objeciones pertinentes contra éstos.

¿A qué conduce la valoración y crítica de estos argumentos en el marco de un régimen político que no está en condiciones de salvar ni conjurar la exigencia de imparcialidad y neutralidad en una sociedad y un Estado en el que la intermediación se rige por reglas de la filiación y afinidad partidaria? ¿Cómo influencia este mismo régimen político la pertinencia de un concepto apropiado para el plazo del antejuicio político? ¿Es más afín la afirmación de la caducidad para minimizar las consecuencias que el régimen político determina respecto de las dificultades para alcanzar decisiones neutrales o imparciales en el antejuicio político? ¿Tienen capacidad o alcance suficientes la prescripción o la caducidad como modalidades de concepción del plazo del antejuicio para superar las condiciones que la estructura del régimen político causa en la expectativa de neutralidad e imparcialidad de la decisión política que toma el Congreso en dicho proceso?

Es importante recordar que el propio régimen en el que se pretende evitar la discrecionalidad como aspecto indeseable en la administración de justicia, por lo que se afirma la preferencia de reglas con las que se dificulte la operación imparcial del antejuicio político, precisamente en ese mismo régimen se genera de manera directa la dinámica política propia de las instituciones de la modernidad, y de dicha dinámica no es estructuralmente posible demandar otra calidad de niveles de neutralidad que la que define y trae consigo un sistema de representación basado en la intermediación de los partidos políticos. Por ello es que el propio régimen prevé que la instancia en que deban resolverse las contiendas de justicia sea el Poder Judicial; esto es un órgano estatal postulado, definido e integrado de modo tal que la neutralidad e imparcialidad sean más fácilmente esperables y obtenibles.

El antejuicio, se señaló al inicio de esta investigación, es una prerrogativa cuyo origen y entorno de operación natural es la sociedad tradicional, en la que las reglas se fijan con criterio corporativo, y estas sociedades no funcionan con la lógica del Estado de Derecho ni el principio de separación de poderes. El sujeto autónomo y maximizador de beneficios según criterios racionales, es un resultado de la ruptura con la mentalidad para la cual el sentido de los proyectos de vida de las personas tiene carácter heterónomo y comunitario. El antejuicio es una institución que funciona según criterios materiales y discrecionales de administración de justicia, cuya potestad no corresponde dividir entre poderes del Estado, porque el Estado y la comunidad son uno y quien gobierna, legisla y hace justicia es uno solo. De ahí el carácter soberano del príncipe.

Si bien es cierto no hay acto político sin intereses concretos, porque la política en el mundo moderno es precisamente una arena que divide grupos y colectividades a partir de sus diferencias, y en la que, por ende, el conflicto está presente y es excepcional si no anatómica la neutralidad pura y abstracta de los participantes en el juego político, el legislador no puede dictar normas de alcance general sino a partir de una posición dominante o hegemónica particular en la que sólo a un conjunto concreto de valores se asigna trascendencia universal para la comunidad singular en la que ejercita el dominio conforme a reglas de legitimidad reconocidas por esa misma comunidad. No puede quedar en la indefinición del relativismo axiológico y normativo la afirmación de una regla de carácter general optando por la indiferencia sobre una cuestión que genera inseguridad y malestar. Es necesario seleccionar una alternativa de validez colectiva y descartar la otra. En la vida y acción política la universalidad como la legitimidad absoluta y abstracta es inalcanzable y está fuera de los límites de la humanidad, pero la imposibilidad lógica y matemática de dicha universalidad no exime a la autoridad de la responsabilidad de fijar una norma general de carácter directriz con validez general y uniforme para la comunidad en la que la autoridad debe ejercitarse.

Son las sociedades orgánicas en las que la revisión del uso del poder por la autoridad no admite los sesgos ni divisiones que ocasionan la adhesión a los partidos. Quizá lo sean otro tipo de sesgos o divisiones, como puede serlo la pertenencia a localidades aliadas o antagónicas, o incluso la pertenencia a familias amigas o enemigas cuyos miembros pudieran ser miembros de las asambleas en las que se conocen los usos de las prerrogativas, pero en ese caso se trata de situaciones inevitables de conflicto intercircunscriptivo o entre clanes o familias, ajenas al proceso de designación de las altas autoridades del Estado y de la comunidad política, que sí atraviesa a todo el espectro político en los regímenes políticos modernos en los que los partidos hegemonizan el protagonismo de la intermediación y representación ante el Estado.

No obstante el carácter aporístico de un régimen en cuya estructura se incluye la noción de Estado de Derecho, pero a la vez no puede dejar de reconocerse el carácter discrecional del gobierno y de la autoridad, y no obstante el carácter aporístico de un sistema normativo que pretende excluir la parcialidad inherente a la subjetividad a la vez que la incluye en instituciones como el antejucio que es un proceso adonde los actores llegan y en el que los actores deliberan, deciden y resuelven precisamente por su pertenencia a grupos definidos por la parcialidad de sus miembros y el carácter adversarial de sus relaciones políticas con el poder, no obstante tales aporías, el reconocimiento y mantenimiento de aquello que se niega y pretende excluir en medio del paradigma hegemónico de la racionalidad, de la objetividad desde las que se contradicen y reprimen la voluntad, la emoción, el impulso el afecto, la estimativa y otras características propias de la subjetividad debe tomarse como la concurrencia del lado complementario que es propio de la unidad. Razón y afecto, norma y decisión, regla y excepción, pauta y discreción, son indesprendibles una de otro en la conducta humana sana e integrada, sin que a ninguna quepa ni corresponda negar a la otra a riesgo de amputar en la humanidad la diversidad de las dimensiones que la integran.

No parece concebible pues sustentar la opción por la caducidad en vez de la preferencia en razón de la mayor afinidad que la caducidad aseguraría respecto de una norma universal que niega la indeterminación y proscribiera la inseguridad y la discrecionalidad a partir de una ideología que afirme la superioridad de la universalidad ideal de las normas respecto de la particularidad de las decisiones de una voluntad particular. La teoría rawlsiana de la *posición original* y el *velo de la ignorancia*, por ejemplo, pretende una fórmula de fijación de reglas generales abstractas y universales por agentes que asumen una posición ficticia en la que carecen de información sobre su condición concreta, posición ideal desde la que se fija y produce las normas generales que afectarán a todos, de forma tal que cada quien pueda maximizar sus intereses sin saber qué posición, patrimonio, habilidades, edad o fuerza física sean con las que contarán en la sociedad cuyas reglas fijen.

La lógica de la ficción propuesta por Rawls propone como valor particular y concreto a partir del cual deban fijarse las reglas universales para una comunidad que a cada quien debe dársele la oportunidad de maximizar sus intereses. En este sentido la posición de Rawls comparte las premisas éticas del pragmatismo utilitarista, cuya visión de la sociedad consiste en la regla general y el criterio supremo de eticidad definida como la utilidad y los resultados de la acción prácticos más beneficiosos. Pero el asumir tal supuesto como premisa desde la cual se fija la regla universal, niega el carácter supuesta y alegadamente neutral de las premisas de la posición original, como también el velamiento de la ignorancia, porque esa posición de la que se dice que es original recibe el sesgo de una de las distintas tendencias particulares como lo es la que presume que a los seres humanos les es natural y que persiguen todos y siempre la maximización racional de sus intereses, y también porque en realidad no existe ignorancia entre quienes tendrían el papel de definir los valores universales sino todo lo contrario, puesto que el cuerpo selecto de ese jurado ya habría optado y

preferido como regla la de escoger según una opción que es la de la maximización utilitaria de intereses en vez de otras, como podría ser una opción intuitiva, impulsiva, altruista, o incluso anárquica o irreflexiva.

La universalidad es siempre una de origen existencial y particular, propia de comunidades cuyos valores resultan de la posición relativa que en un momento histórico del devenir de su desarrollo se consideran generalmente aceptados y consensuados por quien cuenta con la autoridad legítima para afirmarlos con carácter hegemónico. Las motivaciones de los miembros del Congreso no son simples e inexpugnables silogismos basados en el cálculo racional o estratégico de ventajas o daños a partir de una noción aséptica de un valor universal ideal y descarnado de preferencias. Las decisiones del Congreso son decisiones contaminadas de particularidad y por ello son relativas y contingentes a la experiencia y al proyecto existencial colectivo de sus integrantes y de los colectivos partidarios a los que ellos adhieren. La tesis de la prescripción no es menos útil ni es peor, por eso, que la de la caducidad para dar seguridad e imparcialidad a los altos funcionarios a quienes controla el Congreso. La prescripción es suficientemente razonable y además es necesaria y no exagerada para el cumplimiento de la finalidad que debe alcanzar el antejuicio. No constituye un espacio excluido de límites ni control, sino un régimen de uso del tiempo, como lo podremos observar y constatar en el desarrollo del siguiente capítulo.

En el antejuicio se consigue incluir un espacio importante para la voluntad política, no obstante el riesgo y amenaza que tal procedimiento ocasiona en el modelo racionalista o normativista. La decisión política de la autoridad carece de valor si el papel al que se la pretende limitar es a la mera aplicación de reglas previamente adoptadas. Esos son los límites de todo ordenamiento escrito, puesto que el abultamiento de reglas es una manera de recortar el poder de decisión y la libertad de designio de la propia comunidad que aherroja el futuro de sí misma a parámetros que impiden la fluidez de las generaciones que suceden a las que las impone. A mayor desconfianza en la discreción menor valor y menos responsabilidad por la decisión. Y si las decisiones son objeto de la baja estima de la colectividad también menor es el valor que se tiene de quienes actúan como representantes de ella. Factores que redundan, naturalmente, en la calidad de la vida política de los pueblos. Por ello la presencia y permanencia del antejuicio es un síntoma positivo de un concepto político que valora el rol de la autoridad. En realidad es una oportunidad de actuar políticamente con mayor libertad y, por lo mismo, de responsabilizarse plenamente tanto por el bien como por el mal que se haga u ocasione con el desempeño de la autoridad.

Con estas salvedades, en un escenario como el que emerge luego de expuestas y planteadas algunas pocas de las limitaciones que impone el régimen político en la capacidad operativa del antejuicio para alcanzar decisiones neutrales e imparciales, y luego de señaladas las objeciones contra los argumentos que sustentan la caducidad a partir de la afinidad o antagonismo, ¿cómo encontrar sustento adecuado para definir si el plazo del antejuicio es un plazo de prescripción o es uno de caducidad?

La naturaleza del proceso en el que se tramita el antejuicio no evita la parcialidad de juicio de los partidos que intervienen y deciden sobre las denuncias. Es imposible eliminarla, a menos que el paradigma cambiase y el régimen estuviese en condiciones de prescindir de los partidos como mecanismo de intermediación de la voluntad colectiva de los ciudadanos. La justicia política en el antejuicio no puede realizarse sino con la parcialidad de los partidos y sobre ellos pesa la corrección o la arbitrariedad de sus deliberaciones y decisiones. Si al antejuicio se lo usa como herramienta de antagonismo o vendetta son los propios partidos que incurren en falta a quienes corresponderá enfrentar luego la responsabilidad por los cargos que se formulen por la iniquidad con que administren o manejen el poder que se les confió. La tesis de la prescripción ofrece una oportunidad mayor que la de la caducidad para usar bien el poder precisamente en beneficio de la comunidad,

sin representar ventaja mayor ni desproporcionada que la que se desprende de la tesis de la caducidad. La prescripción y no la caducidad cautela mejor el interés público por el tramo adicional de tiempo que permite para perseguir y sancionar a quien desde el poder fuera responsable por la comisión de un delito.

Se imputa también a la tesis de la prescripción la extraordinaria desprotección que permite con la indeterminación agregada que acompaña la suspensión e interrupción del plazo, que no ocurre con la caducidad. La caducidad en efecto es rígida respecto del plazo y es clara en la fijación anticipada de la fecha en que vencería la competencia del Congreso para abocarse a una denuncia constitucional. El régimen de la prescripción, como se apreciará en el desarrollo del tema de las modalidades, límites y extinción del plazo prescriptorio, no es uno abierto a la indeterminación en grado tal que disipe indefinidamente la competencia del Congreso por tiempo ilimitado. El sujeto cuya conducta es objeto de control por el Congreso no se encuentra ante un callejón sin fin impredecible en consecuencias por la exigencia de responsabilidad que pudiera demandársele. El régimen prescriptorio no consiste sólo en la pura y simple afirmación de que a diferencia de la caducidad admite la suspensión e interrupción del plazo, sino que en él mismo se desarrolla una modalidad de tratamiento de las reglas de extensión del plazo, el límite de dicha extensión y la conclusión del plazo prescriptorio mediante formas de perención y extinción del mismo. La diferencia entre la prescripción y la caducidad no es que una genere inseguridad jurídica y la otra no, como tampoco lo es que una facilite la impunidad y la otra la evite.

En el desarrollo de esta exploración se ha señalado que la prerrogativa de la acusación constitucional es reconocida a propósito de determinados bienes y valores protegidos con su regulación. Al definir los bienes y valores protegidos éstos no supusieron el cálculo de beneficios para el denunciante ni el denunciado, sino su relación con la finalidad buscada por la institución del antejuicio, la cual es la persecución y sanción del delito cometido por un alto funcionario. La prescripción tiene naturaleza procesal y sustancial. Es procesal porque tiene la propiedad de causar un efecto en el proceso del que es parte el funcionario denunciado, y donde el efecto consiste en dar por agotada la competencia del órgano al que se faculta y atribuye la función de controlar la regularidad legal de la gestión de los más altos funcionarios de la república. Y es sustancial porque constituye un límite en la capacidad punitiva del Estado. Detectada y constatada la prescripción se configura también una exención a la competencia punitiva preparatoria que le corresponde al Congreso como sede previa de la que corresponde a la justicia ordinaria.

De otro lado, la prescripción del plazo constituye un *impedimento procesal* para el órgano responsable del control parlamentario relativo a la persecución y sanción de los altos funcionarios de la república, además de una *causal de desvinculación* con la prerrogativa por quien asumió el cargo público y también la carga inherente a este cargo. No es una forma de liberación personal ante una responsabilidad pública, porque el antejuicio no afecta derechos ni intereses subjetivos sino a la posición o rol estatal desempeñado. A diferencia de la prescripción en materia penal, por lo tanto, la verificación de su cumplimiento no genera sino periféricamente efectos que inciden en el estatuto personal de quien se desempeñó como alto funcionario estatal. Porque no son bienes disponibles personalmente tampoco cabría valerse de una evaluación de efectos que no sea la destinada a afectar la facultad de control parlamentario.

Sin embargo, si más allá de esta objeción de principio se pasara por alto el carácter y naturaleza de la prerrogativa para evaluar su funcionamiento como un bien disponible por particulares a los que puede beneficiar o perjudicar en sus intereses, aún así existen restricciones de índole constitucional que no avalan el enfoque de resultados que postulan quienes afirman que la tesis del plazo

prescriptorio para el antejuicio es un incentivo inconveniente que exigiría que más bien se lo calificara como un plazo de caducidad.

Precisamente por los efectos concretos del plazo en relación con los eventuales culpables o inocentes que resultarían afectados por el transcurso del tiempo, no debe perderse de vista que el objetivo de las instituciones obedece a un marco de premisas axiológicas que, en el caso del antejuicio ha sido planteado como la protección de los intereses de la sociedad y del Estado respecto del desempeño de altos funcionarios estatales, esto es como un instrumento útil para perseguir y sancionar el delito y, en consecuencia, como una herramienta efectiva para luchar contra la corrupción y la impunidad. El Estado en general, y el Congreso en particular, ordenan su acción según las finalidades y valores concretos y particulares constitucionalmente preferidos. El esquema que propone la calificación del plazo como uno de caducidad en vista de los posibles efectos negativos que promovería en la consecución de los intereses de la sociedad y en la protección de ésta contra la impunidad de malos altos funcionarios, pretende formular una regla general a partir de modelos lógicos de conducta que no se presentan en estado puro. En la caducidad, en efecto, no se elimina el marco de subjetividad particular en cuya raíz se enjuicia la gestión de los altos funcionarios, pero preferirla sobre la prescripción es una seria desventaja en el objetivo funcional del antejuicio en cuanto impide la optimización del uso de la atribución de control constitucional por el Congreso.

El control de la propiedad y confiabilidad de la acción estatal no puede quedar en manos de persona, grupo ni interés privado alguno. De ahí que los partidos deban sustentar las conclusiones según las cuales arriban a una decisión cuya titularidad no se imputa a ninguna de las fracciones partidarias que por mayoría resuelven y deciden, sino a la institución estatal en cuyo nombre se delibera, actúa y decide. Es por ello que los estándares o medidas de acción política de los partidos deben asegurarse con pautas uniformes de resultados y desempeño de carácter estatal e institucional. La cuestión entonces es cómo asegurar que la atribución de control parlamentario no sea deficientemente empleada, y cómo limitar y ordenar el margen de acción del Congreso de forma tal que los fines estatales no sean perjudicados con la inadecuada tutela de los mismos ocasionada por la negligencia o por la inacción parlamentaria.

Con estos planteamientos y alcances procede examinar los modos en los que la suspensión y la interrupción configurarían situaciones que generan la extensión del plazo real que la Constitución fija en 5 años.

VI. MODALIDADES, LÍMITES Y EXTINCIÓN DEL PLAZO PRESCRIPTIVO EN EL ANTEJUICIO

1. *Las situaciones que dan lugar a la afectación del plazo de prescripción*

Aún cuando no existe norma que prevea las hipótesis de suspensión o interrupción, y precisamente porque no existe norma que lo haga, cabe con sobrada razón ensayar como propuesta teórica configuradora de causales de formas de paralización del cálculo del plazo de prescripción los casos de imposibilidad o inconveniencia para ejecutar actos que impulsen el proceso de antejuicio, o que impidan su ejercicio.

Tales imposibilidad o impedimento puede tener naturaleza *material, moral, legal o lógica*. Con la salvedad expresa que para que estos impedimentos tengan eficacia y carácter vinculante se requerirá el reconocimiento explícito del Reglamento del Congreso o de una fuente normativa igual o análogamente sólida con fuerza para contar con carácter institucionalmente vinculante, las reflexiones y propuestas que siguen tiene la finalidad de ordenar conceptualmente los argumentos que justificarían la regulación y reconocimiento de las causales de suspensión o interrupción de la prescripción. Una vez expuestas la diversidad de imposibilidades o impedimentos corresponderá

definir los criterios de clasificación de dichos supuestos entre a los que deba atribuírseles carácter suspensorio, y los que generen condiciones de interrupción del plazo prescriptorio.

a. Afectación del plazo por causal material

Es *material* la imposibilidad cuando el agente que debe procesar la denuncia constitucional está físicamente incapacitado para hacerlo. En este supuesto cabe incluir hechos como la *disolución inconstitucional* del Congreso, puesto que durante la misma no cabe procesamiento alguno del antejuicio. Esta causal es una de las formas en que se concreta el adagio de la doctrina conocido como *contra non valentem agere, non currit praescriptio*, esto es, que la prescripción no corre en contra de quien no le es posible actuar. Si el plazo se fija a favor del Congreso, de forma que pueda ejercitar la atribución de control sobre el desempeño de altos funcionarios, y éste ha sido inconstitucionalmente disuelto, fluye de ello que tal plazo no corra mientras rija el impedimento que hace posible su existencia y, por lo mismo, su composición, su funcionamiento y el ejercicio efectivo de la atribución del antejuicio político.

Si bien los golpes de Estado no suelen producirse sino en circunstancias extraordinarias, tal extraordinariedad no deja de tener carácter recurrente, pendular o cíclico en el Perú. Reconocer este rasgo histórico en el régimen político peruano importa asimismo su inclusión entre las circunstancias materialmente posibles de constituir un congelamiento de la prescripción en el antejuicio político incoable contra un alto funcionario.

En el supuesto de disolución inconstitucional, aún cuando en la historia del unicameralismo peruano nunca ha habido una disolución inconstitucional, por analogía la práctica regular y uniforme debiera ocasionar la supresión del Pleno tanto como la de la Comisión Permanente. Si tal fuese el caso el impedimento configura una causal no sólo de continuación o de conclusión del congelamiento del plazo prescriptorio, sino que genera una condición general en la que es imposible iniciar cualquier acusación constitucional. Tal imposibilidad causa la parálisis general de todos los plazos de rendición de cuentas contra todo alto funcionario cuyo cargo estuviera pendiente de examen ante el Congreso.

Si el antejuicio no se hubiera iniciado, la sola ocurrencia de la disolución del Congreso produce el impedimento de persecución o sanción de los actos delictivos eventualmente cometidos. El titular del proceso ante el que se desarrolla el antejuicio es materialmente inexistente, no obstante quepa argumentar la validez jurídica y constitucionalmente formal de su composición y existencia. Se produce una condición irresistible ante la cual el Congreso es física y sustantivamente incapaz de actuar en cumplimiento de la atribución que la Constitución le reconoce.

En principio el efecto de este impedimento no perjudica al Congreso en su calidad de sujeto beneficiario del plazo, puesto que no cabe que realice acción alguna ni que ejercite atribución constitucional alguna. El plazo prescriptorio del antejuicio por ello se paraliza por tanto tiempo cuanto dure la imposibilidad de actuación del Congreso, y dicha suspensión afecta a todos los altos funcionarios cuyos plazos de prescripción no hubieran vencido antes de la disolución inconstitucional.

Ahora bien, la capacidad del Congreso de continuar con la atribución de control parlamentario a través del antejuicio político es imposible de conocer y determinar, tanto por la eventual duración del impedimento como de los extremos en que se reconozca (si acaso se reconoce en un distinto cuerpo normativo constitucional) la prerrogativa en el nuevo texto constitucional. Si el impedimento no afecta el reconocimiento de la atribución del antejuicio, subsanada la disolución y reiniciada la regular operación de sus funciones constitucionales, se reinicia el cálculo de la

prescripción, sea en términos de una suspensión o de una interrupción, de acuerdo al modo en el que se califique el impedimento por la autoridad parlamentaria.

De ambos factores, la duración efectiva del golpe de estado que impide el funcionamiento y operación del Congreso, como de los términos en que pudiera reconocerse la prerrogativa (si acaso se mantiene su reconocimiento), dependerá la suerte y el curso que hayan de seguir los casos potencialmente antejuiciables. Una opción adicional es la que habría que contemplar si el texto constitucional que pudiera surgir como resultado del golpe de estado prevé una disposición específica sobre las acciones a adoptar para los posibles casos de antejuicio que pudieran iniciarse. Lo cierto es que, siguiendo el precedente adoptado por las Cámaras en el período 1980-1985, y siempre que el eventual nuevo texto constitucional subsista en el reconocimiento del antejuicio, también sería factible iniciar este último contra quienes resultaran responsables por la ruptura constitucional, en contra el propio texto anterior no menos que en contra de la legislación penal vigente.

De modo similar la imposibilidad de continuar o concluir los antejuicios ya iniciados es una forma adicional de inutilización de la capacidad de acción del titular del control parlamentario que resulta de la disolución generada en un golpe de estado. Tal inutilización o neutralización del Congreso no amerita, ocasiona ni genera el cese de la causal de parálisis del plazo prescriptorio (ya sea como suspensión o como interrupción), por lo que el impedimento que afecta al titular genera una condición efectiva de alteración del plazo prescriptorio. Ello significa e importa que durante la duración del impedimento el plazo del antejuicio no corre en contra del Congreso.

El plazo queda paralizado durante el tiempo que dure el impedimento. Tal parálisis, sin embargo, no tiene duración indefinida, puesto que (salvo provisión distinta del eventual nuevo texto constitucional) el plazo prescriptorio vuelve a correr desde que le sea nuevamente material, organizacional y funcionalmente posible al Congreso asumir el control parlamentario de los actos de altos funcionarios en los términos que alcanza el antejuicio político. El punto que marca la reanudación de tal capacidad parlamentaria lo marca en principio, pero no sólo, la instalación del Congreso sino, además, la instalación de las Comisiones a las que se encomienda la revisión de la prerrogativa del antejuicio político. La instalación de la Comisión puede constituir un hito razonable para considerar que el plazo de prescripción continúa su curso, puesto que es ella la que tendría la potestad de revisar los casos pendientes e irresueltos para proponer a la Comisión Permanente o al Pleno del Congreso las acciones a seguir respecto de los casos que quedaran pendientes. Si la reanudación de la constitucionalidad equivale al retorno a un régimen bicameral, el hito lo constituiría la instalación del órgano al que se encomiende la jurisdicción sobre los casos de acusación constitucional, en particular la Comisión que tuviera capacidad de recomendar el curso a seguir en los casos pendientes.

b. Afectación del plazo por causal moral

Con el reconocimiento antelado de la relativa inaprehensibilidad de situaciones en las que sea posible establecer la existencia efectiva de una causal moral que impide la persecución y sanción de un alto funcionario, no es menos cierto que dicha dificultad no elimina las situaciones en las que tal impedimento es eficaz, produce resultados efectivos, tiene capacidad operativa y puede causar efectos en el desarrollo de un antejuicio político. La dificultad evidente tiene que ver principal, pero no exclusivamente, con el carácter determinante y no escasamente dependiente que tienen los partidos políticos como ejes que articulan procesos y decisiones en el gobierno y en el Congreso.

En general cabe considerar como *moral* el impedimento cuando existe tal vínculo cercano, o conflicto de interés, entre quien conoce del delito cometido en el ejercicio de la función y el alto funcionario que lo comete o que participa en su comisión, que haría difícil esperar la persecución y

sanción del supuesto responsable de un acto ilícito durante el ejercicio de una alta función estatal. Si ocurriera, por ejemplo, que es sólo el pariente u otra persona implicada en conflicto de interés con el funcionario denunciante quien podría iniciar el antejuicio, cabe estimar tales supuestos como causales que impiden la prescripción. Por lo tanto, en tanto ocurriera que sólo quien pudiera denunciar el hecho delictivo no lo haga por estar afectado por un vínculo de cercanía o proximidad que pone en conflicto su rol como agente de persecución y sanción del posible alto funcionario autor de un acto ilícito, es posible deducir del tiempo prescriptorio el que corresponde a su parálisis como consecuencia de la imposibilidad moral de los denunciantes.

Pero este tipo de impedimento configura además un supuesto en el que, por el carácter y misión articuladora que tienen los partidos políticos, existe dificultad para integrar la parte dogmática con la parte orgánica de la Constitución. La parte orgánica se refiere únicamente a la organización y funcionamiento del Estado, en tanto que la parte dogmática se refiere a los derechos que corresponden a quienes en su condición de ciudadanos la Carta constitucional les reconoce la protección de sus libertades fundamentales y, por lo mismo, establece los límites del Estado frente al individuo tanto como los límites de la libertad de los individuos entre sí.

En el caso del antejuicio hay una situación de acción estatal, donde los actores del proceso pueden también tener el papel de protagonistas interesados en los procesos políticos en los que participan quienes son susceptibles de evaluación y control parlamentario. Dicha situación se da porque actores del proceso de antejuicio y protagonistas de los procesos políticos son en un número importante de casos (como cuando los denunciados son congresistas o miembros del gabinete ministerial) quienes son miembros de partidos políticos, sea porque integran una mayoría o una oposición a cargo de la intermediación de la función de representación. Es así como el carácter de protagonista en la acción política puede actuar como un elemento decisivo en el proceso de persecución o de sanción de una gestión alguno de cuyos actos pudiera tener la calidad de ilícito o penalizable.

Es por los criterios señalados que cabe incluir como causal moralmente impediende la filiación, similitud, o afinidad de intereses políticos entre la mayoría parlamentaria y las respectivas filiación, similitud o afinidad que corresponda al funcionario denunciante. Es cierto que no se sigue de la filiación partidaria que ésta configure una causal generadora de impedimento, porque en el derecho constitucional nacional la sola filiación partidaria no tiene fuerza suficiente para anteponerse a exigencias elementales de la ética pública. Sin embargo, no deja de tener un mínimo considerable de relación en particular en agrupaciones políticas caracterizadas por altos niveles de cohesión, disciplina y lealtad partidaria, en grado tal que la mística colectiva resalta como un requisito de adhesión, membresía o pertenencia al partido la lealtad y disciplina de sus integrantes.

La cuestión es si deba o no merecer reconocimiento legal el impedimento moral como causal de paralización del proceso de antejuicio político. Sólo si fuera ostensible y palmariamente evidente el sesgo partidario tanto para perseguir como para exonerar de responsabilidad a un alto funcionario cabría alegar su ocurrencia como impedimento para la prescripción del plazo. La demostración de la exención o de la persecución injustificada por supuestos actos delictivos debe merecer reconocimiento legal, puesto que de ignorar el propósito parcializado el propio ordenamiento jurídico ampararía situaciones de iniquidad y de abuso, respectivamente, contra el responsable de actos delictivos como contra el inocente a quien se imputan hechos, actos o conducta que o no cometió o no tenían contenido ilícito alguno.

A nivel básico, no es improbable que en coyunturas no poco comunes quien denuncia a un alto funcionario no tenga posibilidad de impulsar ni influenciar en el proceso de antejuicio debido a

barreras o maniobras de blindaje partidario. Y ello en casos incluso con argumentación suficientemente articulada y decisiones válidamente adoptadas. Una situación similar, premunida de las formalidades que la harían infranqueable el cuestionamiento de los acuerdos parlamentarios, no tendría otro modo de cuestionarse por razones morales si no es a través de la demostración de una conducta parlamentaria ostensible y desproporcionalmente parcializada. En tal caso lo que correspondería sería intentar la vía judicial tan pronto como se recaude la evidencia del sesgo con el que cabe probar hubiera actuado el Congreso al eximir de responsabilidad a un alto funcionario cuyo caso haya sido declarado inadmisibile, improcedente, o archivado por carecerse del sustento necesario.

De modo análogo, y a nivel básico también, cabe que un partido use el antejuicio como medio de persecución para inmovilizar a un adversario incómodo o peligroso. El éxito del Congreso en su pretensión de maniar a un adversario incómodo consistiría en que el proceso concluyera declarando haber lugar a formación de causa y poniendo al acusado a disposición de la jurisdicción ordinaria.

Pero las opciones básicas admiten situaciones menos sencillas y más bien complejas, como las que se configurarían mediante opciones dilatorias que condujeran a la prolongación de la duración del proceso de forma tal que otras circunstancias pudieran favorecer el status del denunciado o, inversamente, para exponerlo a la presión pública ventilando de modo estratégico denuncias no necesariamente justificadas. Es en estos supuestos en los que cabe recurrir a los impedimentos que permitirían la dilación el tiempo suficiente para encontrar vías que pongan al denunciado en un escenario menos desventajoso. Los casos y formas que puede adoptar tal estrategia tienen carácter caleidoscópico, precisamente por la multiplicidad de variantes, de usos, de intereses y de objetivos desde y con los cuales es posible instrumentalizar el antejuicio como medio para conseguir fines diversos a los que él mismo está destinado a cumplir.

c. Afectación del plazo por causal legal

Hay afectación del plazo por causal legal cuando el titular o beneficiario del plazo realiza las acciones que le corresponde durante su vigencia, o cuando existe norma que justifica la inacción del titular del mismo.

En efecto, si se incoa el antejuicio el plazo de prescripción se corta y no corre en contra de quien tiene la atribución de procesar y controlar al alto funcionario. Cuando la ley reconoce una causal expresa favorece el uso del plazo por el sujeto en cuyo beneficio se fija el plazo. El *inicio del antejuicio* contra un alto funcionario corta el plazo que hubiere corrido a partir de la presentación de la denuncia, y desde ese momento su cálculo se altera según la naturaleza que el derecho de al impedimento. Si se califica la incoación como causal de suspensión, el inicio del procedimiento es también el inicio en la suspensión de la prescripción hasta que el proceso concluya. Si se califica la incoación como causal de interrupción, el hecho de la incoación determina que el plazo previamente corrido quede como no transcurrido y el plazo de los 5 años empieza a calcularse desde la fecha de la última actuación o diligencia procesal registrada o documentable en el proceso de antejuicio.

Una segunda manera de advertir una causal legal de afectación del plazo se produce si existiera una cuestión procesal anterior cuyo esclarecimiento es indispensable antes de incoar el antejuicio. Estos supuestos se producen, por ejemplo, cuando el Congreso opta por crear *Comisiones Investigadoras* a las que se encomienda la misión de acopiar la información necesaria sobre un asunto de interés público en el que se supone o sospecha que existe algún nivel de compromiso o responsabilidad de algún alto funcionario. Casos en los que ha existido vínculo entre el antejuicio y una Comisión Investigadora se han producido cuando los resultados de la Comisión Investigadora presidida por

el Diputado Fernando Olivera Vega dieron origen al antejuicio contra el ex Presidente Alan García el año 1991, o más recientemente en el denominado caso de los Petroaudios, que precedió, en el 2008, a la denuncia constitucional contra el congresista y ex Presidente del Consejo de Ministros, Jorge del Castillo Gálvez, y el ex Ministro de Salud, Hernán Garrido Lecca.

En este tipo de casos debe considerarse el período anterior al inicio de un antejuicio como una causal que detiene de la prescripción del antejuicio, por configurar una cuestión indagatoria sin cuya verificación se carecería de base suficiente para contar con los elementos de juicio materialmente indispensables para decidir sobre las condiciones necesarias para hacer efectiva la denuncia contra los altos funcionarios. El supuesto sería, en efecto, que sólo como consecuencia del proceso investigatorio fuera posible contar con datos o documentos que permitieran presentar exitosamente la denuncia. Ello es así en especial considerando que en el proceso de antejuicio ninguno de los órganos que conoce el asunto tiene las mismas atribuciones que las reconocidas a las Comisiones Investigadoras para obtener información; esto es, medidas de carácter coactivo como lo son los apremios de concurrencia de grado o fuerza, de entrega de libros, documentos o registros, o de levantamiento del secreto bancario y reserva tributaria. Es una forma de comprender la integración de la función de control parlamentario, donde la el acopio de información y la tarea indagatoria es efectiva y eficaz debido a medios de los que no disponen los órganos a cargo de la acusación constitucional.

Aún cuando el proceso investigatorio que se cumple en una Comisión Investigadora no es parte del concepto ni es una de las fases del proceso de la acusación constitucional, no deja de integrar una misma unidad operativa en el trabajo parlamentario para la definición de las responsabilidades de los altos funcionarios del Estado. Puede ser, pues, una situación contemplable e invocable para detener el plazo de prescripción, en cuyo caso, por cierto, debe existir indicación expresa de tal circunstancia y documentarse de modo inconfundible en los procesos tanto de antejuicio que pudiera iniciarse como en el investigatorio. Sin esta indagación previa en la propia sede parlamentaria el proceso de antejuicio no contaría con los medios adecuados para cumplir con el control propio e inherente a esta prerrogativa.

Una forma más de definir la afectación del plazo es cuando es necesaria la resolución previa del propio Congreso sobre una materia respecto de cuyo alcance existe una denuncia que compromete la responsabilidad de un alto funcionario. Cabe, por ejemplo que el gabinete, el Presidente del Consejo de Ministros, o alguno de los Ministros sea denunciado por haber emitido irregularmente un Decreto de Urgencia, por los excesos normativos en que se hubiera incurrido en Decretos Legislativos dictados en ejercicio de las facultades delegadas otorgadas, o por la indebida calificación de un Tratado Internacional asumiendo competencias que la Constitución reserva al Congreso. Si el Congreso no se ha pronunciado previamente en ejercicio de la facultad de control que regula el Reglamento del Congreso, según el proceso de control correspondiente a cada uno de estos actos normativos dictados por el Poder Ejecutivo, los órganos que deben examinar la denuncia constitucional carecerían de fuente normativa para calificar la responsabilidad que pudiera corresponderles a los denunciados. De pasar por alto el pronunciamiento que debiera adoptar el Congreso, previo el estudio que deben realizar el grupo de trabajo de la Comisión de Constitución, como previa la decisión e Informe de la propia Comisión de Constitución, las instancias que conocen la denuncia incurrirían en exceso sobre los alcances de sus competencias, porque sus función no se extiende respecto de la revisión de la constitucionalidad de los actos normativos que según la Constitución puede dictar el gobierno.

El acto en virtud del cual los órganos que conocen una denuncia constitucional deben abstenerse de conocer y decidir una materia que les es ajena es una **cuestión previa**. La abstención en el

pronunciamiento de los órganos a cargo de la denuncia constitucional debe producirse mientras el órgano responsable de la revisión de la constitucionalidad de los Decretos de Urgencia, Decretos Legislativos o Tratados Internacionales Ejecutivos se aboca a dicho análisis y resuelve. Sólo con la resolución previa y firme del Congreso sobre la constitucionalidad de tales instrumentos normativos cabría que continuara el proceso de acusación constitucional. Sin la resolución que previamente adopte el Congreso vía el control de constitucionalidad de la normativa expedida por el Poder Ejecutivo la acción en el proceso de acusación constitucional constituiría una desviación o usurpación de poder y el proceso mismo podría ser susceptible de impugnación. Con cuanta mayor razón si ocurriera que luego de haber optado por encontrar responsabilidad en el alto funcionario, el propio Congreso encontrara que los actos normativos del gobierno se dictaron con arreglo a la Constitución. La necesidad de contemplar la cuestión previa es una exigencia natural del concepto de integración que debe existir entre los diversos procesos parlamentarios.

De modo que quepa visualizar la pertinencia y sentido que tiene reconocer la necesidad de un pronunciamiento integrado del Congreso, en el que se incluya y no segregue la competencia de otras instancias parlamentarias, cabe tener presentes situaciones como la que afectó a la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales cuando, como resultado del debate del Informe Final presentado por el congresista Luis Galarreta Velarde, en su calidad de ponente de las denuncias presentadas contra el ex Presidente del Consejo de Ministros, congresista Jorge del Castillo Gálvez, y el Ministro Luis Carranza Ugarte, se cayó en cuenta que la eventual responsabilidad de dichos Ministros por la promulgación del Decreto de Urgencia N° 48-2007, estaba condicionada al estudio y decisión que debía tomar el Congreso en el proceso de dación de cuenta de dicha norma, la misma que al momento de la discusión del Informe Final se encontraba pendiente de discusión ante la Comisión de Constitución del Congreso.

El caso referido permite advertir que si la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales encontrara responsabilidad en los Ministros denunciados, dicha decisión podría ser contradicha por la opinión de la Comisión de Constitución en ejercicio de su función de control de las potestades normativas del Presidente de la República. Inversamente, si la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales eximiera de tal responsabilidad a los mismos Ministros, también podría ocurrir que la Comisión de Constitución opinara que la dación y promulgación del Decreto de Urgencia cuestionado fue inconstitucional. Considerando que es competencia de la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales pronunciarse sobre la conducta funcional de los Ministros, y que la de la Comisión de Constitución pronunciarse sobre la regularidad constitucional del Decreto de Urgencia sobre el que da cuenta el gobierno, una y otra competencia son similares pero dependen de la calificación que se haga de la constitucionalidad en el ejercicio de las funciones al dictar una norma con rango de ley sujeta a tasas fijadas en la propia Constitución y en el Reglamento del Congreso.

Toda vez que se trata de órganos auxiliares del Pleno y de la Comisión Permanente, los mismos a los que corresponde actuar con algún nivel de autonomía competencial, pero a la vez en sincronía con las competencias que a cada uno corresponde, el modo apropiado de tramitar el Informe exigía el esfuerzo de integración con el otro órgano responsable de la misma materia. Considerando que la decisión de la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales requería de información complementaria a la ventilada ante su seno, se optó por aprobar una cuestión previa para solicitar la opinión de la Comisión de Constitución, creando así el espacio necesario para evitar contiendas de competencia o incongruencias institucionales en el conocimiento y decisiones institucionales. Adoptar dicha decisión, siempre que se adoptara la tesis de la naturaleza prescriptoria del plazo del antejuicio, traería como consecuencia natural la suspensión del plazo de prescripción del antejuicio, pero no cabría tal suspensión si se optara por la tesis de la caducidad, ni si se refiriera a las

responsabilidades derivadas del juicio político por infracción de la Constitución, respecto de cuyo caso en este trabajo se postula la tesis de la caducidad.

Si ocurriera que se adoptara la tesis de la naturaleza prescriptoria del plazo del antejuicio, la suspensión tendría por efecto la exclusión en el cálculo del plazo durante el tiempo que durara la resolución de la cuestión sobre la constitucionalidad en el dictado y promulgación del Decreto de Urgencia N° 48-2007. Para efectos del trabajo desarrollado por la Sub Comisión Constitucional no sería suficiente contar con la opinión de la Comisión de Constitución, en razón a que dicha opinión pudiera no ser la que consagrara el Pleno durante el debate y votación. Sólo la decisión firme del Pleno tendría valor suficiente para generar carácter vinculante en la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales. La sola opinión de la Comisión de Constitución sólo tendría efecto orientador del sentido más probable en el que se inclinaría la decisión corporativa del Congreso, pero cuando menos el esfuerzo de integrar la visión y percepción de un problema permitiría que el Informe Final de la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales tuviera elementos de juicio de mayor valor institucional que negar la competencia del órgano especializado sobre el *dubium* en el proceso. Lo recomendable sería llevar a la Comisión Permanente un planteamiento firme que no vaya potencialmente a generar incongruencias corporativas que luego equivalgan a la impugnación de las decisiones acordadas.

El impedimento tiene igualmente carácter legal cuando el ordenamiento jurídico justifica la imposibilidad del ejercicio de la acción de control por el titular del plazo. Tal situación se da en el caso de *disolución constitucional del Congreso* en razón de los cual el proceso de antejuicio no es posible o iniciarlo, o continuarlo o concluirlo. La disolución tiene distinta naturaleza y surte distintos efectos en los casos de disolución constitucional.

Si la disolución es constitucional debe distinguirse su efecto según el procedimiento que estuviera pendiente, en atención a que cuando el Presidente de la República disuelve el Congreso la Comisión Permanente continúa ejercitando sus funciones hasta el retorno a la normalidad con la elección del Congreso en el plazo constitucional fijado. Por lo tanto, la disolución constitucional no afecta el curso del antejuicio en tanto y durante el curso que corresponde darle bajo competencia de la Comisión Permanente. Vale decir que la disolución constitucional no impide el inicio del antejuicio puesto que éste se desarrolla ante la Comisión Permanente hasta la designación de la Sub Comisión Acusadora que debe formular acusación ante el Pleno del Congreso. Llegado a este momento ya no más es posible continuar con el antejuicio. La duración del impedimento en que se constituye la disolución del Congreso no es un acto de negligencia ni descuido que opere como causal de parálisis de la interrupción en que se encontraba el plazo prescriptorio, puesto que la voluntad corporativa es imposible de ser ejercitada. Por lo tanto el plazo prescriptorio no corre en tanto dure la imposibilidad de que el Congreso conozca la acusación pendiente de tramitarse. El momento en que el plazo prescriptorio corre nuevamente es desde la instalación del Congreso luego de su elección o reasunción de funciones del anterior, según el tipo de supuesto en que se produzca la recomposición del parlamento. Este plazo se interrumpe desde que el nuevo Congreso, o el anterior con funciones reasumidas, notifican al denunciado y este es emplazado para que se haga presente en el proceso.

En principio la afectación de la prescripción tendría también carácter legal en casos de *contumacia o rebeldía* del denunciado. De no ser porque el Reglamento del Congreso prevé que no es necesaria la presencia del denunciado para que el proceso siga su curso, su rebeldía sí constituiría normalmente un supuesto de paralización de la prescripción por impedimento legal. Al parecer es en razón del carácter y naturaleza funcional de las prerrogativas, en las que se analiza la conducta asumida en el cumplimiento de un rol estatal, y no el aspecto subjetivo relativo a la motivación o intencionalidad

que suele examinarse con mayor acuciosidad en el proceso penal, que ocurre que no se exige la participación directa y personal del denunciado. Según las normas reglamentarias en efecto es posible que el proceso siga su curso si, luego de haber sido bien notificado, éste opta por no hacerse presente.

Es un impedimento legal de igual forma la situación que se produce con la situación de quien se encontrara en el extranjero, y requiriera el desarrollo de un proceso de *extradición*. Sin la extradición el proceso no puede iniciarse y tiene por ello el carácter de una condición previa que debe atenderse antes de que el proceso se inicie. Por tanto, si se debe procesar a un alto funcionario domiciliado en el extranjero, el proceso de extradición tiene la categoría de una causal que impide el inicio o continuación del antejuicio. La duración de la extradición impide el inicio del antejuicio y opera como una situación que condiciona el inicio a la conclusión y resultados de la extradición. Sólo desde que se resuelve la extradición corre el plazo del antejuicio, y ello en tanto que el proceso de extradición fuese favorable al pedido del Estado peruano. De serle desfavorable la situación del alto funcionario configura una situación en la que el plazo del antejuicio corre en contra del Congreso, puesto que el status del denunciado tiene amparo legal en el tribunal extranjero que conoció y resolvió el pedido de extradición, y cuya competencia fue a su turno reconocida por el Estado peruano al momento de sustentar el pedido en la legislación extranjera sustantiva del país en que domicilia el denunciado, y además en la legislación procesal cuya competencia para resolver la extradición es reconocida como válida por el Estado peruano.

Bajo la misma categoría de detenimiento de la prescripción es posible señalar una situación adicional algo más complicada o difícil de manejar, como lo sería aquella en la que pudiera encontrarse un alto funcionario que invoca la prescripción del antejuicio, respecto de quien existiera un antejuicio adicional por delito que habría cometido en fecha posterior un *delito distinto posterior* a aquél por el que el denunciado alega la prescripción cuya denuncia hubiera ocurrido después del primer delito. El supuesto se presenta cuando por *hechos ilícitos de igual naturaleza* a aquéllos respecto de los que se invoca la prescripción, y encontrándose en proceso un antejuicio contra el mismo denunciado respecto del cual aún no hay decisión ni resolución del Congreso, el Congreso recibe el pedido de extinción del antejuicio por prescripción de la prerrogativa y el propio Congreso recibe información y cae en cuenta que existe otra denuncia en la que el mismo alto funcionario ha sido involucrado como responsable por la comisión de otro delito.

La existencia de un proceso de antejuicio posterior a aquél sobre el que se plantea la prescripción, por la comisión de hechos ilícitos de igual naturaleza a aquellos por los que se instauró el antejuicio en cuyo proceso se invoca la prescripción, puede configurar una excepción a la prescripción del antejuicio. Sin embargo, el pronunciamiento del Congreso respecto a la prescripción del primer antejuicio sólo cabe diferirse por tanto tiempo como el que fuera necesario para absolver y esclarecer de modo definitivo la duda o sospecha que genera la alusión a un ilícito cometido por el mismo alto funcionario, sobre el cual aún no hubiese decisión. El supuesto anterior genera el detenimiento de la prescripción por el mérito de la constatación del proceso subsecuente sobre los hechos ilícitos análogos a aquéllos por los que el denunciado invoca la prescripción del antejuicio.

d. Afectación del plazo por causal lógica

El impedimento tiene carácter *lógico* cuando se presenta un supuesto en el que quien deba o pueda denunciar tiene también la calidad de denunciado. Es un supuesto análogo al impedimento moral, en el que el que debe denunciar es pariente o es parte de una relación afectada con conflicto de interés con el posible denunciado. Comparte similitud igualmente con el impedimento legal, en el sentido de que la autoincriminación es una causal que exime de la obligación de declarar en contra

del propio interés y que, además, según algunos, hasta justifica que se mienta si con ello se preservan bienes personales como la propia libertad o patrimonio contra la persecución penal.

En el impedimento lógico, que constituye un corte en la prescripción mientras tales roles representen una posibilidad determinante para el procesamiento del antejuicio, equivale a una excepción al decurso de la prescripción. De ocurrir que tal supuesto tenga lugar debe entenderse que en el cálculo del plazo del antejuicio quedaría excluido el tiempo durante el cual el conocimiento sobre la acción delictiva impide efectivamente que quepa incoarse el antejuicio. El autor o partícipe del acto delictivo es un sujeto de quien no es lógico esperar que se denuncie, menos aún que presente la denuncia en la condición de agraviado, o que lo haga en la calidad de representante de la agencia estatal contra la que comete el acto delictivo. Lo improbable de un escenario semejante no deja de tener el carácter de impedimento y por esta razón es necesario dejar constancia del supuesto bajo la categoría de impedimento de persecución y eventual sanción del delito cometido. El Congreso no podría conocer el caso porque es lógicamente imposible la denuncia contra el delincuente que debería, y sólo podría ser posible que la presentara, el propio autor del acto delictivo.

2. *Conceptuación de la detención del plazo según el lapso de duración en la suspensión y en la interrupción de la prescripción*

Si bien la suspensión y la interrupción son formas de congelar el cálculo del plazo de prescripción del antejuicio, es necesario determinar si una y otra afectan en general la prescripción en lapsos similares. Por ejemplo, la suspensión del plazo prescriptorio en razón a la disolución inconstitucional del Congreso, ¿corta el plazo prescriptorio del antejuicio sólo por el día en que el Congreso queda disuelto, o acaso dura por tanto tiempo cuanto dure la situación que impide el funcionamiento regular del Congreso?. De igual modo, cuando el denunciado recibe una notificación válida sobre la admisión de la denuncia en su contra, ¿cuánto tiempo dura la paralización del cálculo del plazo prescriptorio?, ¿dura acaso tanto tiempo cuanto dure el antejuicio, o sólo queda congelado el plazo por el acto mediante el cual el denunciado queda emplazado con la notificación para luego y de inmediato reiniciarse el plazo prescriptorio?

En otros términos, ¿es la suspensión un *estado* que imposibilita el cálculo del plazo prescriptorio, en tanto que la interrupción es contrariamente un *acto*?. Esto es, ante una causal de suspensión de la prescripción, ¿será la consecuencia que la prescripción de la acusación constitucional queda paralizada a partir de la ocurrencia de la causal suspensoria?. De modo similar, ¿es cierto que ante una causal de interrupción la paralización de la acusación sólo dura lo que acontece y aparece en el acto interruptivo, o es que la paralización dura a partir de la interrupción y en tanto acabe el proceso o situación que causa la interrupción?. ¿Definiría de modo esencial y sería inherente a una u otra manera de afectar el curso del plazo prescriptorio la mayor duración de afectación de la suspensión, en tanto que la interrupción sería definible por la instantaneidad de su ocurrencia?

¿O es que no se definen la suspensión y la interrupción por la instantaneidad del suceso, sino por la temporalidad propia de la causa que detiene el tiempo de la prescripción? ¿Depende del suceso, o depende de la naturaleza misma de la suspensión o interrupción? ¿Qué es antes y de qué depende de modo concluyente que una situación sea causal suspensoria o interruptiva, la categoría en la que es clasificada, o el tipo de suceso independientemente de la categoría formalmente asignable?

En otro grupo de cuestiones asociadas a las preguntas planeadas, sobre las que es necesario realizar un examen, son las condiciones que deben reunir los actos que detienen el plazo. Por ejemplo, si la notificación y conocimiento que toma el denunciado del cuestionamiento presentado en el

Congreso detiene la prescripción, ¿durante cuánto tiempo la detiene en el proceso de antejuicio? ¿es que el solo hecho de la notificación tiene la capacidad para detener el cálculo de la prescripción hasta la conclusión del proceso, o es que luego de producido formalmente el hecho de la notificación en una fecha determinada debe reiniciarse o continuar el cálculo del plazo prescriptorio?. En similar sentido, si la notificación sólo detiene la prescripción en el acto en que esta concluye su propósito, ¿qué otro acto durante el proceso reúne las condiciones que justifican el detenimiento del plazo cuyo reinicio o continuación se produce luego de concluida la notificación? ¿existe algún límite natural que reduzca conceptualmente la eventual intermitencia de detenciones del curso del plazo de prescripción? Por ejemplo, ¿puede la Audiencia ante la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales constituir otro hito capaz de detener el plazo prescriptorio?, ¿puede hacerlo el debate o aprobación del Informe Final ante este mismo órgano parlamentario, la Audiencia ante la Comisión Permanente, la designación de la Sub Comisión Acusadora, la Audiencia ante el Pleno, o la aprobación de la resolución con la que se acuerda que ha lugar a la formación de causa?

En otras disciplinas del derecho el estudio de las situaciones que generan suspensión o interrupción suele regularmente iniciarse a partir del elenco de sucesos o supuestos que las normas fijan y predeterminan, y también en dichas disciplinas existe un cuerpo de prácticas o saberes adquiridos por medio de la experiencia que permiten manejar y atender las dudas planteadas sobre la naturaleza de la duración de la suspensión o de la interrupción. Sin embargo, para el derecho parlamentario tales dudas resultan de la inexistencia de norma, de saberes y de prácticas precedentes. No hay un cuerpo normativo ni prácticas de conducta o procedimiento. No existe norma que establezca el tipo de suceso al que se categorizará como suspensión o como interrupción del plazo prescriptorio, ni existe pauta que permita manejar la duración de una u otra forma de detención del plazo prescriptorio.

La inexistencia de regla o experiencia configura un panorama indefinido, harto incierto y significativamente desafiante para quienes reflexionan en un área en la que todas éstas son preguntas sin precedente en el desarrollo de la historia parlamentaria. Porque no existe un cuerpo teórico previamente elaborado sobre la temática abordada, ni ha existido conciencia respecto a la apropiada regulación, tratamiento o manejo del antejuicio, la dificultad de encontrar respuestas es tanto mayor. Como es mayor la dificultad igualmente lo es la provisoriedad con la que debe tomarse cualquier propuesta, hasta que, de ser el caso, la práctica y la teoría encuentren mejores y más elaboradas alternativas. Es precisamente con el título provisional que precede a reflexiones sobre materias inexploradas que puede ensayarse como criterios de ordenamiento las pautas que se presentan en seguida en este trabajo, tomando como base las líneas observadas en disciplinas distintas al derecho parlamentario.

A título de adelanto cabría presentar una hipótesis de trabajo que enmarca el lineamiento del razonamiento que continúa en los siguientes acápites. Esta hipótesis es que se asume que la suspensión es definida como una situación cuya duración es más larga que la que se reconoce a los casos de interrupción. Tal hipótesis equivale a considerar como supuestos de suspensión los que implican un caso de detención más largo que el relativo a los actos que interrumpen el plazo del antejuicio. Los supuestos de interrupción, contrariamente, consistirían en situaciones que se ejecutan en un acto concreto, en tanto que los de suspensión aquéllos que comprende tanto una sucesión de actos dentro de un proceso que tiene la propiedad de configurar una cuestión a resolver antes del abocamiento al antejuicio, o un estado de incertidumbre o de incapacidad debidamente justificada que impide de modo prolongado que el plazo de prescripción corra.

La lógica de la hipótesis presentada se justifica en la definición de la suspensión como una situación que impide de manera preventiva el desarrollo del plazo por causa de una condición cuya resolución antecede al procesamiento y su continuación, así como en la definición de una causal de

interrupción como aquella que corta en dos el desarrollo del plazo que ya empezó a correr. Suspende el plazo la ocurrencia de una cuestión previa o pendiente sin cuya resolución el antejuicio no puede iniciarse o continuar; interrumpe el plazo de antejuicio un hecho mediante el cual queda noticia clara de la acción del sujeto activo de la función de control que es el Congreso, mediante el cual el sujeto pasivo del control tiene noticia clara de la actividad del proceso en el que está involucrado. La suspensión es una cuestión ajena o externa al desarrollo del proceso, en tanto que la interrupción se produce por una cuestión ocurrida al interior de un proceso que se inicia o que ya se ha iniciado.

3. Carácter abierto de las causales de suspensión e interrupción de la prescripción

Se señaló que la inexistencia de norma y de práctica en materia del derecho parlamentario peruano nos ubica ante categorías móviles que dependen del contexto histórico y de la geografía en que se define el tipo de parálisis que genera, por lo que su concreción dependerá de la razonabilidad que sustente su reconocimiento normativo. No se trata de dimensiones universales ni unívocas porque en diferentes latitudes se aplican ambas categorías de distinto modo. No en todas las especialidades de derecho, ni en todos los países, como es natural que ocurra cuando se trata de productos eminentemente culturales como lo es el derecho, se valoran igual las condiciones que dan lugar a una situación de suspensión o de interrupción. Pueden divergir, y no existe unidad de criterios. No existe pues una respuesta universal que plantee un conjunto certero de situaciones que limite la indefinición. Ante la ambigüedad e incertidumbre es preciso aventurar alguna propuesta con la que se de inicio a la discusión y, consiguientemente, se abra y genere una línea de orientación y un horizonte de certezas a raíz de las cuales existan prácticas y criterios que definan la regla a aplicar para los diversos casos seguidos bajo el proceso de antejuicio.

Entre las situaciones que afectan y que podrían impedir el desarrollo del plazo prescriptorio se ha presentado diversidad de causales, como lo son las materiales, morales, legales, y lógicas. El conjunto de posibilidades puede considerarse amplio y de diversa intensidad según la ostensibilidad de efectos que son susceptibles de producir. A nivel primario cabe introducir alternativas cuya consideración o aceptación reúna condiciones y características relativamente menos susceptibles de objeción o contradicción como causales o de suspensión o de interrupción.

Según la hipótesis que con criterio conservador ha sido presentada en el acápite inmediatamente precedente los criterios para la determinación de cuáles son los casos que suspenden o interrumpen son dos. El primero es la más prolongada duración de la suspensión, frente al corte intempestivo, repentino e instantáneo de la interrupción. El segundo es el carácter material de la causa de suspensión, que constituye una situación externa al proceso de antejuicio cuya comprensión, conocimiento y resolución sea necesario definir antes o durante el antejuicio, en tanto que en el caso de la interrupción se trataría de actuaciones al interior de un proceso de antejuicio ya iniciado, que tendrían la capacidad de ocasionar la detención del plazo y el reinicio de su cálculo una vez ocurrido y concluido el acto interruptorio.

Los actos interruptivos no son todas las diligencias actuadas durante el proceso de antejuicio, sino sólo aquéllos que marcan de manera ostensible la voluntad del Congreso de abocarse al antejuicio para conocer o decidir sobre la denuncia en que se involucra al alto funcionario. Como acto interruptorio por excelencia cuando ha empezado a procesarse una denuncia constitucional cabría mencionar el que ocurre con el emplazamiento al denunciado, puesto que su toma de conocimiento respecto a la denuncia en su contra constituye un acto inconfundible del inicio del control por el Congreso, no menos que el reconocimiento del denunciado del proceso en su contra. La toma de conocimiento de la notificación, por esta razón, opera como factor que paraliza el decurso de la

prescripción, interceptando el plazo y cortando la continuidad de su desarrollo. Al enterarse de la denuncia el alto funcionario queda sometido a la competencia de control del Congreso, y este acto yugula el plazo que corría desde el cese en sus funciones o, en su caso, en el curso que continuó desde el último momento en que quedara interrumpido o suspendido por acto distinto a la notificación.

Análogamente otro hito capaz de señalar una interrupción lo es la Audiencia en cualquiera de las instancias, sea ante la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales, la Comisión Permanente, o el Pleno, que son ocasiones a las que se cita al denunciado para que ejercite su defensa por sí o con auxilio de su abogado patrocinante. La Audiencia es inconfundiblemente una situación en la que el denunciado reconoce procesal y formalmente la plena legitimidad del proceso, independientemente de la corrección de los términos o sustento que ocasionan su emplazamiento. Cada uno de estos actos tiene la capacidad de interrumpir el cálculo del plazo del antejuicio, como consecuencia del cual éste debiera reiniciarse.

Los actos suspensivos más claros debieran constituirlo aquellas situaciones en las que sin haberse aún iniciado el antejuicio el Congreso crea una Comisión Investigadora con el propósito de definir los hechos y eventuales responsabilidades de altos funcionarios susceptibles de acusación constitucional. Se trata de una fase investigatoria que el Congreso puede emprender con medios constitucionalmente excepcionales para obtener información que de otro modo no le sería posible contar dentro del proceso de acusación constitucional. El proceso de acusación constitucional tiene plazos de actuación tasados en su gran mayoría, pero en particular son estrechos y ajustados los considerados para acopiar evidencia y pruebas. Se trata de un proceso relativamente sumario en cuanto a su fase probatoria, en particular respecto a la etapa de actuación de las pruebas. En efecto, si bien el denunciante, el denunciado y el congresista ponente pueden señalar cuáles deben ser las pruebas que es preciso obtener, la factibilidad temporal de gestionarlas y de actuarlas dentro del plazo previsto en el Reglamento es escasa. En vista tanto de la efectividad con que debe cumplir su función de control el Congreso, como del derecho a ofrecer, actuar y valorar pruebas que forma parte del debido proceso parlamentario que debe garantizarse al denunciado, el plazo para cumplir con la actuación de pruebas es irracionalmente desproporcionado. Por esta razón existe mayor justificación el considerar el proceso indagatorio a cargo de Comisiones Investigadoras como una eventual causal de suspensión del plazo prescriptorio.

Aunque no hay experiencia semejante, ni previsión reglamentaria que la reconozca de modo expreso, también cabría que en pleno proceso de antejuicio se presentara una cuestión previa mediante la cual se proponga ante el Pleno la conveniencia de que, antes de continuar las actuaciones de la acusación constitucional, se constituya una Comisión Investigadora a la que se encomiende el desarrollo del proceso informativo requerido por la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales. Como es aparente, ningún miembro de la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales podría integrar tal Comisión Investigadora, precisamente para asegurarse de niveles mínimos de imparcialidad y neutralidad durante la fase de valoración de la información que obtenga la Comisión Investigadora. La ausencia de reconocimiento de esta forma de articulación de los procesos parlamentarios podría en efecto determinar la denegatoria de la cuestión previa. No obstante, una visión menos compartimentalizada y más integradora de la actividad política del Congreso justificaría su admisión y procedencia, en vista de la finalidad última que tiene el parlamento de ejercitar el control del poder, pero ejercitarlo sobre la base de la información y el conocimiento cierto con el que debe tomarse decisiones estatales, parece conveniente y recomendable que se favorezca la opción procesal anotada. Si el propósito y la intención son los correctos la necesidad de contar con información para tomar decisiones es inobjetable. Si la intención y propósitos son torcidos, obviamente, ningún proceso ni articulación justifican la distorsión de la acción ética y política del Congreso.

Estas dos serían situaciones primarias y básicas en las que cabría reconocer rasgos adecuados para considerarlas y clasificarlas como casos adecuados y probables de interrupción y suspensión del plazo prescriptorio del antejuicio político, sin perjuicio de que pudieran añadirse otras según la racionalidad que cumplan en relación con las circunstancias de la realidad en la que aparezcan y se cumplan. En general en el derecho se consideran indeseables las condiciones de discrecionalidad, y se prefiere aquellas que quedan regladas o normalizadas por una norma escrita. De esa forma se pretende congelar la realidad al amparo de una racionalidad universal aplicable a la pluralidad de ocurrencias que se presenten, de forma que se disminuya o minimice la impredecibilidad y se incrementen las condiciones de seguridad en los lazos y vínculos sociales. Por ello en los diversos ordenamientos y disciplinas se estima preferible que la suspensión e interrupción de los plazos prescriptivos tengan reconocimiento y autorización manifiesta en el derecho escrito. Dejar que la regla quede expuesta y abierta para el uso por quien tiene autoridad para resolver un caso se considera como una amenaza que debe evitarse y sustituirse con restricciones que acoten, limiten y recorten la ambigüedad en la que cabría que proceda quien debe decidir. Ante la desconfianza en la capacidad de decidir lo justo, se adjudica a una regla el supuesto poder de ordenar la decisión hacia lo justo. La creencia central es que las reglas son más justas que el juicio de la autoridad a quien se confía la competencia de decidir, y que la discrecionalidad queda confinada y excluida de forma tal que se limite la posibilidad del abuso o mal uso de la autoridad.

Es por la desconfianza en la capacidad humana de hacer buen uso del poder, que se opta por encadenar el juicio a pautas preestablecidas cuya propiedad presunta es generar un marco de objetividad que limite y neutralice la apreciación y estimación de conciencia que realiza la autoridad. De ese modo se asume que la autoridad se ejercita minimizando el sesgo de subjetividad personal, y que así la gestión de los intereses públicos se realiza de manera objetiva y ajustada a ley. Sin embargo, todo obstáculo no consigue en último término otra cosa que desnaturalizar el uso de la autoridad y eludir igualmente la responsabilidad del ser humano de hacerse cargo de sus actos sin los vanos pretextos de normas que supuestamente tienen propiedades mágicas para hacer desaparecer la subjetividad con las restricciones y pautas con las que se pretende y aspira a reducir y minimizar el papel del criterio y del juicio justo de la autoridad.

Los apuntes y reflexiones previos se incluyen en esta línea de exploración con el propósito de llamar la atención y de sustentar la ausencia de peligro efectivo que representa el no contar con una lista de situaciones que debieran dar lugar a la suspensión o a la interrupción del plazo prescriptorio del antejuicio. Nada más lesivo para el orden político que restar calidad material a la autoridad en la que se cree y a la que se faculta y encarga que actúe por cuenta y en interés de la comunidad. Las restricciones que se suele invocar como antídoto contra los peligros de la discrecionalidad no sirven sino para el objeto contrario al que se dice que sirven, cuando la autoridad no procede con rectitud de conciencia. Si las intenciones son incorrectas no hay restricción que impida el mal designio que se quiere cumplir. Por el contrario, si existe conciencia e intención recta las restricciones obstaculizan a la autoridad que se responsabilice de los juicios que debe emitir y de las decisiones que debe tomar.

El razonamiento anterior se presenta con no otro ánimo que el de proponer y recomendar el carácter abierto de las causales de suspensión e interrupción del plazo prescriptorio, y la no necesidad de designar de forma cerrada y expresa las solas situaciones que pueden ser consideradas como causal de detención del plazo prescriptorio. Parece más afín a la jerarquía que corresponde al Congreso como órgano en el que se concentra la voluntad representativa de la colectividad que cuente con la autoridad efectiva para resolver según su propio juicio y responsabilidad la diversidad de argumentos y problemas ante los que deba confrontarse para

cumplir con el control político de la licitud de la gestión y desempeño de los altos funcionarios de la república.

Es la desconfianza en la capacidad de actuar éticamente la que establece obstáculos para el uso del criterio y la razón de las personas. La desconfianza pretende ser controlada mediante vallas que hagan más difícil el ejercicio discrecional de la voluntad y de la razón. El tutelaje sobre una y otra, la voluntad y la razón, finalmente no incentiva otra cosa que la acentuación de la desconfianza, la dependencia de agentes externos a la propia conciencia para tomar decisiones, y finalmente la incapacidad de ejercitar el poder, la voluntad y el criterio personal según las necesidades efectivas de la colectividad sobre las que la autoridad debe resolver. A medida que más alta sea la autoridad ejercitada, mayor debiera ser la confianza que se tiene en que su desempeño se realice de acuerdo a las virtudes políticas. No puede ser efectiva ni digna la autoridad de la que se desconfía. El pueblo que elige a sus autoridades bajo la sospecha del mal uso del poder que le entrega marca con dicha sospecha las condiciones de su propia desgracia.

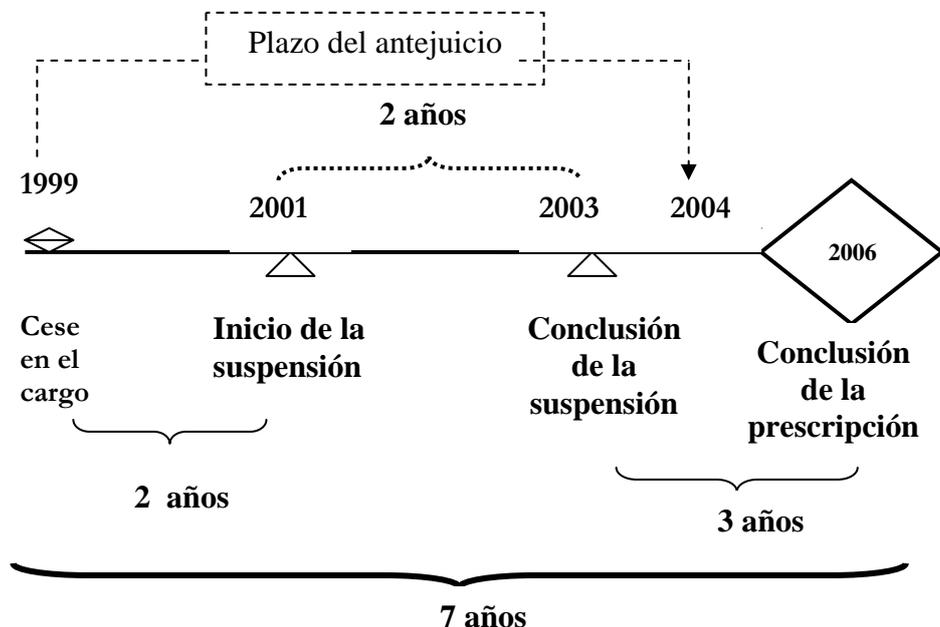
4. *La prescripción del plazo cuando éste es suspendido*

La suspensión de la prescripción es una situación que prevé la detención y el congelamiento del tiempo transcurrido, a la vez que supone la continuación del plazo sin omitir ni desconocer el tiempo previo a la circunstancia que motivó la suspensión. El tiempo anterior a la emergencia de la causa que suspendió el plazo de prescripción es válido y surte efectos, por lo cual se agrega al tiempo que transcurra una vez concluida la causal suspensoria.

Un primer y decisivo punto en la determinación de la prescripción es tener certeza del momento en que se inicia el cálculo del plazo. El *término inicial* es el día sucesivo al del cese en el cargo del funcionario. No se calcula el día mismo del cese, sino el día inmediato posterior (*dies a quo non computatur in termino*). Ello es así porque el día del cese es un día útil de ejercicio en el cargo, y el mismo, por lo tanto, no puede tener la condición inherente a las características del cese en el ejercicio de las funciones. Los días que integran el plazo se calculan como días enteros y por ello el día mismo en que se produce el cese definitivo (es decir cuando la renuncia es aceptada y ésta, en su caso, es publicada) tiene la condición de un día reservado como parte de la fecha hasta la cual el funcionario asume el cargo (cargo en tanto posición, y cargo en tanto modalidad en el ejercicio de altas funciones estatales que impone la responsabilidad de rendición de cuenta) Según el cuadro que se inserta bajo este acápite puede apreciarse la lógica en el funcionamiento de la suspensión, entendida como una circunstancia que impide y detiene la continuidad en el cálculo del plazo, en la que no se desconoce el plazo anterior al momento en el que se produce la suspensión.

El *término final* de la prescripción, a su turno, resulta que presenta mayor grado de incertidumbre y complejidad que respecto del término inicial. Es más fácil determinar cuándo empieza a calcularse el plazo del antejuicio, y comparativamente más complicado determinar su término final. Éste en efecto es afectado por la suspensión, pero también puede serlo por una combinación de suspensiones o de interrupciones producidas antes o durante el desarrollo del antejuicio. Sólo puede conocerse que el plazo fijo y máximo es el de los 5 años que señala la Constitución, pero no exactamente cuándo cabría que aquél concluya luego de conocida la fecha del cese y deducidas las suspensiones o interrupciones que lo pudieran afectar. Tratándose de un plazo máximo nada obsta que este no llegue, si el Congreso concluye el antejuicio antes que la fecha de su vencimiento. El cálculo que importa es el que corresponde a la diversidad de diligencias o actuaciones relativas al antejuicio, de forma que sea posible saber si todavía cabe desarrollarlo, con cuánto tiempo se cuenta para resolver una pretensión, y qué decisión debe tomarse conforme a la situación del tiempo transcurrido del plazo constitucional.

En el esquema siguiente se advierte el papel que cumple una causal de suspensión que, para efectos gráficos, dura dos años. Si desde que el alto funcionario cesa en el cargo hasta que se inicia la causal de suspensión transcurren dos años, y la suspensión dura otros dos años los cuales no entran al cálculo de la prescripción del plazo del antejuicio, con la conclusión de la suspensión queda un remanente de 3 años más dentro de los cuales es posible o iniciar o continuar el antejuicio.



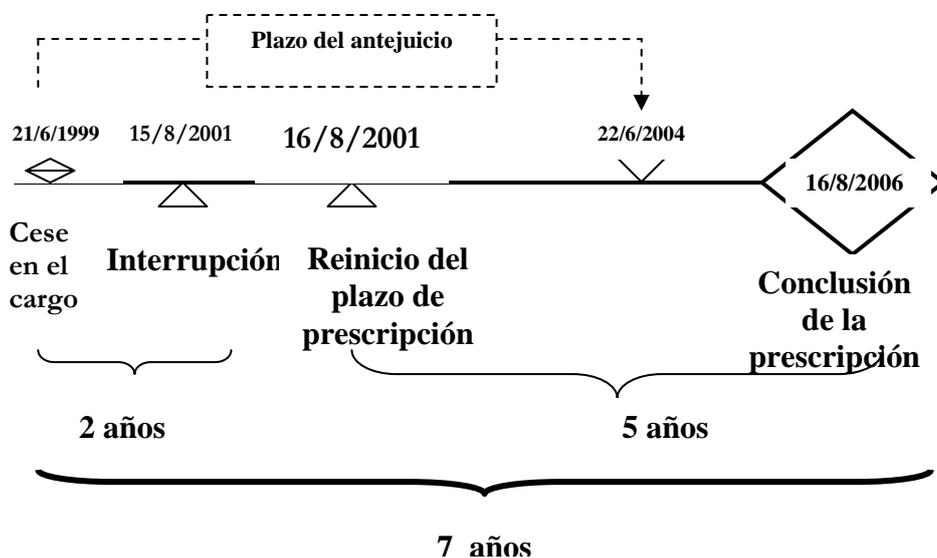
El efecto de la suspensión de dos años se expresa en un retraso por el mismo número de años en la eventual duración efectiva del plazo. El plazo nominal de 5 años queda extendido dos años más como resultado de la suspensión. Esto es, el Congreso ve ampliada su competencia temporal por igual cantidad de tiempo que la detraída a resultas de la suspensión.

Puede verse así cómo el reconocimiento del plazo del antejuicio como uno de prescripción en vez de uno de caducidad facilita el cumplimiento de la atribución constitucional que se le asigna. Si a dicho plazo se le diera la condición de caducidad las posibilidades de control parlamentario habrían concluido con el agotamiento del plazo de 5 años, sin que hubiera podido reconocerse las causales de suspensión.

5. *La prescripción del plazo cuando éste es interrumpido*

Con la interrupción del plazo el tiempo transcurrido antes de la interrupción queda eliminado. Se desconoce el lapso de tiempo precedente y empieza a calcularse nuevamente. Es como si el criterio que define el inicio del plazo del antejuicio, que es la fecha del cese en el cargo del alto funcionario, se sustituyera y reemplazara por la fecha en la que concluye la interrupción. Así funciona la naturaleza de la interrupción. Es un acto que tiene la capacidad de extender el lapso durante el cual será posible ejecutar las acciones de control por el Congreso. Es éste un sentido más en el que cabe apreciar que el sujeto beneficiario del plazo es el Congreso, de forma tal que así su acción es más efectiva en función del rol constitucional que se le asigna. Entender que el plazo del antejuicio es un plazo de caducidad, por eso, incide en la disminución de posibilidades para el ejercicio de dicho rol, en particular en relación con la lucha contra la corrupción, la protección de los intereses de la sociedad, la persecución y sanción de la delincuencia, y la idoneidad ética en el desempeño de los más altos niveles del Estado.

En el esquema que sigue puede apreciarse el funcionamiento de la interrupción y el tipo de detención del tiempo que ocasiona. A diferencia de la suspensión, el lapso de afectación de la interrupción es menor en cuanto a la duración de ésta, aunque la sola ocurrencia de la interrupción tenga la capacidad de afectar fuertemente el tiempo final.



El término inicial del antejuicio es también el día inmediato posterior a la fecha conocida del cese (*dies a quo non computatur in termino*). Y el término final es calculado a partir del día posterior a la fecha en que termina el evento interruptivo.

El efecto de la interrupción del plazo es que ocurrida la causal cesa el cálculo del plazo corriente y éste no empieza a ser computado hasta que cese el suceso que dio lugar a su interrupción. Por lo tanto, la interrupción supone que aparece un nuevo término inicial (*ex die, o dies a quo*) para el cálculo del plazo de 5 años. La potencia de la interrupción es mayor que la que tiene la suspensión, a pesar que por lo general la interrupción misma no dure más que lo que suelen durar las causales de suspensión.

6. *¿Cómo limitar la extensión del plazo para evitar el abuso con la suspensión o interrupción de la prescripción?*

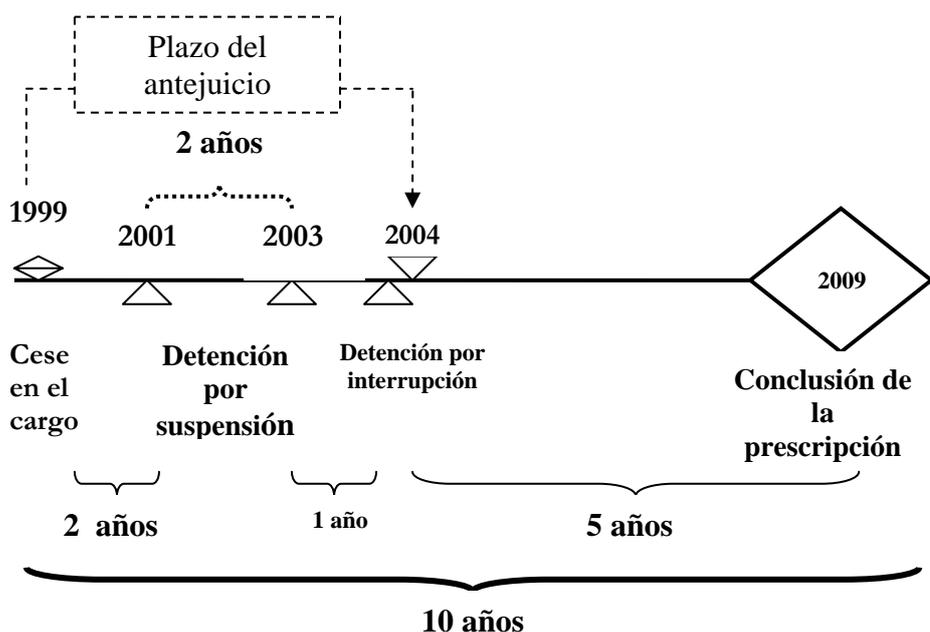
La interrogante a que se refiere este acápite plantea los casos en los que, ya sea por supuestos de suspensión o de interrupción, es necesario definir una fórmula que permita establecer un tiempo máximo y extraordinario para dar por concluido el plazo prescriptorio.

El plazo del antejuicio consiste en un espacio de tiempo en el cual se reconoce la capacidad de acción de un ente para realizar actos de control parlamentario respecto de eventuales o supuestos actos delictivos de los altos funcionarios a quienes afecta el cargo inherente a dicha prerrogativa. Cuando el Congreso hace efectiva dicha competencia el plazo no corre sino que se detiene. Ello es así porque quien tiene la atribución la usa. El uso negligente, descuidado o incompetente no es sin embargo objeto de beneficio ni cabe la indiferencia respecto de actos de irresponsabilidad o de mala fe en el uso de una atribución constitucional. Por ello es que debe fijarse una modalidad que sea adecuada para dar por agotado definitivamente el tiempo en el cual cabe ejercitar tal atribución.

La necesidad de establecer un límite para las extensiones que padece el plazo original del antejuicio debidas a suspensiones o interrupciones en el curso de su vigencia se justifican en la razón práctica

de contar con un máximo de duración del plazo. De lo contrario el proceso conduciría a la ineficiencia, si no a la negligencia o hasta el abuso de los actores. Si el proceso no tiene cuándo concluir por articulaciones que dilatan indefinidamente la resolución que corresponde la consecuencia es que el antejuicio deja de ser útil a la finalidad por la que se lo crea y reconoce en la Constitución. La prescripción y los modos en que ésta puede alterar su extensión por suspensión o interrupción tiene un propósito, y a este propósito debe servir su uso por los actores.

Véase por ejemplo un caso de obstrucción relativamente sencillo, en el que una suspensión y una interrupción de la prescripción pudieran extender notablemente el plazo original. Se trataría de causales admitidas para alterar la prescripción que, no obstante ser aisladamente simples en su naturaleza, su concurrencia condiciona la mayor extensión del tiempo.



Este mismo caso pudiera ser más prolongado de invocarse aún más causales de suspensión o de interrupción durante el proceso. La cuestión es entonces si el plazo del antejuicio puede ser indefinidamente prolongado a partir de las opciones de suspensión o interrupción que surgieran como consecuencia del proceso de antejuicio incoable contra uno de los altos funcionarios del Estado. De ser así el beneficio que la Constitución reconoce al Congreso con un plazo para ejercitar la función de control sobre la gestión de la autoridad pudiera quedar arbitrariamente deformada, constituyéndose de este modo en una institución diversa a la que rige desde 1993, y adoptando una figura más bien similar a la que rigió bajo la Constitución de 1979, en cuanto que esta última reconoció al antejuicio un plazo de vigencia indefinido luego del cese en la funciones. Por esta razón es conveniente prever el mecanismo que mantenga y garantice la identidad institucional al antejuicio, fijando un máximo para el ejercicio de la atribución parlamentaria.

Para efectos de determinar el plazo máximo de extensión de la prescripción es necesario distinguir situaciones en las que hay acción parlamentaria por actividad dirigida a prolongar el plazo antes que el antejuicio concluya en sede de justicia ordinaria, o de que la acción penal prescriba, frente a aquellas otras situaciones en las que los usos de las suspensiones e interrupciones encubren la inacción del Congreso, y no más bien una dilación deliberada para levantar la prerrogativa al alto funcionario.

a. Perención del proceso

Respecto a la última de las opciones, una modalidad de extinción del impedimento que afecta el curso del plazo prescriptorio es la *perención del proceso*. Esta institución procesal suele conceptualizar el caso en el que la inacción es castigada con la cancelación del proceso, si dicha inacción se produce durante una cantidad de tiempo que cada ordenamiento fija según diversidad de criterios en distinta extensión. La perención es una forma de agotamiento de la competencia de la instancia por la omisión de actos en el curso del proceso.

Para el caso de la perención en el antejuicio político ésta se produciría como consecuencia de la inactividad injustificada de la acción procesal del Congreso respecto de un caso de antejuicio, por causal no imputable a terceros sino a la propia desidia, negligencia, descuido o impericia del responsable del control parlamentario. En efecto, cuando el Congreso olvida o decide dejar que corra el plazo de paralización de la prescripción con el fin que fuese tal olvido o decisión configura un caso de mal uso o de abuso de las atribuciones constitucionales que no puede dejar de tener efectos. Tales efectos no deben ocasionar perjuicio a terceros.

La inacción parlamentaria ocasiona efectos en el tiempo que deben ser regulados de forma que no importe abuso de poder. Supuestos como el referido pueden presentarse, por ejemplo, si durante el íntegro de año legislativo o de dos legislaturas consecutivas no se realiza acto procesal alguno sobre un antejuicio pendiente. La inacción durante tales períodos pudiera ser una causa que de lugar a la perención de la competencia parlamentaria, en razón de lo cual la inacción configura el congelamiento o desactivación de la causal que, a su turno, paralizó la prescripción del plazo del antejuicio.

La perención del proceso se entiende como una forma de dar por agotada la competencia del Congreso respecto de un antejuicio concreto. Producida la causal de perención concluye el plazo para encausar a un alto funcionario en un antejuicio. La medida pareciera no ser la adecuada si de lo que se trata es de mantener la identidad de la institución, no menos que el plazo constitucional establecido respecto del cual la propia Constitución no contempla la hipótesis de la perención. Pudiera, es cierto, desarrollarse el marco normativo vía el Reglamento del Congreso, aunque tal opción innovativa añadiría una forma de regulación no precisamente ortodoxa y heriría susceptibilidades normativas. El argumento principal consistiría en la referencia a que no es posible que por la sola ocurrencia de una causal de perención queden cancelados los 5 años que la Constitución fija como plazo para la realización del antejuicio. Tal propuesta carecería obviamente de sustento constitucional, según esta línea de reflexión, porque sería una forma indirecta de reducir el plazo de 5 años. El plazo tendría que ser por lo menos esos 5 años, sólo transcurridos los cuales cabría invocar la perención por inacción parlamentaria

Por lo tanto, según la manera como se la comprendiera, practicara o regulara, la perención de la competencia parlamentaria podría constituir una causa que traería como consecuencia, tanto la continuación del plazo prescriptorio por cese de efectos de la causal de suspensión, como la preclusión del proceso incluso antes de vencerse el plazo de 5 años, siempre que una vez iniciado el antejuicio el Congreso permaneciera inactivo sobre éste, en cualquiera de sus instancias. De una y otra alternativas la segunda parece menos idónea principalmente porque tendría el efecto de reducir el plazo que la Constitución señala y porque, además, exigiría la determinación de la suerte que correría el proceso abierto que no llegó a concluirse, en particular si durante el proceso existiera un Informe conteniendo la absolución del denunciado que no hubiera sido debatida por la Comisión Permanente.

Entender por perención del proceso, o de la competencia, el cese de la suspensión por inacción prolongada e injustificada en sede parlamentaria, es una forma de anular los efectos de la suspensión

cuando ésta es excesiva. En este caso la conclusión de la suspensión por lo prolongado de su extensión permite el reinicio del cálculo del plazo, independientemente de la voluntad o de la acción de los actores que por su inacción suspenden el proceso. Es una forma de remediar y también de sancionar la ausencia de diligencia. Como puede advertirse lo que perime no es propiamente el proceso de antejuicio, sino más bien la retención indebida de competencia respecto de una causal que impide el desarrollo del proceso. Es una forma de que el Congreso pierda competencia sobre actos que deben desarrollarse con carácter previo o preliminar al inicio del antejuicio, de ahí la precisión y distingo que corresponde realizar entre perención de competencia y perención del proceso. La competencia parlamentaria perimida no lo es respecto del antejuicio, sino de una condición sobre la que debe resolverse antes de iniciarse o de continuar el antejuicio. Se trata, no obstante, de una forma indirecta de anular la discreción del Congreso cuando éste no hace uso diligente de sus atribuciones para enderezar una causa pendiente ante sí. Se le recorta la potestad de hacer uso ilimitado del tiempo dentro del cual sería razonable que decidiera sobre una cuestión previa.

Si la perención del proceso es, por el contrario, una forma de dar por agotada la competencia del Congreso, no sobre la causal que suspende el proceso, sino sobre el proceso mismo, dicha perención sólo parecería constitucionalmente correcta si se aplica luego de haberse vencido el plazo del antejuicio independientemente de las causales de interrupción o de suspensión. Dado que no debiera reducirse el plazo de los 5 años que señala la Constitución, la figura de la perención del proceso sólo sería invocable por toda inacción negligente que surgiera después del plazo constitucional (haciendo caso omiso a las extensiones del plazo derivadas de la aplicación de causales de suspensión o de interrupción). En este caso el plazo de perención surge y aparece como una suerte de abandono parlamentario *luego de transcurrido el plazo de 5 años que prevé la Constitución*. Y si se trata de sancionar la omisión parlamentaria una vez comprobado el agotamiento del plazo constitucional de 5 años (sin contar el tiempo extendido como resultado de suspensiones e interrupciones), la cuestión es *cuál es ese plazo máximo y extraordinario que se le concedería al Congreso para resolver sobre la situación de cualquier funcionario cuya prerrogativa estuviera sujeta a la condición pendiente que resolvería la indefinición del estatuto del alto funcionario*.

En el siguiente acápite se presentará una propuesta que cabría considerar como razonable para la fijación del plazo prescriptorio máximo, sin embargo es necesario igualmente contar con una medida de control que limite la inacción parlamentaria de forma que no se incentive la negligencia, descuido o abuso de la prerrogativa ni del plazo que la Constitución establece en beneficio del Congreso para el ejercicio de su función de control. Parece claro que el concepto de perención no debe aplicarse respecto de la inacción en plazo anterior a los 5 años que fija el Artículo 99 de la Constitución, sino que correspondería utilizarlo como uno de los medio extraordinarios para limitar las extensiones en la prescriptibilidad del plazo.

En este contexto una medida razonable para dar por agotado el plazo prescriptorio del antejuicio pudiera consistir en la inacción por el lapso de dos legislaturas ordinarias consecutivas posteriores a los 5 años. La perención, por lo tanto, no incluiría en su cálculo la eventual inacción durante el último año del plazo del antejuicio, y su cálculo empezaría sólo luego que dicho plazo se hubiera agotado, y existieran condiciones que lo hubieran extendido como consecuencia de las suspensiones o interrupciones en la prescripción. Si luego de los 5 años el plazo no se hubiera agotado debido a las suspensiones o interrupciones ocurridas, y ocurriera que durante dos legislaturas ordinarias consecutivas el Congreso no realizara actividades orientadas a impulsar directa o indirectamente el proceso del antejuicio, el plazo del antejuicio debiera darse por concluido y archivado.

b. Plazo prescriptorio máximo

El planteamiento de la perención del proceso abre la cuestión respecto al plazo máximo prescriptorio y en base a qué criterios será posible establecer dicho plazo. Si la suspensión o interrupción del plazo del antejuicio permite que el plazo se extienda más allá de los 5 años que prevé el Artículo 99 de la Constitución, y con la suspensión o interrupción sería factible que esos 5 años pudieran extenderse de manera significativa, irrazonable y desproporcionada, ¿cuál sería el límite, y con qué criterios cabe sostener y sustentar dicho límite?

Cabe pensar en tres posibles fuentes para fijar dicho plazo. Una primera, es establecer un tiempo fijado según el número de legislaturas o de períodos legislativos de inactividad luego de los 5 años. Una segunda, el plazo que señala la Constitución como máximo sancionable con inhabilitación. Y una tercera, el criterio que establece el ordenamiento penal para determinar el plazo máximo prescriptorio de la acción penal luego de calculadas las extensiones de las eventuales suspensiones o interrupciones del plazo normal para cada tipo de delito.

Considerando que el Congreso organiza su tiempo según criterios distintos al calendario oficial, de acuerdo a los cuales programa sus actividades y desarrolla sus funciones, la determinación del plazo prescriptorio máximo podría recibir una mejor identificación si se utiliza la pauta que la propia institución parlamentaria maneja para dividir y asignar su tiempo de trabajo. Si el año legislativo empieza a fines de julio, y el tiempo efectivo de labor funcional se divide en legislaturas, el cálculo del máximo prescriptorio puede medirse mejor según legislaturas, o unidades de tiempo en que el Congreso divide su labor funcional efectiva.

En relación con las otras dos fuentes posibles para definir un criterio que actúe como plazo prescriptorio máximo, el texto constitucional establece un número de años no superior a los 10 años para la inhabilitación del alto funcionario por infracción de la Constitución, y en el derecho penal se señala que el plazo extraordinario de la prescripción es igual a la mitad del plazo máximo de prescripción de la acción penal. A este último término corresponde agregarle la condición del plazo prescriptorio para los delitos cometidos por funcionarios públicos, que es equivalente al doble del plazo regular.

El criterio del máximo inhabilitatorio como sanción por infracción de la Constitución tiene la dificultad de tener la naturaleza de una pena materialmente imponible a un alto funcionario, no por la comisión de un delito, sino por incumplir la Ley Fundamental. Hay dos aspectos diversos en naturaleza a la pretensión de encontrar un plazo prescriptorio máximo para el uso del antejuicio. Primero, porque se trata de límite de pena, no de plazo de prescripción, que es la materia específica sobre la que se examina. Segundo, que se refiere a un caso de infracción constitucional y no a materia propiamente penal, y en el antejuicio la revisión es sobre esta última temática. Sin embargo, sí se trata de una tasa máxima asociada al manejo o gestión de la prerrogativa de la acusación constitucional, de manera que los 10 años a los que se refiere el texto constitucional puede considerárselos un referente equivalente a un plazo máximo punible con inhabilitación.

De otro lado, el criterio general para establecer el plazo prescriptorio máximo en el ordenamiento penal nacional utiliza como unidad de medida aplicable las penas fijadas en los delitos respecto de los cuales cabe iniciar acción penal. *Ceteris paribus* el mismo criterio conduciría a la fijación de un plazo prescriptorio máximo equivalente a la mitad del plazo del antejuicio, lo cual equivaldría a 7 años y medio, o a un total de 15 legislaturas ordinarias en términos de la división del tiempo según criterios parlamentarios. En efecto, si el plazo del antejuicio es de 5 años, y se aplicara la regla general de añadir a dicho plazo la mitad del mismo, el plazo extraordinario ascendería a 7 años y medio.

Sobre este criterio cabría plantear como observación que, en atención a que el caso de los funcionarios públicos es considerado una circunstancia agravante en grado tal que el plazo debe duplicarse, sería posible considerar que el plazo extraordinario máximo sea igual al doble del plazo establecido para el antejuicio. No obstante, no debe pasarse por alto que el antejuicio ya es un proceso en el que el sujeto perseguible sólo puede ser un alto funcionario público. Por esta consideración no pareciera razonable ni equitativo que el plazo fuera a ampliarse hasta los 10 años, cuando pudiera bastar la mitad encima del plazo de los 5 años. En consecuencia, el plazo extraordinario bien podría quedar fijado en 7 años y medio, o en 15 legislaturas ordinarias, el mismo que prevería tanto las eventuales suspensiones como interrupciones del plazo prescriptorio.

c. Extinción del plazo del antejuicio

En los últimos dos acápites se precisaron las situaciones en las cuales no obstante la extensión del plazo por suspensión o interrupción correspondía fijar un máximo o tope temporal que acote la atribución de control del Congreso. Son dos los límites que se ha propuesto. El primero es la perención de la competencia del Congreso cuando luego de los 5 años posteriores al cese en el cargo de uno de los altos funcionarios transcurren dos legislaturas consecutivas sin acción parlamentaria en un caso o expediente iniciado oportunamente antes del vencimiento de los 5 años de plazo constitucional. El segundo es el plazo máximo prescriptorio contado desde el cese del alto funcionario, independientemente de las suspensiones e interrupciones producidas o de la eventual inacción en que incurriera el Congreso, siempre que estas últimas no se produjeran en número de dos legislaturas consecutivas luego del vencimiento del plazo nominal de los 5 años.

¿Qué efecto causa la constatación de los supuestos de perención o del plazo prescriptorio máximo? El efecto es el de la extinción o caducidad del plazo. Este es el sentido y características que puede tener la caducidad en el antejuicio. Cuando el plazo efectivamente transcurrido adopta las características de la perención o del decurso del plazo prescriptorio máximo ya no se habla más de la prescripción sino de la caducidad del plazo. El plazo caduca con carácter perentorio y final luego de agotado el cálculo de la prescripción, y no cabe afectación ni aumento adicional del plazo. Ya más no es posible suspenderlo ni interrumpirlo y el Congreso agota determinante y definitivamente toda posibilidad de abocamiento al control de la gestión del alto funcionario por los posibles delitos que hubiera cometido durante el ejercicio de sus funciones.

La interrupción ni la suspensión pueden constituir un incentivo que aliente ni condone la negligencia del responsable de la acción estatal. El Estado debe estar protegido contra usos impropios de su poder y atribuciones por quienes operen en su nombre contra los propósitos a los que el Estado sirve. La persecución y sanción del abuso del poder es parte elemental y constitutiva de un sistema en el que el Estado opera como una garantía para proteger a la sociedad y a la persona contra la arbitrariedad y el abuso. Una vez que caduca el plazo del antejuicio, por perención o por transcurso del plazo prescriptorio máximo, son los órganos de la justicia ordinaria los que quedarían en competencia para conocer la acción penal, siempre que ésta no hubiera prescrito luego del plazo transcurrido desde la conclusión en la ejecución del delito.

VII. NATURALEZA DEL PLAZO DEL JUICIO POLÍTICO

A diferencia del antejuicio, el juicio político, según la acepción que recoge el Tribunal Constitucional al diferenciar el examen de regularidad penal del que corresponde al examen de regularidad constitucional, el uso que el tiempo tiene un sentido cualitativamente distinto. Es un uso que compromete en grado significativamente mayor los alcances y profundidad ética y política del

análisis. Se trata del ejercicio del poder de control según un parámetro discrecional comparativamente más escasamente reglado. Este rasgo exige detenimiento especial para distinguir la naturaleza del plazo según circunstancias sin asimilarla de manera automática al modo de control que es propio del antejuicio. El juicio político relativo a la infracción constitucional, por ser distinto en su ámbito y en las mayores facultades que pone en manos de la representación nacional, exige una comprensión y pautas de evaluación según un marco temporal acorde con el distinto nivel de discrecionalidad que se le otorga.

1. ¿Es el plazo del juicio político un plazo de prescripción?

Los principales argumentos a favor de la concepción del plazo del juicio político como un plazo de prescripción se señalan en el estudio que realizó Gianmarco Paz Mendoza, quien sostiene que, así como en el antejuicio debiera considerarse un plazo de caducidad para evitar la dilación del proceso de persecución y sanción penal que conduce al uso del Congreso como herramienta de la impunidad y, finalmente, de la corrupción, el plazo para el juicio político debiera ser uno de prescripción. Su posición aparece en un Informe que elaboró a solicitud de la Dirección de Comisiones y Documentación del Congreso el año 2006, el mismo que fue utilizado por la Asesoría de la Comisión de Constitución para el Informe que luego aprobó este órgano en Marzo del 2007, sin recoger el extremo particular y preciso del planteamiento de este autor en relación con la discriminación entre uno y otro tipo de plazo según la distinta naturaleza y efectos que a ellos corresponde.

Para Gianmarco Paz el juicio político es una institución a la que no debiera corresponderle la naturaleza ni reconocimiento como prerrogativa, sino que se trata de un mecanismo de control que permite la exigencia de responsabilidad, pero forma parte de tal exigibilidad que ésta cuente con un plazo razonable para que pueda verificarse y hacerse efectiva, en razón de lo cual plantea que el plazo máximo sea el máximo que corresponde a la inhabilitación, es decir 10 años, para lo cual sería necesaria la aprobación de una enmienda constitucional.

¿Por qué se afirma que el plazo del juicio político debiera ser un plazo de prescripción? Lo básico de la propuesta que propone esta opción es que el plazo de 5 años puede no ser suficiente para que un Congreso conozca el caso y asuma competencia. Es decir, que el plazo constitucional reconocido al Congreso es estrecho para realizar esa tarea. El hecho que sustenta esta preocupación son las situaciones que se originan cuando un alto funcionario cesa a inicios de un período constitucional con el que contaba con afinidad política, quedándole muy poco tiempo al Congreso entrante para conocer y procesar una denuncia en su contra. Para evitar la posible falta de revisión y eventual sanción por infracción de la Constitución, no resultaría adecuado ni conveniente entender que el plazo es de caducidad. De adjudicársele esta condición no cabría que dicho plazo se suspendiera ni interrumpiera. Por lo tanto, la notificación y apersonamiento del denunciado no bastaría para que el plazo se cortara.

Una regla elemental en la organización constitucional que rige en el Perú es el principio de interdicción de la arbitrariedad. Ello supone la afirmación de pautas y prácticas que restrinjan y limiten el uso del poder, en particular cuando el ejercicio de éste no está adecuadamente reglado ni tipificado. Si la arbitrariedad forma parte de la irracionalidad o de la ausencia de sustento, la interdicción contra dichas irracionalidad e insustentabilidad exige medidas conducentes a recortar las ocasiones y modos en que la amenaza de irracionalidad e insustentabilidad prosperen. Frente a la arbitrariedad los valores que la antagonizan son la razonabilidad, la deliberación y el consenso. La afirmación de estos valores consistiría en la proscripción de circunstancias y medidas en las que pueda imperar la discrecionalidad o la indefensión de quienes pudieran constituirse en víctimas de la arbitrariedad que resulta de la discrecionalidad o ausencia de regulación

¿No es acaso la extensión del plazo una forma de ampliar la discreción una forma de negar la interdicción de la arbitrariedad y, a la vez, una forma de negar la regla de la restricción de ocasiones o modos de afirmar la discrecionalidad? ¿Por qué negar la interdicción y, contrariamente, facilitar un marco de uso del poder? ¿Puede considerarse acaso corto en efecto el plazo para el proceso de juicio político? ¿No son suficientes 5 años para garantizar que el órgano encargado de exigir responsabilidades constitucionales proceda según las atribuciones y funciones que la Constitución le asigna? ¿Deja de afirmarse el valor de la democracia representativa y del control de constitucionalidad si se opta por extinguir el plazo de acción parlamentaria en los 5 años exactos posteriores a la fecha del cese del alto funcionario a quien afecta la prerrogativa?

Estas son las interrogantes que despiertan la postulación del plazo de 5 años como un plazo de prescripción. Cuando se plantea que ese plazo puede resultar corto o escaso para alcanzar los resultados esperados, se piensa básicamente en posiciones que favorezcan con fuerza la plenitud de facultades del Congreso, que le impidan usar plenamente la atribución que se le reconoce para controlar la infracción de la Constitución, en función de las oportunidades efectivas de que el control se realice debido a la presencia de factores subjetivos y coyunturales como lo son la afinidad o simpatía entre las mayorías parlamentarias y la filiación o simpatía partidaria del funcionario involucrado en una posible acción de control de constitucionalidad sobre su gestión y desempeño. Va con la lógica de las relaciones de afinidad, la filiación política y la simpatía que mientras tales relaciones pueden concretar acciones de provecho recíproco el plazo fijado para el control no sea considerado, por razones similares a las que considera el derecho que impiden la prescripción entre condóminos y la acción reivindicatoria de herencia. En efecto, no parece de poca consideración el hecho de que en los períodos en los que el funcionario hace efectivo su cargo sea menos factible que el partido que lo elige o designa cuente con el mismo grado de disponibilidad para realizar el control de gestión y desempeño, que si el mismo funcionario no tuviera el mismo tipo de respaldo basado en la afinidad, filiación o simpatía.

Si es verosímil la posibilidad de que la afinidad limite las posibilidades efectivas de control, la cuestión a examinar es cuál sería el propósito del constituyente cuando fijó el plazo de 5 años posteriores al cese como límite para exigir responsabilidad constitucional a los altos funcionarios. ¿Es que fijó el plazo ignorando la contingencia que genera la similitud o antagonismo entre la orientación política del alto funcionario objeto de potenciales actos de control y los grupos parlamentarios mayoritarios en el Congreso?. Parece obvio que la definición de la extensión del plazo se estableció dando por hecho la alternabilidad de la composición de la representación parlamentaria, así como la eventual identidad o antagonismo entre el gobierno y el parlamento. Se trata de supuestos de la realidad totalmente previsibles propios del proceso de diseño o ingeniería constitucional. El constituyente no asumen sólo un tipo de relación, y por ello las reglas se piensan como pautas adecuadas e igualmente aplicables en contextos de similitud o de disimilitud.

Es por las razones señaladas que para la definición del tipo de plazo que sean los 5 años para el juicio político no debiera suponerse que el reconocimiento del plazo debe proteger de modo extraordinario al beneficiario del plazo. El plazo debe estimarse suficiente para que la protección del bien constitucional pueda hacerse efectiva. La imposibilidad de hacerlo efectivo habría decidido al constituyente a alargarlo de manera que el Congreso contara con los medios indispensables para cumplir su misión. Precisamente porque el constituyente asumió o consideró que el plazo establecido fuera suficiente no lo extendió más, ni lo redujo tampoco conforme rigió en el Perú hasta el año 1979 cuando el plazo concluía con el cese del funcionario en el cargo desempeñado.

Siendo así que la Constitución estipula un plazo suficientemente útil y determinable para que el Congreso realice el control, no pareciera justificada la necesidad de calificar tal plazo como uno

extensible como ocurriría si se entendiera que es un plazo prescriptorio. Con tanta mayor razón si, conforme ha sido expuesto, en el caso particular del juicio político, a diferencia del caso del antejuicio político, hay razones para pensar que es más próximo al propósito y finalidad constitucional el limitar la discrecionalidad y tratarla como una condición potencialmente gravosa que pudiera favorecer la arbitrariedad en el uso del poder. El plazo, en consecuencia, habría que aplicarlo de manera tal que no constituya una liberalidad para el órgano responsable de exigir responsabilidad constitucional en un alto funcionario del Estado.

A los argumentos antes mencionados habría que añadir probablemente la referencia que las infracciones constitucionales también son objeto de exigibilidad a la mayoría de altos funcionarios incluidos en la relación del Artículo 99 con otros procesos constitucionales diversos a la acusación constitucional. Ello se produce con los procesos de remoción por falta grave en unos casos, y con la interpelación y censura en otros.

2. ¿Por qué el plazo del juicio político es un plazo de caducidad?

Hemos visto que la prescripción es una medida que representa un uso más favorable del tiempo para que quien deba usarlo cuente con la mayor capacidad de acción para realizar las tareas bajo su responsabilidad. La caducidad, contrariamente, acorta ese mayor margen de acción desconociendo las posibilidades de suspensión o de interrupción del plazo. Hemos visto también que la regla que conviene adoptar y seguir en materia de antejuicio político es la de la prescripción en el plazo. Esa debe ser la regla general. En este acápite toca explicar que así como la regla general debe ser la prescripción, la excepción a dicha regla debe ser la caducidad del plazo para el juicio político.

La caducidad como parte de la naturaleza del plazo del juicio político asocia la fuerza de la discrecionalidad a la mayor dificultad probatoria que es propia del transcurso del tiempo, lo cual añade gravedad a la propia discrecionalidad en la medida en que se agregan posibilidades de cometer errores como consecuencia de las menores posibilidades de acopiar datos, documentos, y testimonios personales que en gran parte pudieran derivarse de la memoria. Discrecionalidad y dificultad probatoria inciden de manera incremental en el proceso de apreciar la evidencia con la debida diligencia y objetividad. Tratándose pues de un espacio de tanta mayor ambigüedad la contemplación de una naturaleza extensible configura una causal de afectación del principio que reconoce la razonabilidad del plazo dentro del cual cabe exigir la responsabilidad del denunciado.

La naturaleza compleja de la revisión de la presunta conducta delictiva de los altos funcionarios determina, precisamente por el contenido penal sobre el que se efectúa el control, que deba observarse en la sede parlamentaria del proceso interinstitucional con mucho más intensidad las pautas y principios que rigen en el estudio de la penalidad de las conductas; a diferencia de lo que ocurrirá en los procesos de juicio político, en los que la carencia o ausencia de contenido penal exigirá estilos y modos de evaluación que restrinjan y limiten la facultad sancionatoria del Congreso con mayor rigor que en el antejuicio político.

Estos aspectos son capitales al considerar la naturaleza del plazo aplicable en ambas modalidades de acusación constitucional bajo las reglas de la prescripción o de la caducidad, puesto que el juicio político es un medio mucho más dramático en su impacto sobre la vida pública que el antejuicio político, que en fin de cuentas opera con medidas sancionatorias técnicamente más estrictas, normativamente más rigurosamente tasadas, y más difíciles de demostrar que en el juicio político. La mayor exposición y vulnerabilidad que trae consigo el juicio político requerirá el recorte y limitación de la discrecionalidad del juez constitucional que es la representación nacional ante el Congreso.

Pero además de la cuestión del impacto público de las sanciones políticas que impone el Congreso en el juicio político, o de la mayor garantía que representa en el proceso de administración de justicia la especialización de la jurisdicción penal en el estudio y adjudicación de sanciones, una cuestión de especial significación es el amplio margen de discrecionalidad que se confía a la representación nacional para calificar qué es una infracción constitucional en el desempeño, actos, gestión o conducta de un alto funcionario público. Esta discrecionalidad trae consigo niveles de exposición y vulnerabilidad considerables, en comparación con los niveles de acotación que ofrece el carácter reglado de las normas sustantivas y procesales de carácter penal.

No obstante ser absolutamente indeseable la ocurrencia de actos de infracción constitucional, y por lo tanto la necesidad de contar con medios idóneos para su persecución y sanción, la inexistencia de garantías adecuadas para enderezar la actividad de control constitucional y político por el Congreso, exige limitaciones proporcionales a la mayor gravedad de la situación que determina la amplitud del margen discrecional atribuido a la institución parlamentaria. Una importante limitación en el tratamiento de estas situaciones es la concepción restringida del plazo para disminuir la incertidumbre a que se expone a los altos funcionarios.

Si la Constitución estima que el plazo de 5 años basta para la persecución de actos contrarios a ella misma, y a la vez ella también encomienda la dilucidación de lo que configure un acto infractor al criterio y albedrío de la representación nacional, cabe entender que el tiempo para ejercitar tal encargo el Congreso no represente una imposición excesiva en los altos funcionarios sometidos a examen. Si bien el plazo para el antejuicio ha sido justificado entenderlo como uno de prescripción en razón de la lógica que sigue y observa nuestra legislación penal, que no trata el plazo para la acción penal como un plazo de caducidad sino de prescripción, esa misma racionalidad es diversa, no es sostenible ni idónea para revisar qué sea una infracción constitucional.

Los distintos pasos, momentos, y exigencias para una condena penal, a cargo de dos órganos constitucionales, uno de los cuales es definido por su especial competencia técnica para el análisis jurídico, no tiene comparación con el análisis de constitucionalidad a cargo exclusivamente del Congreso y de representantes para los que su sólo criterio y voluntad bastan. A los representantes, en consecuencia, no les es exigible mayor valoración jurídica que la que les permita su entendimiento del significado y alcances de la Constitución, y la decisión que están autorizados para tomar con criterio político en su calidad de representantes de la voluntad colectiva de la república.

Las competencias necesarias para ser congresista no incluyen la capacidad de evaluar ni decidir sobre la pertinencia técnica del juicio sobre la legalidad, ni sobre la constitucionalidad. Basta haber recibido el número de votos suficiente para contar con la autoridad de actuar en el Estado por cuenta e interés de la población. Sin embargo, si el criterio y aspecto democrático de la evaluación en el antejuicio se complementa con el criterio y aspecto técnico de la evaluación jurídica a cargo del Poder Judicial en el caso del antejuicio político, tal complementariedad se pierde para el juicio político, donde sólo contará la valoración que realizan los representantes sin el contrapeso técnico del Poder Judicial.

Considerando que el plazo de 5 años permite una valoración plural por más de un período constitucional y, por lo mismo, por más de un Congreso, la posibilidad de alternancia pareciera ser una medida razonable para asegurar que la constitucionalidad queda adecuadamente revisada y controlada por el Congreso. No existe peligro de insuficiencia de tiempo ni oportunidad para que el control de constitucionalidad de la gestión quede obstruido, mediatizado, limitado ni anulado. La única razón por la que cabría exceptuar el cálculo del plazo de caducidad (lo cual ciertamente

contradice el concepto), sería que durante el plazo de caducidad no fuera posible seguir el proceso de acusación constitucional. Ello podría ocurrir, por citar un caso, por causal de interrupción de la constitucionalidad. Si tal suceso tuviera lugar el plazo de caducidad quedaría interrumpido durante el lapso en que el Congreso no pudiera funcionar, y su cálculo se reiniciaría apenas la constitucionalidad quedara recuperada y el Congreso iniciara regularmente sus funciones luego de su instalación.

En cualquier caso, independientemente de la cuestión que excepcionalmente permitiría resignificar el concepto rígido de caducidad, la garantía de constitucionalidad que tiene responsabilidad de verificar y asegurarse en la gestión de los más altos funcionarios del Estado la da el órgano que tiene a su cargo la valoración. El *quién* está a cargo le da continuidad a la tarea de control más allá de las alteraciones en la composición del Congreso en dos períodos distintos. De esa manera el Estado honra su fidelidad a la Constitución a través de la diversidad de fuerzas y miembros presentes en el Congreso. La Constitución no queda desvalida con el concepto de caducidad del plazo para el juicio político. Hay tiempo suficiente para la acción, y el carácter prescriptorio que sí le corresponde al antejuicio no es necesario, a pesar que el bien constitucional que resulta ser la persecución y sanción del delito no es necesariamente inferior al bien constitucional que es garantizar el ejercicio constitucional del poder por quienes deben desempeñarse en los niveles más altos de gestión estatal.

VIII. LOS EFECTOS DE LA EXTINCIÓN DEL PLAZO EN LA ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL

El efecto principal que origina la expiración del plazo de la acusación constitucional es que la prerrogativa ya no más es posible ejercitarla, y que esta modalidad inherente a la alta función desempeñada cesó de tener el carácter de cargo en quien gestionó dicha función. Este efecto es más claro en el caso del plazo para el juicio político, puesto que sólo el Congreso es el titular de esta prerrogativa. Una vez concluido el plazo para el juicio político caduca definitivamente la posibilidad de exigir responsabilidad al alto funcionario por causal relativa a la infracción constitucional.

El caso del antejuicio es distinto, porque este proceso es un paso previo al posible inicio de un proceso penal. Si el plazo prescribe la posibilidad de exigir la responsabilidad del alto funcionario no concluye, toda vez que habiendo concluido la vigencia de la prerrogativa no necesariamente se ha agotado la posibilidad de exigir la responsabilidad del alto funcionario en sede judicial. Si embargo, es menester contrastar la relación temporal que concurre respecto del transcurso del plazo en relación con la acción penal. Y ello porque los plazos para el inicio de la acción penal ante los tribunales de justicia, y el antejuicio corren desde un término inicial diferente. Mientras que el plazo para el cálculo de la prescripción de la acción penal corre desde la conclusión del acto delictivo, el cálculo de la prescripción del antejuicio corre desde el cese del alto funcionario, sin que ello niegue, obste ni impida que el antejuicio se inicie mientras que el alto funcionario está aún en ejercicio pleno y efectivo de sus funciones.

En esta sección se examinará la cuestión general de los efectos de la extinción del plazo en relación con el antejuicio y el juicio político pero, debido a la relativa y comparativamente menor complejidad de los efectos que genera el juicio político, se prestará especial atención a la naturaleza de los efectos que la extinción del plazo del antejuicio determina en relación con la oportunidad del cese, las consecuencias respecto al tipo de ejecución del delito y la prescripción de la acción penal.

1. *Efectos generales de la extinción del plazo sobre el antejuicio político y la habilitación de competencia de la justicia ordinaria*

La justicia ordinaria queda habilitada sólo respecto de los actos de contenido delictivo del alto funcionario. Los actos infractores de la Constitución no habilitan a los tribunales para asumir jurisdicción, competencia ni conocimiento sobre los mismos.

Según se ha adelantado, el agotamiento del plazo sin resolución del Congreso, prescribe el antejuicio y pasa al Ministerio Público cuanto tuviera la calidad de pendiente, y se inicia ante el Ministerio Público si aún no ha prescrito la acción penal. Sin embargo, aún cuando la acción penal hubiera ya prescrito, si se presentara una denuncia constitucional, o ésta estuviera pendiente de algún acto bajo jurisdicción del Congreso, el pronunciamiento que corresponde es la constatación del vencimiento del plazo del antejuicio. Si el Congreso ya no cuenta más con el tiempo para conocer el antejuicio el órgano ante el cual se plantea el caso debe limitarse a definir si el Congreso es aún competente, o si la competencia ya se agotó para el funcionario sobre cuya gestión debe pronunciarse. El vencimiento del plazo del antejuicio releva al Congreso de todo análisis ulterior, sea sobre el contenido material del acto delictivo objeto de la denuncia, sobre las diligencias pendientes en el propio proceso del antejuicio, o sobre la prescripción de la acción penal. Cualquier pronunciamiento distinto a la verificación y exención de competencia configura un exceso que desvía la capacidad y poder del Congreso sobre cuestiones ajenas a su fuero.

El único modo como el alto funcionario queda liberado de comparecer en sede de los tribunales ordinarios de justicia es si existe una resolución liberatoria de responsabilidad emitida por el Congreso respecto de los hechos por los que dicho alto funcionario fue denunciado. En caso de extinción del plazo del antejuicio, si no existe resolución parlamentaria firme sobre los supuestos hechos delictivos de un alto funcionario, el alto funcionario no queda sustraído de la competencia de las cortes de justicia para responder por los delitos que hubiera cometido, por supuesto siempre que no hubiera prescrito la acción penal.

En consecuencia con el desarrollo de esta línea argumentativa no cabe presumir que el transcurso del plazo del antejuicio equivale a la indemnidad ni condonación de los delitos del alto funcionario. Se trataría de un caso de presunción de silencio parlamentario, en el que la consecuencia no es ni la condena ni la liberación de responsabilidad del alto funcionario. No cabe presumir que el silencio, omisión o inacción parlamentaria representa indicio de responsabilidad del alto funcionario, como tampoco representa exención de dicha responsabilidad. La habilitación potencial de competencia del Poder Judicial no es sino una forma de sustraer el fuero que se le encomienda y reconoce al Congreso para procesar a un alto funcionario. La perención y extinción de competencia parlamentaria, no trae consigo la cancelación del fuero ordinario respecto de los eventuales delitos que hubiera cometido.

Este alcance permite advertir el carácter político del proceso, en la medida que la extinción de su competencia sólo significa que la autoridad estatal a cargo de la evaluación de la gestión de los más altos funcionarios no es una forma de eximirlos de las responsabilidades que les corresponda asumir ante la justicia de manera igualitaria. El fuero parlamentario, por ello mismo, no enerva el uso del tiempo que le corresponderá a las cortes de justicia. Por ello también es que se trata de dos esferas temporales que no cancelan la competencia de la justicia ordinaria. El plazo de cálculo de la acción penal no beneficia al alto funcionario con el reconocimiento del fuero parlamentario. El fuero parlamentario es una instancia especial que no equivale a mella de los tiempos que la ley penal otorga a las cortes de justicia para examinar regularmente la conducta de todo ciudadano, con o sin fuero especial. El antejuicio, como puede verse, no privilegia a ciudadano alguno, sino que afirma el

carácter democrático en la república instalando en el órgano estatal de la representación un espacio central de escrutinio y evaluación.

Es en instancias como ésta en las que cabe apreciar el mantenimiento de la noble herencia política del papel del parlamento como guardián de la moralidad pública, según la discrecionalidad (aunque cada vez, ciertamente, más desconfiada por constituyentes temerosos de la naturaleza humana) de sus integrantes. Es también en experiencias como en la de la evaluación de la conducta y gestión de los altos funcionarios en las que es posible apreciar la mejor o peor calidad personal de quienes deben encontrarse en las esferas más altas de desarrollo espiritual, que es desde las que es posible que la actividad política funcione según la necesidad de público liderazgo y conducción que la colectividad espera. La ausencia de pronunciamiento político del Congreso, por esta razón, no significa otra cosa más que silencio de la representación. No niega las competencias que el ordenamiento constitucional prescribe para el sistema ordinario de justicia. El antejuicio por eso no es otra cosa que un vínculo, un enlace con la antigua tradición en la cual la autoridad llega a su cargo y actúa en el mismo por la mayor virtud que practican quienes acceden a ella, y no por el azar ni por la casualidad de haber merecido mayor número de votos del pueblo. De ahí que pueda considerarse como una fortuna y no como un peligro, o menos aún como un lastre, que el Perú cuente con espacios para el uso correcto y libre del poder, en la confianza de que quienes tengan la oportunidad de usarlo lo ejerciten para el bien de la comunidad, antes que en beneficio faccioso de grupos afines o antagónicos de quienes acceden al Estado.

2. La excepción habilitatoria y la garantía del non bis in idem

Bajo el acápite en desarrollo se menciona que la inacción parlamentaria habilita a los tribunales ordinarios de justicia. Pero existe una dimensión adicional sobre la que es necesario reflexionar, en la que la inacción no habilita al Poder Judicial. Se trata del supuesto en el que, agotada la competencia parlamentaria, se iniciara o pendiera de examen una denuncia constitucional o penal en la que el tema en cuestión consista en una denuncia sobre materia que pareciera ya haber quedado conocida y resuelta absolutoriamente por el Congreso dentro de un antejuicio desarrollado y concluido regularmente, y dentro de plazo.

En efecto, con la conclusión de un antejuicio en el que se resuelve que no ha lugar a la formación de causa se elimina la posibilidad de iniciar una acción penal. Un primer alcance es la precisión que corresponde hacer a la ausencia de persecución penal propiamente dicha en el antejuicio, que cancelaría la pretensión de aplicación de la garantía del *non bis in idem*, precisamente por no existir persecución penal en sentido estricto. No lo sería porque la autoridad competente para decidir con carácter jurisdiccional es una autoridad judicial, no el Congreso.

Sin embargo, a pesar de no ser en efecto judicial la competencia del Congreso, es necesario tener presente que el antejuicio, a diferencia de lo que ocurre con otras prerrogativas como lo son la inmunidad de proceso y arresto, es un proceso en el que el Congreso sí toma conocimiento y evalúa la sustancia penal controvertida, y no se limita únicamente a verificar que no exista motivo de indebida persecución contra la autoridad. El hecho de tomar conocimiento sobre el fondo de la materia es un rasgo central en el antejuicio político en el Perú, que no es propio de otros ordenamientos en los que éste se concibe como una instancia de mera autorización para que el poder jurisdiccional tome competencia plena sobre la materia penal controvertida. Es por este rasgo esencial del antejuicio que existe un importante elemento de juicio que justificaría la aplicación de la garantía del *non bis in idem* cuando hay resolución final y definitiva en la instancia parlamentaria, con alcances similares a los que en el ámbito judicial opera la *res iudicata*.

En el antejuicio político, por lo tanto, sí cabe advertir un entorno en el que la causa conocida por la autoridad parlamentaria tiene naturaleza penal. Si la causa examinada tiene carácter penal, cabe

deducir que la resolución del Congreso sobre una misma persona por los mismos hechos delictivos perseguidos basta para que no exista sobre una y otros multiplicidad de persecuciones punibles. En el antejuicio existe lo que los penalistas conocen como una *eadem causa petendi* (identidad de causa sobre la que se persigue), porque no es un mero procedimiento de levantamiento del fuero, sino más bien la aplicación plena de los poderes del fuero sobre una materia cuyo contenido penal es conocido y valorado, en razón de lo cual luego se deriva a la instancia judicial para la revisión y aplicación de su jurisdicción en caso haberse determinado que existe mérito para abrir causa penal. Y ello no obstante no haberse impuesto pena, puesto que ello devendría en un exceso no permitido a la autoridad parlamentaria en el Perú, sino únicamente porque se advierte que existe mérito bastante para que dicha pena se le aplique.

Pero además tiene especial relevancia la identificación de la *materia* respecto de la cual se produce la resolución que acuerda el archivamiento por no haber lugar a la formación de causa. Si luego de la resolución absolutoria estuviera pendiente de trámite o decisión una denuncia constitucional que no hubiera sido acumulada, o se presentara una denuncia ya fuera constitucional o penal ulterior contra el mismo funcionario, en especial si ya concluyó el plazo del antejuicio, ésta no procede si los hechos respecto de los que se imputa responsabilidad son los mismos por los que no se encontró mérito para formar causa. El supuesto está previsto como una garantía contra el doble enjuiciamiento e incriminación por la comisión de los mismos hechos delictivos.

La naturaleza del *non bis in idem* es una garantía aplicable a los altos funcionarios, principalmente en razón a la exigencia de congruencia y racionalidad de las decisiones tomadas en el fuero administrado por quien conoce y resuelve los casos en sede de antejuicio. El desconocimiento de esta garantía procesal que atraviesa las diversas esferas y especialidades del derecho se sustenta en el perjuicio que consumaría la sucesiva revisión de la conducta de una persona por los mismos hechos respecto de los cuales fue absuelta. Se trata de un supuesto jurídico con el que se pretende proteger el derecho a la inocencia y a la persecución indefinida por la comisión de faltas contra bienes públicos o sociales. Esta garantía sella el caso en el que el fuero competente conoce y decide sobre las imputaciones presentadas en la instancia parlamentaria.

Es importante no perder de vista que el carácter absoluto de esta garantía tiene un alcance relativo, muy en particular en el proceso seguido ante el fuero parlamentario. Es menos difícil, en efecto, que en el Congreso la absolución consista en un pronunciamiento discrecional de carácter político, y por lo mismo que en sede parlamentaria se pudiera haber optado por una absolución basada en afinidades o en transacciones que poco pudieran tener que ver con la justicia o con la objetividad de la conducta y pruebas mostradas y disponibles. El *non bis in idem* hace caso omiso a estas consideraciones, y da por zanjado el caso con la decisión firme y final del Congreso sobre la conducta funcional de la autoridad estatal a la que se aplica la prerrogativa. Pero precisamente por la zona gris que rodea al pronunciamiento eminentemente político de la decisión parlamentaria es importante que su uso no se plantee de forma fácil y que se tome con reservas la literalidad de esta causal de declinación de competencia o de inhibición de acción procesal, ya sea parlamentaria o penal. Así como el derecho protege a la persona es necesario en todo momento guardar el equilibrio entre dicho derecho y los intereses de la colectividad y del Estado que pudieran haber sido afectados o lesionados por un alto funcionario previamente absuelto en un antejuicio político.

Bien es posible que existan casos en los que el carácter aparentemente universal del *non bis in idem* sea de dudosa vigencia o aplicación. Tales casos son aquellos en los que se cuestiona la idoneidad del proceso de antejuicio seguido, en el que sin mayor fundamento ni motivación el alto funcionario hubiera quedado absuelto, o en el que se hubiera inobservado, no actuado o no valorado prueba del compromiso del alto funcionario en un acto delictivo durante su gestión. Si el proceso de

antejuicio adoleciera de deficiencias graves no cabría que los errores parlamentarios en el proceso de antejuicio tuvieran como consecuencia la desprotección de los intereses públicos de la sociedad. Las deficiencias del proceso no remedian ni sanan la cuestión material de la responsabilidad, y las garantías constitucionales, en tal sentido, no tienen por finalidad constitucional ni política encubrir actos delictivos ni acciones de corrupción en la actividad política.

Para este fin es necesario aclarar la circunstancia en la que siendo los hechos los mismos (*eadem res*), la denuncia se presente respecto a la responsabilidad por la comisión de tipos delictivos distintos a aquellos sobre los que se dio la resolución anterior. No es fácil resolver esta situación, en especial porque la defensa y la probanza se dirigen de modo puntual respecto del tipo aplicable a los hechos concreta e históricamente identificados. Sin embargo, la garantía se entiende referida en principio a los sucesos o acontecimientos por cuya ocurrencia se responsabiliza al mismo sujeto (*eadem personae*), independientemente de que por error o estrategia se hubiera optado por calificar tales hechos bajo otro tipo penal. Si al denunciado, por ejemplo, se le imputa responsabilidad por determinado suceso en la calidad de cómplice o autor intelectual, no cabría persecución, por el mismo suceso, bajo la modalidad de autor material; de modo similar, si se le denunciara y resolviera el caso por tratarse de un delito consumado, no cabría luego perseguirse a la misma autoridad por tentativa respecto de los mismos hechos. El criterio central en virtud del cual se reconoce el *non bis in idem* es el de los hechos a los que se asocia delictivamente al denunciado. Basta que se trate del mismo suceso penalizable, independientemente de la calidad de la consumación, participación o calificación del delito, para que la garantía asista a la autoridad presuntamente responsable, a la que no cabe afectar con la múltiple persecución por el mismo objeto delictivo.

Además de las razones anotadas, el *nomen iuris* es un aspecto sobre el que se ha solido entender con alguna regularidad que no deben asumir competencia extraordinaria los órganos parlamentarios. Así como ha habido oportunidades en las que la representación nacional se ha sustituido en los términos originales de la denuncia para tramitarla según tipos penales distintos a los que son referidos explícitamente en la denuncia, también ha habido pronunciamientos regulares en contra de tal opción.

El argumento a favor de la competencia para realizar las correcciones en la calificación del tipo delictivo en que incurre el funcionario, es que al apreciar los hechos el denunciante pudo no haber realizado la tipificación técnicamente idónea ni pertinente. Sin embargo, no es menos cierto que la atribución de corregir la denominación del tipo delictivo se espera que se realice por quien se presume contar con la competencia técnica que asegure la calificación correcta de la conducta delictiva. Obviamente los miembros del Congreso no han sido elegidos en función de su competencia en derecho penal, ni es propiamente la competencia del Congreso la persecución y sanción de la acción penal. Esta es competencia reservada y específica de la jurisdicción penal asignada a las cortes de la justicia penal del Poder Judicial.

El argumento contra la libertad de calificación por los órganos parlamentarios ante los que se presenta la denuncia se ha sustentado en la comprensión del proceso de antejuicio como uno impulsado por las partes, y no como un proceso que debe gestionarse de forma institucional. La tendencia reciente muestra precisamente que el Congreso privilegia la titularidad de las partes como afectadas por los hechos delictivos, y olvida o posterga el papel gravitante que le corresponde asumir a la institución parlamentaria como sujeto de la prerrogativa y también de control del cargo impuesto al alto funcionario que asume un rol gravitante como autoridad estatal. Este temperamento colisiona, sin embargo, con la disposición constitucional que impone al Ministerio Público y a la Corte Suprema el avocamiento de una acusación según los términos en los que esta ha sido formulada por el Congreso.

Más allá de la constitucionalidad de dicha disposición constitucional, y por lo tanto del recorte en la discrecionalidad y autonomía de los órganos de administración de justicia que prescribe la Constitución, no deja de ser cierto que la tendencia anotada es un poderoso argumento para examinar con la debida cautela la aplicación irrestricta de la garantía del *non bis in idem*. Si los representantes no aseguran con su competencia la apropiada calificación del tipo delictivo sobre los hechos materia de la denuncia, es perfectamente factible que la equivocada tipificación en que incurran los denunciantes, unido a la inhibición de los diversos órganos parlamentarios para corregir la calificación de los hechos según los tipos delictivos apropiados, son datos importantes que no pueden dejar de ser tomados en cuenta cuando debe revisarse la propiedad de la aplicación del *non bis in idem*, sea en sede parlamentaria como en sede judicial

De presentarse pues el argumento de que el *non bis in idem* no es aplicable en razón de grave error procesal parlamentario, tal supuesto exigiría la articulación de una revisión de la decisión parlamentaria, en la que naturalmente debe citarse al procurador o representante del Congreso para que sustente la idoneidad del proceso seguido. Con este propósito la revisión debiera solicitarse y plantearse en sede judicial por el propio Ministerio Público, de forma que se genere así un espacio adecuado para definir la procedencia de la garantía del *non bis in idem* y que no ocurra que este principio se distorsione en su finalidad sirviendo fines contrarios a aquellos nobles objetivos en cuya virtud se los reconoce con fuerza estatal y universal en el Perú. Siendo como es una garantía constitucionalmente reconocida, la literalidad de su reconocimiento no exime a los operadores del necesario acto hermenéutico de la realidad respecto de la cual se aplica. Ni aún las garantías pueden consistir ni tratárselas como bloqueos pétreos e intangibles cuando existen razones para sospechar que el uso que se les de generará distorsiones constitucionales o atentará contra bienes jerárquicamente más importantes en nuestra organización política.

De otro lado, en el extremo inverso, es pertinente la referencia a la precisión que hizo el Tribunal Constitucional en su sentencia STC N° 8-1-HC/TC del 19 de enero de 2001, en la que indicó que si existieran diferentes ámbitos en los cuales pueda ser exigible la punición a una persona, al Estado sólo le es permisible una sola imputación, y en consecuencia sólo puede perseguir la falta en un proceso y no en dos, si fuera así que existiera *identidad de fundamento*, esto es, cuando no obstante cupiese argumentar que se tratara de tipificación de distinta índole el bien jurídico afectado fuese el mismo (°). En consecuencia con tal sentido, el solo hecho de la deficiente o impropia tipificación en sede parlamentaria puede traer sensibles consecuencias, puesto que la pasividad con la que asuma su papel el Congreso en relación con la correcta calificación del tipo penal aplicable a los hechos delictivos por los que se denuncia al alto funcionario equivale a notables limitaciones en el proceso de persecución del delito. El solo hecho de que el plazo del antejuicio hubiera prescrito luego de la absolución de un alto funcionario a partir de una tipificación impropia, traería como consecuencia que el Poder Judicial no podrá investigar el delito bajo un marco de análisis diverso al que se desarrolló en sede parlamentaria.

(°) Debo y agradezco esta referencia a la doctora Juana Luz Moscoso Callo. Ella llamó mi atención a la doctrina que contiene la sentencia, y me hizo conocer además sus comentarios y alcances sobre la misma. No está claro, según su criterio, que la absolución en antejuicio pueda considerarse de idéntico valor que una sentencia dictada por órgano jurisdiccional. Añadiría que ello es tanto más dudoso si, precisamente, el criterio de resolución en sede parlamentaria no es propiamente jurídico sino político, no obstante la observancia general del marco jurídico cuyo carácter vinculante tiene especial relevancia para órganos jurisdiccionales. Como se anota en el texto, el Congreso no enfoca su labor en la tipificación técnica de los hechos delictivos, declina en el uso discrecional de la tipificación, y al limitarse a calzar el tipo indicado en la denuncia no examina si a los mismos hechos pudiera corresponderles una tipo diverso y técnicamente más idóneo.

Mayor razón, por lo tanto, para valorar con prudencia y detenimiento el impacto que el error en sede parlamentaria pudiera representar en perjuicio de los intereses de la sociedad. Y mayor razón, por lo mismo, para que en el Congreso se asuma con más rigurosidad la tarea de calificación de los hechos delictivos que la práctica actual minimiza, arguyendo generalmente que el proceso de antejuicio no faculta ni supone en el Congreso una tarea que se reserva a sede judicial. Este es un rasgo en el que cabe advertir el grado de compromiso que tiene la actividad política y el impacto que su comprensión causa en el sistema jurídico.

Lamentablemente es parte de la realidad política que a los congresistas no se los elija en razón de sus competencias en la diversidad de especialidades del conocimiento que es necesario adquirir en la vida para el apropiado desempeño de la función representativa. Las deficiencias en habilidades y competencias pueden ocasionar resultados indeseables en el óptimo manejo y gestión de las funciones estatales. Es parte de los límites de la democracia que no suelen asumirse cuando los partidos políticos eligen, seleccionan o proponen a sus candidatos en los procesos electorales. La falta de adecuada preparación o la ausencia de un mínimo de competencias en la disciplina del derecho resulta en insatisfacciones respecto de las cuales poca conciencia se tiene que se originan en la base misma de los procesos electorales que los ciudadanos definimos con nuestros votos.

Este tipo de razones y consideraciones son las que exigen la evaluación prudente, reflexiva y crítica cuando se invoque el *non bis in idem*, reservándolo fundamentalmente en su aplicación de modo puntual y sustentado cuando exista convicción de que en efecto su reconocimiento es asistido por las consideraciones y requisitos elementales que ameriten su invocación. Si no existiera base suficiente para la invocación y aplicación del *non bis in idem* la autoridad jurisdiccional, sea parlamentaria o judicial, tiene la obligación de tutelar los intereses de la sociedad pues de lo contrario su papel sería el de cómplice de una estrategia o esquema de uso impropio del derecho para fines contrarios al orden público cuya vigencia es su misión y le corresponde asegurar.

Más allá de la reserva señalada, es posible prever diversidad de situaciones una vez extinguido el plazo del antejuicio según la naturaleza, alcance y efectos del tipo de acuerdo tomado en el Congreso (sea sobre la sustancia del caso, o sólo sobre los aspectos formales enmarcados en la admisión o procedencia de la denuncia), así como según el órgano parlamentario ante el que se pretenda revisar la cuestión previamente conocida en sede de antejuicio, o la sede judicial ante la que se interpone denuncia penal sobre materia ya resuelta negativamente en el Congreso.

La diversidad de situaciones aludida en el párrafo anterior permite el planteamiento de algunas interrogantes, entre ellas algunas como las siguientes: ¿cabe que el Congreso asuma competencia sobre una cuestión previamente resuelta sin encontrar responsabilidad en el alto funcionario, sustrayéndose de examinar una vez más tal responsabilidad?; ¿puede indagarse en una Comisión Investigadora sobre la conducta del alto funcionario sobre hechos respecto de los que fue previamente absuelto en antejuicio?; ¿es igual la situación si el antejuicio en el que se conocieron los hechos no concluye en el pronunciamiento sobre el fondo del asunto, sino sólo respecto de las condiciones de admisibilidad o procedibilidad de la denuncia?; o ¿se aplica a la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales, a la Comisión Permanente o al Pleno las restricciones que cabe aplicar a las Comisiones Investigadoras?. De manera similar, ¿cabría deducir en sede judicial ordinaria la excepción de absolucón en antejuicio por los mismos hechos o tipos delictivos?; ¿tendría el mismo alcance la deducción si se trata de distinto tipo delictivo, pero sobre los mismos hechos?; o ¿tiene el mismo valor dicha deducción si el Congreso solo denegó admisión o procedencia a la denuncia presentada sobre los hechos por los que se denuncia en sede judicial?

Las preguntas enunciadas tratarán de examinarse esquemáticamente en los puntos que siguen, haciéndose la necesaria mención a que para la adecuada comprensión de los alcances que siguen no

deben perderse de vista las consideraciones consignadas en el desarrollo de los planteamiento previos sobre la prudencia con la que es necesario administrar la aplicación del *non bis in idem*.

a. La denuncia constitucional posterior sobre los mismos hechos por los que existe absolución, luego de la extinción del plazo

Si sobre los mismos hechos delictivos existe absolución del alto funcionario, y ya quedó extinguido el plazo del antejuicio, hay doble razón para que el órgano parlamentario decline competencia sobre la materia. Primero, porque sobre los mismos hechos ya ha habido escrutinio y el Congreso ha adoptado la determinación de exonerar de responsabilidad al alto funcionario. Y segundo, porque el plazo ya caducó la competencia del Congreso para conocer la materia.

Este último aspecto formal basta para que el Congreso omita admitir la denuncia y, por el contrario, configura una causal para que se la declare improcedente. Además, por supuesto, de existir causal material para no abocarse al conocimiento de una denuncia que ya fue previamente resuelta por la responsabilidad del alto funcionario sobre los mismos hechos delictivos.

b. La denuncia constitucional posterior sobre los mismos hechos por los que se acordó la inadmisibilidad o improcedibilidad de la denuncia, luego de la extinción del plazo

Si se presentara una denuncia sobre los mismos hechos materia de una denuncia constitucional respecto de los cuales el Congreso ha acordado que la denuncia era inadmisibile o improcedente, habiéndose ya extinguido el plazo del antejuicio respecto de un alto funcionario, el Congreso carece de competencia en razón del plazo y así debe declararlo en razón del antejuicio resolviendo que el caso es improcedente, pero debe a la vez remitir la denuncia al Ministerio Público para que proceda según sus funciones.

En esta hipótesis el Congreso no tiene competencia para pronunciarse respecto de la viabilidad de la acción penal en razón a la posible prescripción del plazo para interponerla, toda vez que hacerlo supondría asumir competencia que le es ajena. El órgano que deberá examinar la procedencia de la acción penal una vez constatada la extinción del plazo del antejuicio es la autoridad judicial.

c. La indagación por Comisión Investigadora sobre los mismos hechos por los que existe absolución previa, luego de la extinción del plazo

Siempre que la necesidad de investigar al alto funcionario se produzca por los mismos hechos sobre los que ya existe absolución en sede de antejuicio, y no obstante haberse extinguido temporalmente la competencia del Congreso sobre el funcionario al que se pretende abrirle investigación, lo que corresponde es que la Comisión Investigadora decline competencia sobre el funcionario y los hechos ya resueltos por el Congreso.

Si se tratara de hechos diversos, a pesar que el plazo del antejuicio hubiera quedado extinguido, nada impediría que el proceso investigador prosiga. En tal supuesto el alto funcionario es investigado en una vía procesal distinta a la del antejuicio, como consecuencia de la cual ya no será posible la acusación constitucional, aunque no quede eximido de comparecer ante el fuero ordinario si como resultado de la investigación parlamentaria tramitada al Ministerio Público considera haber mérito para la denuncia penal.

En este sentido, el alcance del *non bis in idem* se restringe únicamente en relación a los mismos hechos delictivos imputados. Sólo si los hechos no son los mismos es que procede que la Comisión

Investigadora prosiga su labor indagatoria respecto de la gestión del alto funcionario. Pero si los hechos fueran los mismos la Comisión Investigadora no puede acordar que, en razón a la extinción del plazo para el antejuicio corresponde al Ministerio Público y al Poder Judicial asumir competencia penal. Esta última alternativa configuraría un caso de desvío de competencia, de abuso de poder, y una violación del principio del *non bis in idem*.

d. La indagación por Comisión Investigadora sobre los mismos hechos por los que existe acuerdo de inadmisibilidad o de improcedibilidad, luego de la extinción del plazo

Cuando el caso es uno en el que el antejuicio concluyó en la inadmisibilidad o improcedibilidad de la denuncia constitucional, háyase o no extinguido el plazo del antejuicio, no existe obstáculo para que la Comisión Investigadora examine el desempeño o gestión del alto funcionario

Con la inadmisibilidad o la improcedibilidad no hay pronunciamiento sobre el fondo de la materia. El único caso en el que una declaración de improcedencia determina la exoneración de competencia para investigar se produce cuando dicha improcedencia se acuerda en razón a que la denuncia presentada resulta ser una previamente rechazada por el propio Congreso. En efecto, si antes de haber quedado definitivamente vencido el plazo del antejuicio se presentara una nueva denuncia sobre los mismos hechos por los que el Congreso ha absuelto al alto funcionario, el Congreso debe declarar que la nueva denuncia es improcedente. Y si existe declaración de improcedencia respecto a la segunda denuncia, dicha circunstancia es motivo suficiente para que la Comisión Investigadora decline competencia para realizar el escrutinio del alto funcionario involucrado sobre los mismos hechos por los que existe una denuncia rechazada y otra declarada improcedente.

e. La denuncia penal sobre los mismos hechos por los que existe absolución, luego de la extinción del plazo

La extinción del plazo del antejuicio no afecta a la autoridad fiscal ni judicial. Pero sí tiene carácter vinculante para uno y otro órganos de justicia que sobre los mismos hechos ya haya habido absolución del Congreso. Por el mérito de la absolución respecto a los mismos hechos delictivos ni el Ministerio Público debe denunciar ni el Poder Judicial abrir instrucción.

Si en razón al conocimiento al que accede por razones funcionales el Ministerio Público, le resultara indispensable investigar precisamente para determinar la identidad de los hechos sobre los cuales ya hubo absolución en sede de antejuicio, dicha investigación debe realizarse cuidando de no incurrir en forma alguna de violación de la garantía del *non bis in idem*.

De confirmarse que los hechos fueron los mismos no cabe denuncia alguna. Si no son los mismos no habría impedimento para que la denuncia se realizara en sede ordinaria, toda vez que el plazo del antejuicio ya se extinguió.

f. La denuncia penal sobre los mismos hechos por los que existe declaración de admisibilidad o improcedibilidad de denuncia constitucional, luego de la extinción del plazo

Extinguido el plazo del antejuicio, y constatándose que sobre los mismos hechos puestos en conocimiento del Ministerio Público ha existido una decisión parlamentaria que declara la admisibilidad o improcedibilidad de una denuncia constitucional, nada impide, en principio, el abocamiento sobre la materia.

La única salvedad posible sería que existiera una declaración de improcedencia de la denuncia constitucional en razón a que ésta se hubiera realizado en mérito a que la misma resultara de la

presentación de una denuncia constitucional respecto de hechos por los que el mismo alto funcionario ya hubiera quedado absuelto por el Congreso.

3. *La prescripción del antejuicio y su relación con la prescripción de la acción penal*

Resulta pertinente revisar la condición de la acción penal en relación con el delito supuestamente cometido antes de la conclusión de la función en la posición a la que la Constitución le asigna la prerrogativa. Si el delito es cometido durante el ejercicio de la función el plazo de prescripción de la acción penal empieza su decurso según que el tipo de comisión configure un delito instantáneo, de ejecución continua, o permanente. Sin embargo, el plazo de la acusación constitucional se cuenta desde el día siguiente al de la fecha en que concluye el desempeño del puesto el alto funcionario.

Adicionalmente y conexas a la situación básica referida existen otras interrogantes relevantes que harán más compleja la cuestión, como la relativa al efecto que ocasiona la suspensión o interrupción del plazo de prescripción del antejuicio. ¿Cabe iniciar la acción penal luego de haber prescrito la prerrogativa del antejuicio? Si la prescripción de la acción penal se suspende durante el desarrollo del antejuicio, ¿qué efecto ocasiona la suspensión de la prescripción del antejuicio sobre la suspensión de la acción penal? Considerando que el desarrollo del antejuicio es causal de suspensión de la acción penal, si el antejuicio sí se ha iniciado la suspensión de la acción penal surte efectos, y la misma no prescribe en tanto dura el proceso de antejuicio (independientemente de la duración del proceso). Pero si la suspensión del antejuicio no se produce por una causal que es parte del proceso, el único modo en que la prescripción de la acción penal puede suspenderse sería si la causal de suspensión del antejuicio es también reconocida por la legislación procesal penal como causal de suspensión de la acción penal.

Los criterios diversos de inicio del cálculo de los plazos pueden dar lugar a que se inicie, e incluso que concluya el plazo de prescripción de la acción penal, sin que haya empezado el plazo dentro del cual quepa calcular la prescripción del antejuicio, o la caducidad del juicio político. Es por ello metodológicamente necesario que el Congreso tenga cuidado al discernir la materia sobre la cual realice su evaluación cuando toca poner atención al tiempo transcurrido, ya sea desde la comisión del delito como desde el cese en el cargo desempeñado.

Aún cuando la autoridad natural para pronunciarse sobre la eventualidad de una excepción en razón a la prescripción o caducidad del plazo debiera ser un tribunal de justicia, pueden darse situaciones en las que sí es pertinente que el Congreso releve el examen de la prescripción de la acción penal como parte de la consideración sobre la procedibilidad de la acusación constitucional. A este fin es preciso determinar, en primer lugar, si el funcionario denunciado continua o no en el desempeño del cargo; si continuara en el ejercicio del cargo será pertinente determinar si la acción penal ya prescribió o no, según que se trate de un delito instantáneo, de ejecución continuada, o permanente. Si es un delito de ejecución instantánea, debe definirse cuándo se consumó el delito. Si es un delito de ejecución continuada, tiene que precisarse cuándo ocurrió el último acto ejecutivo en el delito por el que se lo denuncia. Y si es un delito permanente corresponderá determinar cuándo cesó la permanencia del acto antijurídico.

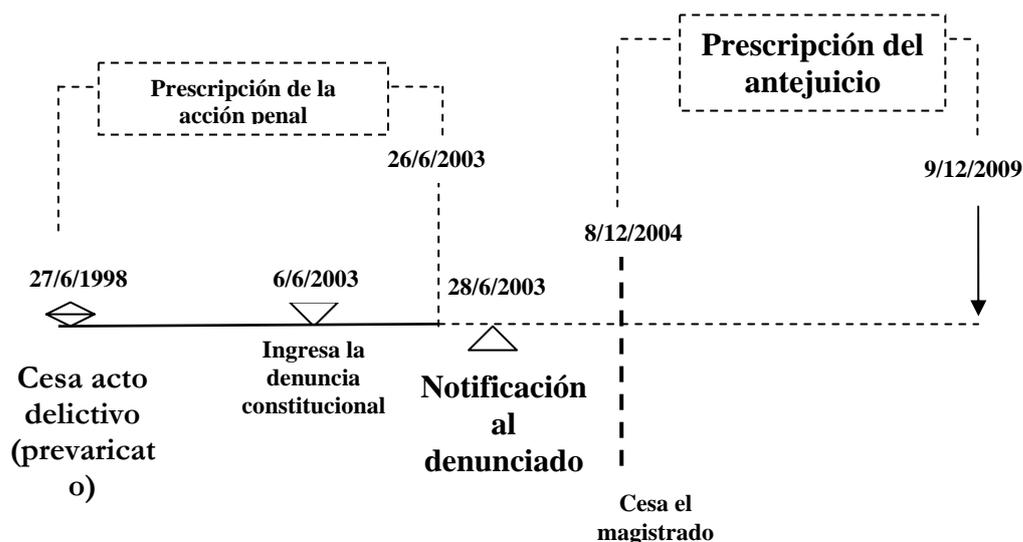
a. *Prescripción de la acción penal antes del cese del alto funcionario*

En el cuadro que sigue se ilustra una situación en la que el alto funcionario, que para el efecto de la comprensión del tema puede ser un magistrado, comete un delito que también para los solos efectos de la ilustración podría ser el delito de prevaricato, y se le denuncia constitucionalmente ante el Congreso antes de que prescriba la acción penal (para el delito de prevaricato, que por su

naturaleza no admite el término extraordinario, la acción penal prescribe a los 5 años) mientras que dicho alto funcionario continúa en el desempeño del puesto.

Que el alto funcionario no haya cesado es una condición que exime el inicio del cálculo del plazo del antejuicio. No empieza a correr la prescripción del antejuicio, aunque sí corre el de la prescripción de la acción penal, cuyo inicio se fija a partir de la fecha de comisión del delito.

PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN PENAL ANTES DEL CESE DEL FUNCIONARIO Y DE SU EMPLAZAMIENTO CON LA DENUNCIA CONSTITUCIONAL



Debido a que el denunciado en ejercicio de las funciones no es notificado con la denuncia hasta haberse vencido el plazo de prescripción de la acción penal, el antejuicio sería improcedente por sustracción de materia respecto de la cual cabe el antejuicio. Habiendo prescrito la acción penal se extingue la posibilidad de perseguir y sancionar la ilicitud denunciada.

En consecuencia, toda vez que el solo ingreso de la denuncia no es sustento adecuado para suspender el plazo de prescripción de la acción penal, puesto que el denunciado debiera haber quedado emplazado, parecería lógico afirmar que la acción penal prescribe en el interin que va entre el ingreso de la denuncia y la fecha en la que el denunciado es notificado. Prescrita la acción penal el denunciado tendrá que responder a los descargos incluyendo la referencia a dicha prescripción, en razón de lo cual, habiendo en efecto delito que perseguir, la posibilidad procesal de accionar se ha extinguido. Resultaría, de esa manera, un proceso oficioso e inefectivo el que pudiera iniciarse en el Congreso aquél que, de concluir que ha lugar a la formación de causa, llevaría a un inicio judicialmente improcedente.

Se trata de un supuesto, como puede advertirse en el esquema, que por configurar una situación límite es atípico, pues lo regular es que la notificación se curse en el plazo reglamentario, y en el cuadro existe una dilación que justamente decide la no suspensión de la acción penal y ocasiona que ésta prescriba antes de la notificación al denunciado. Es en estos casos límites en los que la institución parlamentaria debe actuar con la máxima diligencia, pues el descuido o retraso tiene efectos irreversibles en el proceso.

Este caso es ilustrativo de la invocación que sí cabe hacer ante el Congreso respecto a la prescripción de la acción penal. Ésta no prescribe cuando habiéndose iniciado el antejuicio antes de prescrita la

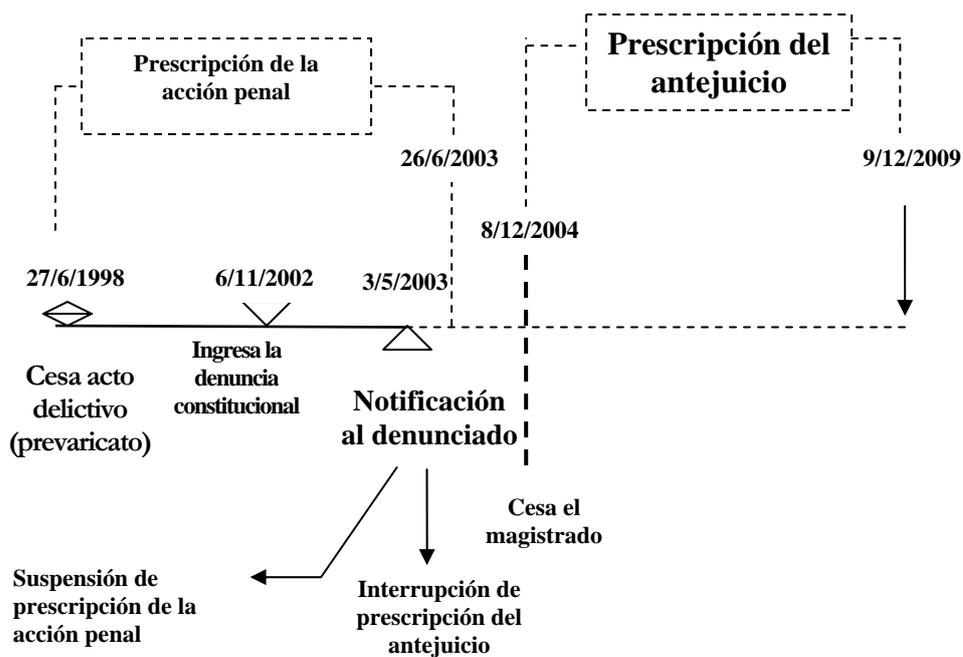
acción penal se emplaza al denunciado. El emplazamiento suspende. Por eso es que si el denunciado hubiera sido emplazado antes de prescrita la acción penal el antejuicio debe continuar. Si el emplazamiento en el antejuicio se realiza después de prescrita la acción penal el antejuicio deviene en improcedente. Y si el emplazamiento suspende la prescripción de la acción penal dicha suspensión cancela la apelación del denunciado a una prescripción que no pudo producirse debido al oportuno inicio y emplazamiento en el antejuicio.

b. Suspensión de prescripción de la acción penal antes del cese del alto funcionario

El cuadro siguiente presenta la situación del magistrado que también está en funciones cuando se comete la ilicitud, y no cesa en ellas hasta después de haberse presentado la denuncia constitucional.

A diferencia del caso anterior, la notificación al denunciado se realiza antes de la prescripción de la acción penal por la comisión del delito de prevaricato, pero como aún no ha cesado en el puesto no concurren los plazos prescriptorios (de la acción penal ni del antejuicio).

NO PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN PENAL ANTES DEL CESE DEL FUNCIONARIO POR EMPLAZAMIENTO OPORTUNO CON LA DENUNCIA CONSTITUCIONAL



El hecho de haber quedado emplazado antes del vencimiento de la prescripción de la acción penal importa que la deducción de la excepción de prescripción de la acción penal no procede, debido a que la misma ha quedado suspendida con el emplazamiento al alto funcionario. De plantearse la excepción de prescripción de la acción penal siendo así que el antejuicio se inicia antes de que hubiera prescrito la acción penal dicha excepción sería infundada, porque el emplazamiento suspendió la prescripción y ésta no concluye hasta que el antejuicio hubiera concluido.

La valoración de los efectos de la prescripción de la acción penal sólo se advierten cuando la acción aún no ha prescrito. Si el denunciado fue emplazado en el antejuicio existe un remanente de tiempo

para accionar penalmente que sólo cabe contabilizar cuando el antejuicio concluya. Durante el proceso de antejuicio el plazo para la acción penal no se ha extinguido.

c. Prescripción de la acción penal después del cese y antes del emplazamiento del alto funcionario

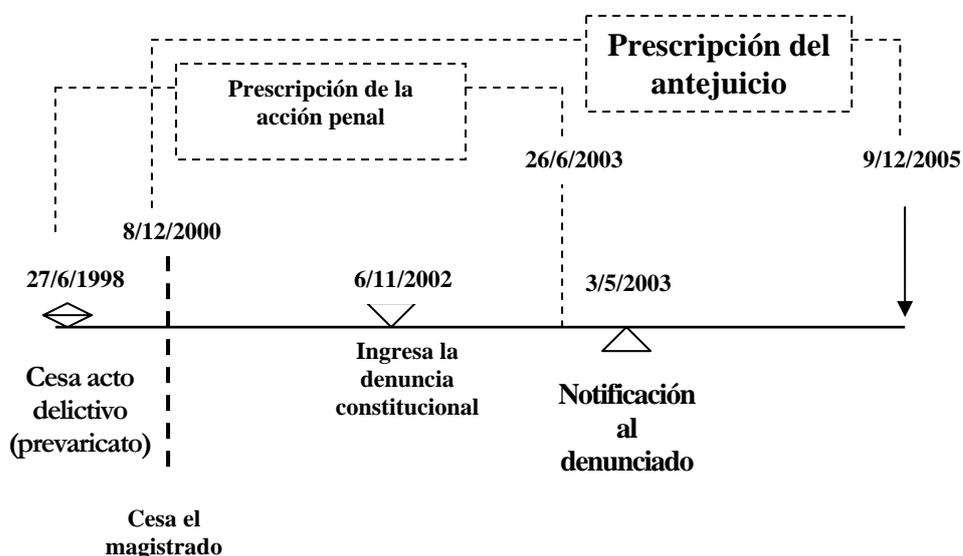
En el esquema que sigue se presenta una situación en la que el magistrado ya cesó en el cargo, por lo que sí debe tomarse en consideración el plazo del antejuicio.

Siendo necesario considerar el plazo del antejuicio y tratándose pues del mismo magistrado supremo a quien se denuncia por prevaricato, el cálculo de la prescripción de la acción penal debe iniciarse a partir de la fecha de comisión del delito, en tanto que el cálculo del plazo para el desarrollo del antejuicio se cuenta desde el cese del magistrado en la posición afectada con la prerrogativa.

Para el examen de procedibilidad es preciso en primer término verificar si al momento en que se inicia la denuncia rige aún la acción penal, o si ésta ha ya prescrito. A partir de la fecha del cese del magistrado empieza a calcularse el plazo para la realización del antejuicio, y durante el curso del antejuicio ha quedado suspendido el plazo de prescripción de la acción penal.

Sólo si efectivamente se le notificara una denuncia constitucional en su contra se suspendería el plazo prescriptorio de la acción penal; caso contrario, continúa el curso prescriptorio de la acción penal mientras corre a la vez el plazo prescriptorio de la denuncia constitucional.

**PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN PENAL LUEGO DEL CESE DEL FUNCIONARIO
Y ANTES DE SU EMPLAZAMIENTO CON LA DENUNCIA CONSTITUCIONAL**



Según los datos presentados la acción penal prescribe antes del emplazamiento del denunciado, en razón de lo cual, no obstante haberse presentado la denuncia antes de que aquella prescribiera, la ausencia de notificación anterior a la fecha de prescripción de la acción penal es causal para que el proceso de antejuicio carezca de condiciones para proceder.

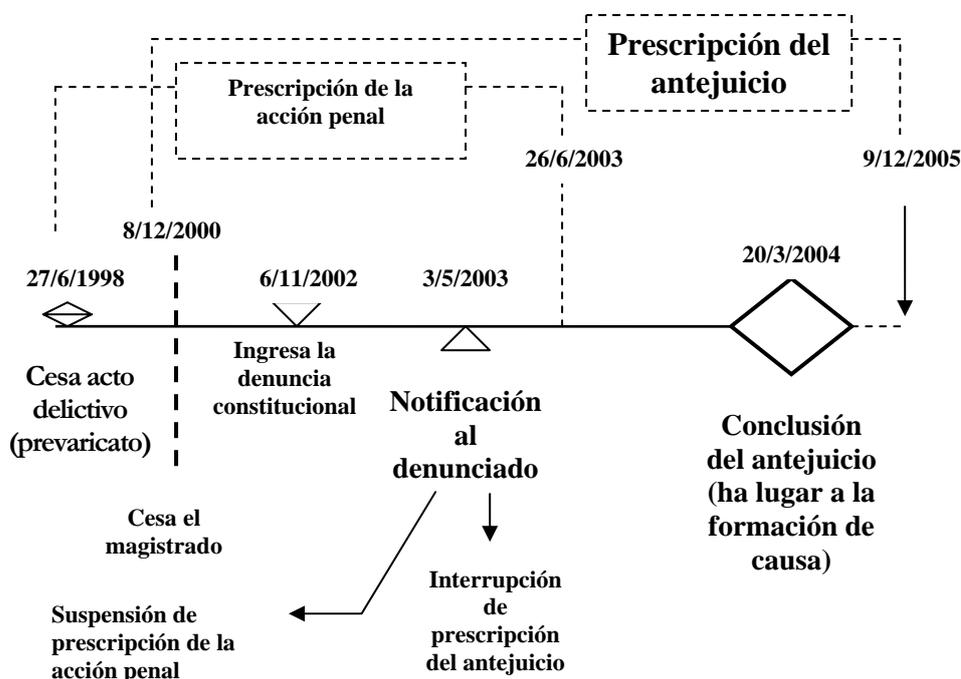
Es un requisito para que el proceso continúe que la acción penal permanezca viva. Si la acción penal prescribe, la acción parlamentaria deviene en inoficiosa por carecer de efectividad práctica y haberle quedado sustraído materia accionable en razón de la inacción del Congreso. Si la acción penal prescribe tal circunstancia configura un supuesto que justifica la excepción de prescripción de la acción penal. Esta excepción debe ser deducida en el proceso de antejuicio, de modo que así se resuelva la pretensión presentada y quede liquidado el estado de incertidumbre ocasionado por la denuncia planteada.

d. Suspensión de prescripción de la acción penal después del cese por emplazamiento del alto funcionario antes de la prescripción del antejuicio

Similarmente, en caso que ya hubiera cesado en el desempeño del cargo el alto funcionario, también será pertinente verificar si al momento en que se inicia la denuncia rige aún la acción penal, o si ésta ha ya prescrito. Pero para realizar este análisis no puede pasarse por alto la determinación de la vigencia o no del plazo de la acusación constitucional. Por lo tanto, una vez que se aclara que es posible incoar el antejuicio o el juicio político, es indispensable referir la condición de la vigencia del plazo para iniciar la acción penal.

Este examen tiene especial significado cuando como consecuencia del análisis resultara que no obstante ser posible la realización del proceso de acusación constitucional, ésta no puede continuar por carecer de objeto su desarrollo.

NO PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN PENAL LUEGO DEL CESE DEL FUNCIONARIO POR EMPLAZAMIENTO OPORTUNO CON LA DENUNCIA CONSTITUCIONAL



La prescripción de la acción penal es una causal que sustrae materia al proceso de acusación constitucional. Carece de todo sentido proseguir una acusación constitucional como conclusión de la cual los tribunales no podrán procesar al denunciado constitucionalmente. Sería una situación ociosa la que se produjera con la prosecución de una acusación constitucional que será imposible que se inicie ante las cortes de justicia.

4. *La operación del plazo en caso de sucesión de puestos afectados por la acusación constitucional*

Los cuadros y situaciones anteriores permiten percibir de modo esquemático los casos simples, en los que el alto funcionario cesa en uno de los puestos sobre los que se ejercita la prerrogativa de la acusación constitucional. Estos supuestos son comunes en la mayoría de las posiciones enunciadas en el Artículo 99 de la Constitución, sin embargo existen algunos puestos particulares que es posible que se resuman o reanuden luego de un cese, debido a la renovabilidad en la designación o mandatos recibidos. En particular tal es el caso de los ministros o de los congresistas. No es infrecuente, irregular ni inusual que luego de haber cesado un ministro vuelva a formar parte del gabinete ministerial, como no lo es que un congresista vuelva a tener tal calidad en más de un período constitucional sucesivo. De esa circunstancia resulta necesario y pertinente determinar cómo afecta y cómo se debe realizar el cálculo del plazo.

¿Debe tratarse como una continuidad el plazo desde el momento de inicio en el ejercicio de las funciones hasta el cese final en estas, independientemente de las carteras desempeñadas, o de los eventuales cortes entre la pertenencia a un gabinete u otro? ¿Es que el plazo es fijado en función de la persona, o se lo fija según cada distinto puesto ejercitado? ¿Cómo debe calcularse el plazo cuando la misma persona pertenece a dos gabinetes distintos ya sea ocupando la misma cartera ministerial u otra diferente? ¿Rige el plazo de 5 años desde el último de los ceses, o es que cada cese exige un cálculo de 5 años separable del próximo o de los anteriores? Adicionalmente, ¿cabe entender que se interrumpe la prescripción del antejuicio cuando el alto funcionario que ya cesó en el cargo vuelve a asumir una de las altas funciones a las que se les reconoce la prerrogativa?

Se señaló que el plazo de prescripción del antejuicio corre desde el día inmediato posterior al último día en el que el funcionario ejercita sus funciones. La prescripción opera respecto del funcionario, por la comisión de actos delictivos en el desempeño de su gestión, y el período durante el cual rige la prerrogativa empieza desde el inicio en el desempeño del cargo y termina al finalizar el quinto año posterior a la fecha en que cesa en el cargo. Si el alto funcionario cesa en uno de los puestos sobre los que pesa el cargo de la prerrogativa, la asunción del nuevo puesto ni interrumpe ni suspende la prescripción del plazo del antejuicio por los eventuales actos ilícitos que hubiera cometido durante la gestión del cargo previo. Por esta misma razón el cálculo de la prescripción no opera desde el cese del último puesto ejercido, sino que, en razón a que debe rendirse cuenta en función de cada distinto cargo ejercitado, los plazos corren separadamente por cada puesto desde el cese en cada uno de ellos.

La asunción de un puesto nuevo o diferente no afecta, limita ni beneficia al alto funcionario por los ilícitos por los que pudo resultar responsable en su desempeño previo. Su obligación de rendir cuentas corre, según el texto constitucional, desde el cese. Si se produce el fenómeno de cese, este hecho marca el inicio de cálculo del plazo para que el Congreso realice el control correspondiente. El cargo asumido con la juramentación del puesto a desempeñar trae consigo responsabilidades circunscribibles a cada vez que se inicia o concluye una designación o mandato.

El hecho de haber asumido funciones ministeriales con o sin solución de continuidad, dentro de un mismo o de un distinto gobierno o período constitucional, no es causal de suspensión ni interrupción del plazo prescriptorio. El Congreso no está impedido de examinar la responsabilidad ministerial correspondiente al período correspondiente a la primera de las gestiones ministeriales, en razón a que la misma persona ha retomado o ha vuelto a asumir responsabilidades ministeriales. La atribución de control no sufre recorte alguno y se ejercita para cada alto funcionario, respecto de cada distinto puesto o rol cumplido. Se trata de ejercicios separables, y ello no obstante pertenecer a un mismo período constitucional. Con mayor razón si el ejercicio en puestos ministeriales se cumpliera en dos diferentes períodos constitucionales para gobiernos distintos.

No obstante la indicación de carácter básico señalada, existe una situación de hecho que exige reconocimiento y tratamiento diferenciado. En efecto, las observaciones precedentes son válidas a nivel

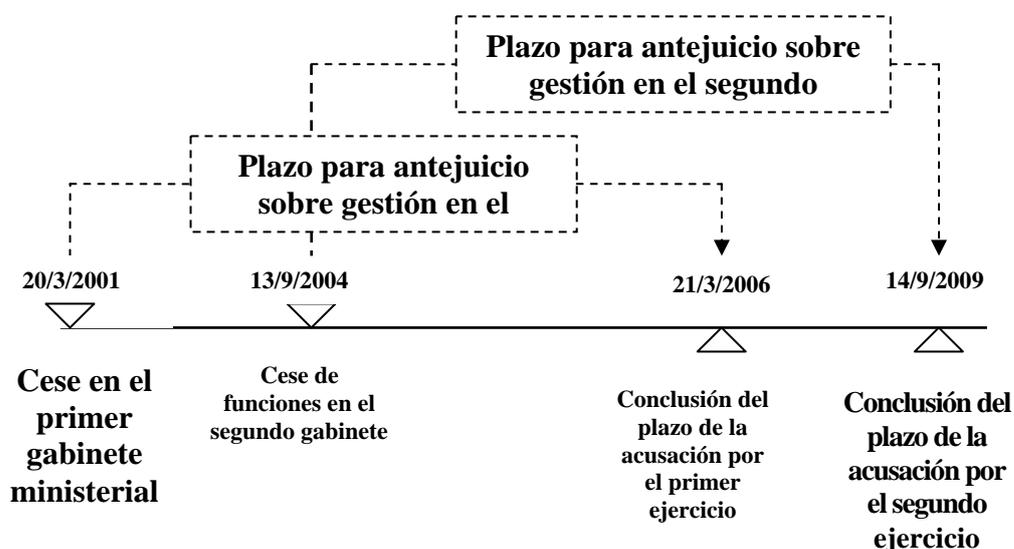
general, pero debe admitirse, sin embargo, una excepción. Tal excepción ocurre cuando se trata de la comisión de delitos no instantáneos sino de ejecución continuada o permanente. Sólo en estos delitos, cuando hay una actividad mantenida aprovechando la permanencia o continuidad en el ejercicio de funciones ministeriales, no es separable el cálculo del plazo del antejuicio. Si es posible demostrar que la naturaleza de la ejecución de la actividad delictiva consistió en el aprovechamiento continuo de la permanencia en el gabinete para ejecutar los actos ilícitos denunciados, el cálculo del plazo debe ajustarse a la finalidad y unidad de propósito y, en consecuencia, el plazo para iniciar el cálculo del antejuicio deja de ser separable para tratarlo como una misma unidad temporal. En ese caso el plazo empieza a correr sólo cuando el alto funcionario concluye o cesa en el último de los puestos ocupados desde los que desarrolló la ejecución del delito en forma continuada o permanente.

A continuación se revisan los efectos derivados de algunas de las diversas posibilidades de cálculo de los plazos cuando se da la hipótesis de sucesión en el desempeño de cargos por la misma persona, según que se trate, además, de delitos instantáneos, continuados o permanentes.

a. Cálculo de vigencia del plazo en caso de delitos instantáneos y sucesión de cargos asumidos

En el cuadro siguiente se presenta el caso de un ministro al que se denuncia por la comisión de un delito instantáneo durante el desempeño de su gestión en el primero de los gabinetes en los que sirve. Si por el transcurso del tiempo contado desde el cese en la primera posición ocupada se hubieran cumplido los 5 años de plazo del antejuicio, no cabría incoar proceso de antejuicio alguno al mismo alto funcionario por supuestos delitos cometidos durante el desempeño en la primera posición, como consecuencia de que aún pudiera regir el plazo correspondiente al segundo de los puestos desempeñados. Vencido el plazo del antejuicio por los eventuales ilícitos cometidos en su primer mandato, sólo queda la responsabilidad penal por la que debe rendir cuenta durante el desempeño, o desde el cese del desempeño en la oportunidad posterior. El supuesto implícito es que la conclusión de las funciones es el criterio para señalar el momento en que se inicia el cálculo del plazo para el proceso del antejuicio. Considerando que el delito supuestamente cometido es de ejecución instantánea y que éste se habría cometido durante el desempeño en el primero de los mandatos, habría que calcular la prescripción del antejuicio desde el cese en el desempeño en el primero de los gabinetes en el que sirve el alto funcionario.

**DISCONTINUIDAD DE PLAZOS EN SITUACIONES DE SUCESIÓN DE CARGOS,
EN CASO DE COMISIÓN DE DELITO INSTANTÁNEO**



¿Por qué no se empieza el cálculo del plazo prescriptorio con el cese del segundo de los ejercicios? Si bien es cierto en este caso no se ha revisado ni tomado en consideración si el desempeño en el gabinete ha o no ha tenido solución de continuidad, en cuyo caso la cuestión podría diferir puesto que la hiancia temporal marcaría con mayor claridad la necesidad de calcular los plazos separadamente, no obstante se opta por el cálculo según cada distinto período en razón a que existe un hito fáctico al que la Constitución debe aplicársele. Según el texto de la Constitución el antejuicio puede realizarse hasta 5 años después en el cese de las funciones desempeñadas. Existiendo un hecho inconcuso e indesplazable como lo es el reconocimiento del cese que se produce con un decreto o resolución presidencial que da por concluidas las responsabilidades cumplidas bajo un Presidente del Consejo de Ministros, a la vez que otro con el que se inicia una nueva designación (que no es lo mismo que la prórroga o renovación, que no tiene previsión en nuestra normatividad constitucional), resulta necesario reconocer tales hechos normativos y las consecuencias que el derecho atribuye a los mismos en relación con el control parlamentario que debe cumplirse.

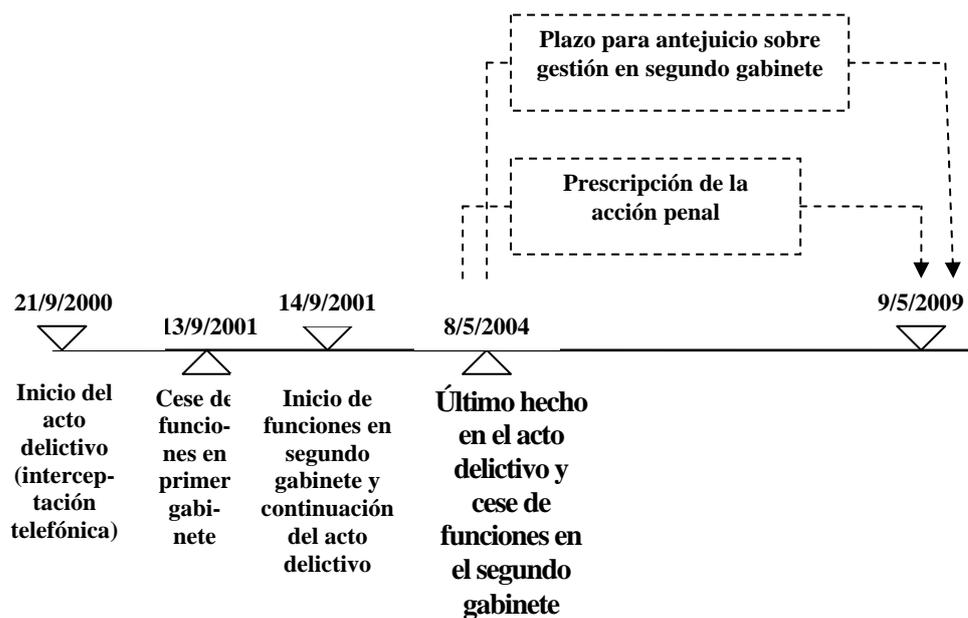
De igual modo si el delito es de ejecución instantánea la situación es una en la que no habiendo una justificación excepcional que amerite la eventual consideración de la continuidad entre uno y otro mandato, la regla constitucional precisa que el plazo corre desde el cese. Omitir el reconocimiento de dicha regla no menos que del hecho físico de la pertenencia a dos distintos gabinetes, importaría el desconocimiento de una disposición expresa de la Constitución. Iniciar el cálculo del plazo del antejuicio con el último de los ceses equivale a ignorar o desconocer que existió en efecto una resolución que tuvo consecuencias suficientes como para que se dé efectivamente por cesado a un ministro, como resultado de lo cual precisamente es que es posible su designación, juramento y nombramiento como ministro para un gabinete subsiguiente a aquél en el que sirvió previamente.

b. Concurrencia de plazo en caso de delitos continuos o permanentes y sucesión de cargos sin solución de continuidad

La unidad material o sustantiva en la pertenencia al gabinete ministerial sí parece tener relevancia cuando el alto funcionario es denunciado por la comisión de un delito continuado o permanente, puesto que existiría una intencionalidad que atraviesa el ejercicio del cargo con un mismo propósito delictivo. Es parte del designio delincuenciales valerse del cargo para seguir delinquiendo. El delito se define precisamente por las maquinaciones u organización establecida para seguir delinquiendo no obstante el cese producido con la resolución presidencial que la establece. Más aún, cabría calificar como agravante de la responsabilidad la elaboración que pudiera acompañar en el *iter crimins*, toda vez que cabe que exista cálculo en el proceso delictivo al montar condiciones que aseguren la continuidad o permanencia de la acción delictiva.

Parece menos viable asumir la tesis de la continuidad en la pertenencia al gabinete para calcular el plazo cuando ésta se produce en dos distintos períodos constitucionales, principalmente por la improbabilidad o dificultad de imaginar que una misma persona ocupe una posición ministerial bajo dos distintos gobiernos, no menos que por la dificultad que representaría que un mismo ministro se valga de su puesto para delinquir bajo la modalidad de un delito continuado o permanente. No siendo imposible que tales supuestos se den en la realidad, sin embargo, de ser así que tal supuesto se produjera, parece razonable mantener la misma modalidad de cálculo, asumiendo la tesis de la continuidad del ejercicio para efectos de este tipo de ejecución delictiva.

CONCURRENCIA DE PLAZOS POR COMISIÓN DE DELITO CONTINUO O PERMANENTE



La continuidad en el ejercicio, no obstante la solución que ocasiona el cese en un gabinete y el nombramiento en el siguiente al que pertenece el Ministro denunciado, forma una misma lógica en el *iter* criminal y no llegaría a ser comprensible si el cálculo del plazo distinguiera el primer cese del último. Aún cuando es una manera atípica de realizar el cálculo del plazo del antejuicio, no se trata de una propuesta que contradiga el artículo constitucional que precisa que es el cese en el cargo el criterio para realizar el cálculo del plazo, no obstante que aparentemente ése pudiera el resultado de la determinación del cálculo del plazo según el último de los ceses en el puesto ocupado, y desde el que se hizo uso impropio de la función para la comisión y ejecución de delitos continuos o permanentes. Si es una forma excepcional de aplicar el plazo, pero tal proceder se justifica de modo específico en razón al tipo de uso impropio que se realiza de la función.

Este enfoque es resultado de la opción que representa preferir la naturaleza del mal uso de la función, cuestión que de perderse de vista o pasarse por alto impediría la correcta aplicación de la prerrogativa, conduciendo a impasses o contradicciones que resultarían de la comprensión rígida o cerrada del plazo del antejuicio. Si el Ministro, en efecto, se mantiene en el gabinete y se vale del puesto que en él ocupa para continuar el mismo esquema, estrategia y designio delictivo, recurrir al cese en el primer gabinete para empezar el cálculo del plazo lleva a la inadecuada comprensión del crimen cometido, en razón de lo cual la persecución del delito se vería mermada conceptual y operativamente en sus alcances.

En efecto, si se optara por una comprensión cerrada de los bloques de pertenencia al gabinete un resultado sería que no se alcanzaría a comprender, evaluar ni medir el daño efectivamente causado mientras se ocupó un puesto ministerial. Si el delito no deja de cometerse luego del quiebre entre gabinetes la unidad delictiva es la misma. La separación entre unidades de pertenencia al gabinete llevaría a la necesidad de iniciar dos distintos procesos, uno por cada membresía, puesto que el argumento a favor de la discontinuidad de plazos exigiría el reconocimiento de que la fusión es procesalmente irregular y, por ende, que se trata de dos plazos de vencimiento y no uno solo, con el vencimiento del primero de los cuales el Congreso quedaría impedido de conocer la sección del *iter* criminal generado en el primer gabinete, debiendo sólo procesar sólo el segmento sobre el cual aún no se hubiera vencido el plazo. Una manera de tramitar el antejuicio de tal talante significaría que provocar un modo ineficiente de cumplir con la función persecutoria y sancionatoria que le toca

cumplir al Congreso. De esta manera el Congreso carecería de la perspectiva necesaria para valorar la magnitud del delito cometido, dificultando de este modo el procesamiento en sede judicial y entorpeciendo innecesariamente el abocamiento sobre la denuncia atendiendo a la unidad del comportamiento delictivo del Ministro.

La circunstancia de probablemente imposible ocurrencia que el Ministro se mantuviera en el gabinete ministerial no dentro de un mismo período presidencial, sino en dos sucesivos gabinetes, a pesar de tratarse de dos distintos Presidentes de la República que lo designen, y también de dos distintos Congresos que le otorguen su confianza en la sesión de investidura, no importaría óbice de distinta naturaleza para optar por el cálculo del plazo tomando como término inicial el del cese del último gabinete integrado por el Ministro denunciado. El criterio para fijar el último de los ceses como base de cálculo del término inicial del plazo es siempre la unidad de designio delictivo en el denunciado.

c. Concurrencia de plazo en caso de delitos continuos o permanentes y solución de continuidad en la sucesión de cargos asumidos

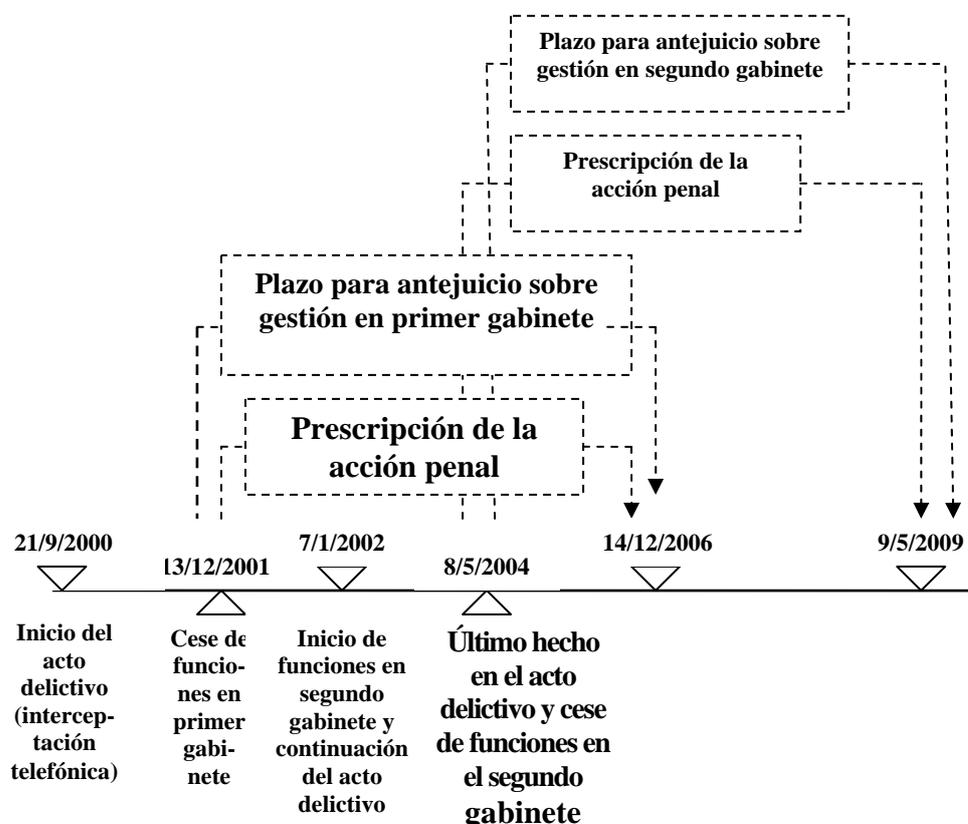
Hipótesis similar a la precedente ocurriría si la ejecución del delito fuese de carácter continuo o permanente, pero existiera solución de continuidad en la sucesión de cargos asumidos. Esta hipótesis es factible si el cargo es uno que permite al denunciado mantener el vínculo y su posición como sujeto activo del delito, no obstante la distancia temporal que media entre la conclusión y cese en la primera ocasión y la asunción del puesto en la segunda ocasión.

La precisión señalada en el párrafo precedente es válida en consideración a la natural previsión que la discontinuidad en el ejercicio del cargo trae consigo respecto de la comisión de un acto delictivo. Si el cargo no se ocupa el delito no es posible.

Sin embargo, dada la modalidad de ejecución del delito y alguna circunstancia favorable, como pudieran serlo que, primero, el delito se preste para una continuidad de designio que no exija cotidianidad aunque sí un mínimo de proximidad entre el sujeto que lo comete y los hechos en que se concreta, y segundo, el distanciamiento relativo entre el sujeto y la posición desde la que se comete el delito, tales modalidad y circunstancia permitirían la eventual imputación y responsabilización contra el alto funcionario que actuara bajo tales supuestos. No pareciera, ciertamente, ser el más frecuente de los casos, pero no por la difícil probabilidad de su ocurrencia pudiera ser imposible que se produzca.

En el caso que se esquematiza en el cuadro siguiente se presenta una situación en la que el alto funcionario está involucrado en la comisión de un delito continuo o permanente, pero su pertenencia al gabinete pasa por el lapso de alrededor de un mes en el cual quedó fuera del gabinete. El supuesto delito cometido es la interceptación telefónica, una modalidad que no requiere la participación indesligable del autor con las víctimas del proceso delictivo, aunque constituye una unidad constante de designio independientemente de las eventuales rupturas o ceses en la comisión durante un lapso en el cual se opera y monta la infraestructura destinada a intervenir las comunicaciones privadas sin contar con autorización para hacerlo.

CONCURRENCIA DE PLAZOS PRESCRIPTIVOS CON SOLUCIÓN DE CONTINUIDAD
EN DESEMPEÑO DE CARGOS



La impresión que causa a primera vista el esquema anterior es que sería incorrecto concebir la continuidad en el cálculo del plazo del antejuicio, habida cuenta que media no menos de 15 días entre el cese en el gabinete anterior y el inicio de funciones en el gabinete siguiente del que es miembro el denunciado. El quiebre temporal pareciera incidir de modo decisivo en un cálculo separado de los plazos.

Sin embargo, en este caso la unidad de designio delictivo, aunque sea tangible el hiato entre la pertenencia a un gabinete y otro, sigue siendo un factor importante para concebir la continuidad material no obstante la separación entre dos momentos no continuos. La duda más importante, en efecto, se presenta con la evidente ruptura entre dos momentos innegablemente distantes, los mismos que conducen al cuestionamiento. ¿Es posible mantener la tesis de que deba tratarse las dos distintas etapas en el gabinete como si éstas no tuvieran relevancia para realizar el cálculo del plazo del antejuicio? ¿Son pues dos los plazos que hay que considerar para definir cuándo concluiría y vencería el plazo del antejuicio, o se trata de una sola fecha, que sería la del cese en el último de los gabinetes que integra el alto funcionario denunciado?

Tratándose de un caso ficticio del que no es posible conocer pormenores, son diversos los supuestos a partir de los cuales cabe tomar posición. El principal elemento de juicio que permite tratar el caso como uno en el que no debe separarse la pertenencia a dos gabinetes con una diferencia temporal de una quincena es la naturaleza del delito cometido aprovechando la pertenencia al gabinete. La cuestión de la unidad no obstante la ruptura temporal tiene como primer efecto el menor plazo de

prescripción si es que se optara por la tesis de la ruptura en la membresía a dos gabinetes, y como segundo efecto que con la afirmación de esta misma tesis habría de estudiarse el *iter criminis* como si se tratara de dos distintos delitos, y no uno solo.

El objeto del antejuicio no es procurar la interpretación que facilite las posibilidades de acción e intervención del Congreso sobre una materia de interés político. El objeto es realizar el control de moralidad que necesite el país para contribuir en la consolidación del adcentamiento de la vida política. En el supuesto que por afirmar la tesis de la ruptura temporal ocurriera que hubiera prescrito el plazo correspondiente a las responsabilidades en que se incurre durante la pertenencia al primer gabinete, siendo así que se trata de un delito continuo o permanente el plazo aplicable respecto del segundo gabinete tendría que prescindir de la consideración de los hechos que integran el *iter* durante el primer gabinete, perjudicando de este modo la valoración de la magnitud del daño ocasionado por la autoridad.

5. Efectos de la extinción del plazo respecto del juicio político

En caso de juicio político sin acción o resolución del Congreso caduca la prerrogativa y el funcionario ya más no puede ser denunciado por infracción de la Constitución.

La caducidad del plazo tiene como efecto central la extinción de la competencia del Congreso. Si caduca la competencia del Congreso no es posible realizar ninguna acción adicional por los eventuales hechos que en infracción de la Constitución pudiera haber cometido el alto funcionario.

El plazo de los 5 años, por habérselo calificado como uno de caducidad, no es posible interrumpirlo ni suspenderlo. Por lo tanto, a diferencia del plazo del antejuicio político, el emplazamiento del denunciado no es causal de interrupción del plazo. Por la misma razón, si ocurriera que en alguna etapa en el desarrollo del proceso del juicio político se presentara una causal que ameritara el examen previo de una cuestión por el propio Congreso antes de resolver la denuncia, el trámite de la cuestión previa no enerva el curso del plazo.

Esta característica exige del Congreso la comprensión de su propia actividad institucional con una perspectiva sistemática e integral. Por ello sería necesario que el sistema de información del Congreso sea adecuadamente sintonizado de forma que los distintos procesos de toma de decisión en la diversidad de órganos colaboren con la producción de resultados institucionales que requieran la prioritaria atención de la atención. Es un caso en el que cabe advertir la importancia de contar con una visión institucional que incorpore una dinámica grupal focalizada que identifique los puntos en los que la decisión puede ser crítica e irreversible.

En la medida que los actores de los procesos parlamentarios carezcan de la visión de conjunto y se vean a sí mismos como partes que funcionan con criterios y patrones autocráticos, los resultados de la acción parlamentaria quedarán empobrecidos y sólo tendrán el carácter de parlamentarios o representativos merced al sólo y físico hecho de que los representantes pertenecen al Congreso, pero no por su capacidad para actuar como equipo para entender y priorizar la diversidad de tareas que dependen unas de otras.

IX. REVISIÓN DEL SENTIDO DE LA ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL A PROPÓSITO DEL PLAZO EN QUE DEBE DESARROLLARSE

En el desarrollo de estas reflexiones se ha indicado reiteradamente que por la naturaleza de la acusación constitucional en su condición de prerrogativa es un remanente de la institucionalidad tradicional o premoderna, y que por ello su uso por sujetos cuyo compromiso político consiste en la

lealtad a la Constitución exige adaptaciones de forma tal que la gestión que les corresponde en el control del uso del poder suponga el uso de esta institución sin menoscabo de la virtud, que es un rasgo del ejercicio del poder que privilegia la institucionalidad tradicional, ni de la norma, que es parte de las premisas que definen al Estado moderno.

¿Pero qué sentido tiene el mantenimiento o sobrevivencia de una institución que en el plano de los principios y de las premisas configura una contradicción? ¿Por qué se inscribe en el discurso moderno y por qué se instala en la lógica del Estado de derecho las esquilas de un tipo y modo de organización política que mina las bases de la escribaldad jurídica con un discurso y formas de análisis que imponen la discrecionalidad política como base de la decisión y conducción del proceso político?

La acusación constitucional pareciera tener la condición de síntoma en la ingeniería constitucional. El síntoma detrás del cual debería ocultarse un goce no explicitado, una pulsión que se enmascara detrás de la aparición fallida de racionalidad que autoriza precisamente la afirmación de lo que los principios de la constitucionalidad moderna niegan.

La autorización para la evaluación política del desempeño de las más altas autoridades estatales, no obstante existir una instancia especializada para el examen de las conductas según lo estipula el derecho, pareciera contener una doble y posible intencionalidad. Por un lado el desanudamiento de la política del derecho pareciera tener el carácter de descrédito. Pareciera simular la defunción prematura de la fe en un orden moderno impotente para contener el ejercicio del poder y para ordenar el goce de su puro disfrute. Pero, de otro lado, la lectura del fantasma que constituye el discurso de la legalidad, de la sujeción del poder al derecho, más aún, del encadenamiento del poder a la ley, es también una oportunidad para convertir la perversión en sujeción a un orden superior, según lo establecía el discurso de la teoría política tradicional.

En una u otra opciones el carácter fantasmático del discurso del Estado de Derecho constituye la ilusión de una modernidad ajustada a la racionalidad de la ley, que es impotente para sujetar por sí misma la materialidad del uso político del poder por sujetos cuya ley interior no es la ley formalmente adoptada y reconocida en la nominalidad de la Constitución. La norma interior es una norma materialmente excluida del discurso escrito de la Constitución. Todavía más: es una norma negada hegemonícamente por la cultura oficial. Se trataría, así, de manifestaciones del fariseísmo y de la hipocresía constitucional.

La pluralidad de órdenes, uno nominal y declarado, y otro normativo y querido, denuncian y delatan las insuficiencias de la constitucionalidad nacional. Es cierto que el racionalismo jurídico se excede en su argumentalidad para sostener la compatibilidad de ambos órdenes. Pero el incesante y regular desborde del poder más allá de los esfuerzos de contención de la magistratura y también de la doctrina jurídica hegemónica son insuficientes para encubrir la falta de coherencia lógica y material de la constitucionalidad material en el Perú.

El carácter epidérmico del discurso de la racionalidad constitucional es una forma incongruente e incontrastablemente manifiesta del conflicto entre el poder y el derecho, no menos que la incapacidad del derecho escrito para suprimir el ejercicio efectivo de la autoridad por quien recibe el poder del soberano. La adhesión a la constitucionalidad del texto aparece como una distracción debajo de la cual subyace la lucha, el conflicto y el antagonismo natural e inherente a la vida, a la acción y a la decisión política.

No es posible hablar con certeza, sino por el contrario en la bruma de la incertidumbre, sobre lo real presente en lo no dicho debajo del discurso de la racionalidad constitucional. ¿Cuál es la intencionalidad inconsciente y oculta detrás de la contradicción sintomática? ¿Qué espacio de acción se pretende afirmar con la recurrencia a la discrecionalidad política en un orden que declara lo indeseable de la arbitrariedad en el ejercicio del poder? ¿Por qué el sistema excluye de su lógica lo que permite dentro de ella? ¿Cómo se pretende que el entorno de discrecionalidad quede fuera cuando la Constitución reconoce de modo inconfundible el juicio y el antejudio políticos eludiendo de este modo el poder que debiera confiarse al sistema judicial para encuadrar el poder al derecho de acuerdo a la doctrina de la separación de poderes? ¿Qué sentido y destino tiene el doble estatuto constitucional que instalan las ambivalencias del régimen de la prerrogativa de la acusación constitucional?

Las preguntas que vienen formulándose en este acápite tienen la pretensión implícita de exhibir un carácter constitucionalmente deseante en la comunidad, en los constituyentes, en los legisladores, y también en los magistrados y en los juristas, que no se agota en el puro discurso jurídico. El ser y la existencia constitucional son formas que expresan una cultura y un modo de ser vivos, donde el texto carece de existencia si se lo desase de los sujetos que usan el lenguaje desde el que expresan, y en el que conducen y transportan o transfieren, la propia experiencia que los constituye como sujetos que deciden la constitucionalidad colectiva

Si la adhesión inconfundible al Estado de Derecho es materialmente insostenible cuando la materialidad de la decisión discrecional se filtra y drena por los poros del texto constitucional, tal fenómeno quizá exprese el carácter ficticio de la creencia y de la voluntad de afirmar la superioridad del derecho como medio eficaz para uncir y ordenar el poder. Si el propio texto contiene una traición a los principios en cuyo nombre se dice constituir un Estado de Derecho, la constatación de la contradicción debe leerse de la mano con los incesantes casos en los que la acusación constitucional se usa, efectivamente, como medio para yugular el fetiche de la constitucionalidad y para entronizar en su vez el Estado de Decisión desde el cual la materialidad del poder político vuelve reiteradamente a ordenar la vida constitucional nacional.

En este escenario, y desnudado el carácter ficticio de la constitucionalidad aparente, el espacio de uso abierto y concreto del poder configura espacios y escenarios en los que la ley operará como prótesis para afirmar el universo de la vida que se resiste a la simulación discursiva. El orden constitucional es una experiencia que trasciende la imagen con la que el racionalismo constitucional pretende tranquilizar y apaciguar el carácter eminentemente conflictivo de la vida política. Pero a la vez no puede dejar de reconocérsele el carácter de soporte de un Estado de Decisión y de poder que blanquea el uso arbitrario con el bastón del derecho. El mantenimiento y sobrevivencia de tótems como la idealidad del Estado de Derecho tiene un carácter operativo eficaz para articular con su *performance* usos que se prefiere encubrir con la racionalidad de discursos jurídicos, para evitar así el develamiento del ejercicio de la autoridad según la voluntad de quienes la asumen por encargo o por designación de la colectividad.

Es en este contexto que debe descubrirse los diversos sentidos en el uso del tiempo en la acusación constitucional. O se los usa para participar de la mascarada sostenida por la constitucionalidad formal y encubrir así la iniquidad, la corrupción y la perversión, o se los usa para mejorar la calidad de la vida política por la que la autoridad estatal es responsable. El discurso de la superioridad del derecho sobre el poder político, o de la voluntad discrecional sobre el sometimiento del texto de una regla, no debe anteponerse respecto de la finalidad última de la realidad por la que es responsable la autoridad. El tiempo, por lo tanto, debe usarse en cualquier caso según la finalidad política que debe alcanzar y por la que es responsable el conjunto de representantes de la república.

Se cumple con la finalidad representativa, y el Estado es un Estado que sirve a la comunidad, si la autoridad decide conforme a la naturaleza del mandato que recibe de quienes conformamos la república. Si la comunidad no es servida conforme a los valores que definen su carácter y esencia colectiva la representación es responsable de la pérdida de la propia corporalidad política que la mantiene unida. Parte de esa responsabilidad se concreta cuando la autoridad antepone el beneficio faccioso o particular sobre la visión, los valores y las virtudes que definen el carácter comunitario del servicio a la colectividad toda. Si la misión política que les corresponde se nubla bajo la superficialidad de pretextos que se desprenden de la racionalidad formal de la Constitución, la nebulosidad de dicho discurso configurará una vez más parte de la lógica de dominio que se resiste a desvestir la responsabilidad política de la gasa discursiva con que se pretende invisibilizar a los verdaderos culpables y cómplices de que en el Perú no se corrija el abuso, o de que se lo encubra en un manto mendaz de legalidad.

En este estudio se ha tratado de examinar una institución política regulada. Como no es posible eliminar el orden hegemónico en que consiste la pretensión de sumisión de la esfera política al derecho, como si uno y otro no son sino un mismo género de acción, ha sido necesario seguir la lógica de la racionalidad legal para desempolvar el orden desde el que en efecto toda decisión jurídica se adopta. El orden jurídico y el discurso que lo hace ortodoxo en la sociedad contemporánea, son parte del pensamiento único en cuyo nombre se usa el poder para sostener el sistema bajo el pliegue de designaciones encubridoras de una realidad que desborda incesantemente la frontera del discurso.

En 1951 Ernst Jünger publicó su ensayo *Der Waldgang* para presentar la tarea que deben realizar quienes no temen la presencia masiva y dictatorial del pensamiento igualitario. La tarea de pensar para quitar los velos de polvo debajo de los cuales se encuentra el manantial del orden político en el que se fundó la tradición occidental que fundaron Platón y Aristóteles. Si hoy el orden hegemónico se expresa como el supuesto dominio de la ley sobre el hombre, es necesario resistir ante dicho orden para afirmar la jerarquía de la ética sobre esa ley, de la moral sobre la técnica jurídica, y de la verdad sobre la propaganda y el pensamiento uniforme dominante. El esfuerzo que se entrega en este trabajo es parte del ejercicio para afirmar el correcto uso de la política al delicado filo de la navaja sobre el cual piensa y argumenta quien escribe como abogado en la selva de la democracia de masas gobernada por la irracionalidad encubierta con normas carentes de fundamento real.

La naturaleza del plazo del antejuicio y del juicio político es un análisis técnico debajo del cual existe una posición que apuesta por la recuperación de la política como el arte noble de la convivencia de hombres y mujeres libres y diferentes bajo un mismo proyecto de comunidad. Un proyecto en el que la verdad quede auténticamente representada ante el Estado a través de mandatarios hábiles para expresarla y para conducir desde el poder el destino del Perú sin los discursos falaces del orden global. La representación no resulta de la mera aplicación técnica de una fórmula electoral. Tal pretensión no pasa de expresar la falta de verdad y de humanidad del mecanicismo moderno, uno de cuyos productos precisamente es el tratamiento del tiempo como un fenómeno puramente físico y concretable en unidades materiales y cualitativamente iguales e indiferenciadas que se suceden unas a otras de modo lineal e irrepetible. Este fenómeno se proyecta sobre el uso mecánico con el que lo suele abordar el pensamiento jurídico la cuestión del plazo.

Este estudio, por lo tanto, no mantendría coherencia si tratara el tiempo desgajado del carácter cualitativo con el que se relaciona con él desde sus orígenes el pensamiento clásico. Es en el tiempo donde existe la acción política y donde permanece la unidad del designio colectivo de nuestra comunidad. El plazo es el tiempo en el que los actores políticos reiteran y confirman los valores compartidos de la república. La división y compartimentalización del tiempo es un recurso instrumental que permite organizar, conducir y también medir la acción política, pero no para que el

tiempo ampute la dimensión de valores permanentes que las responsabilidades públicas de la representación demandan sino para que los actores asuman con el debido compromiso la articulación entre la verdad y el bien, y la intermediación que realizan ante el Estado por cuenta e interés de la república.

Por el sentido común que comparten el plazo, la institución para la que sirve su uso, y el propio régimen político y mentalidad que reconocen a esta última, es preciso no perder de vista que se trata de la teleología de un sistema de hacer, de comprender, y de hacer funcionar la vida política de nuestra comunidad. Es una institución que funciona para que la calidad de la república no decaiga. El derecho no pasa de ser una herramienta en manos de quienes viven y hacen operar las normas. Las normas no tienen voz propia, sino la voz, los valores y los intereses de quienes hacen funcionar y agregan valor público al sistema en el que se cumplen funciones sociales. Por las diferentes funciones que cada quien cumple es que el sistema mantiene una identidad regular, estable y buena en el tiempo. Por ello es indispensable percibir cómo es que el funcionamiento de instituciones como la acusación constitucional exige modos sustantivos y apropiados de usar el plazo. El plazo no puede usarse para fines que corrompan el propósito por el cual se reconoce la acusación constitucional, sea como antejuicio o como juicio político.

En este estudio se ha pretendido precisamente realizar un análisis más o menos exhaustivo sobre los alcances técnicos de la regulación del tiempo y de los efectos en su uso. Pero la comprensión de dichos alcances técnicos no está desvinculada de la explicación de su naturaleza, sentido, uso y efectos en función de los valores materiales de un modo de vida político. Las instituciones existen, se reconocen, operan y se mantienen por el proyecto que representan para la permanencia de una identidad política común. Las instituciones políticas, entre las cuales se cuenta la acusación constitucional, son parte de la estructura que ordena el sentido según una pauta constante que enlaza el pasado con el futuro a través de la acción inteligente de quienes nos desempeñamos como operadores de ellas en el presente. El presente es el lugar y el nexo que garantiza la visión del futuro que funda la continuidad de nuestra comunidad. Perder de vista la condición que las instituciones tienen en la afirmación de nuestra identidad es una amenaza que conduce a la disipación del vínculo político entre los miembros de nuestra comunidad. El Perú es más que proyectos de vida interesados de los individuos que conviven físicamente en espacios comunes regidos por el mismo Estado y las normas que en él se aprueban. El Perú es lo que la virtud política de sus ciudadanos construye y afirma, distinguiendo con claridad entre buenos y malos usos del poder, de las instituciones, de la acción y del tiempo en la vida y existencia política cotidiana.

Pero debido a que la acción política supone el uso eficiente y éticamente óptimo del tiempo para alcanzar resultados colectivos buenos para quienes convivimos bajo el paraguas de una misma historia, y en vista de un proyecto de vida común futura, es imposible que toda decisión en el curso de nuestra existencia no tenga carácter contingente. Porque es imposible decidir a partir de toda la información potencialmente posible, porque por el proceso continuo de desarrollo del sujeto y de la colectividad de ser posible conseguir toda la información posible ésta ya dejaría de ser toda al momento en que ésta debe tomarse, y porque además el contar con toda la información posible supone la capacidad ilimitada de comprenderla, negociarla y consensuarla al mismo tiempo con uno mismo y con todo otro sujeto responsable de la decisión colectiva, es imposible que cualquier decisión satisfaga plenamente, ni al mismo sujeto que participa en el proceso de toma de decisión, ni a los demás sujetos que participan en la misma, y mucho menos a todos quienes son destinatarios de la decisión que se adopte Ninguna decisión es necesariamente la única, ni la mejor, en el marco de sujetos y de alternativas posibles. La decisión política es una decisión temporal y materialmente contingente, pero es imposible no tomarla. En consecuencia, es imposible también esperar comunidades satisfechas con las decisiones políticas tomadas por quienes las representan. La felicidad política, por ello, es un fenómeno existencialmente contingente. La sociedad más feliz será por tanto aquella en la que las decisiones se orientan según el juicio ético de los representantes

para pretender la felicidad de sus asociados, pero también aquella en la que los propios ciudadanos tienen conciencia del carácter contingente de la representación política.

En la apreciación de la conducta, desempeño y gestión de los más altos funcionarios no puede pasarse por alto la contingencia, y por ello mismo los altos niveles de incertidumbre que tiene el acto de elegir a quienes se desempeñarán como nuestros representantes. Sólo si quienes comparten una misma historia en un momento político determinado cuentan o desarrollan la capacidad de absorber la incertidumbre e inseguridad inherente al carácter existencial de toda gestión y proyecto humano es posible la convivencia. La capacidad de absorber la incertidumbre e inseguridad en gran parte depende de la tolerancia y reconocimiento de la imposibilidad de contar con toda la información necesaria sobre las preferencias e intereses de quienes son afectados por una decisión política. Pero también de la necesaria experiencia y sagacidad para sospechar que aquello a lo que no sin ligereza se conoce como opinión pública no resulta ser otra cosa que el endoso de corrientes de opinión insuficientemente informadas y procesadas por quienes desde los medios de comunicación inducen a la fácil creencia que existe sólo un modo de juzgar una realidad siempre insuficientemente percibida y comprendida por todos los miembros de la sociedad. En la actual sociedad mediática y de masas es en la que con mayor propiedad puede hablarse de la sociedad del riesgo, entre otras cosas por la infundada creencia que hay modos únicos de apreciar la vida, el mundo, la naturaleza o cualquier otra experiencia humana. La nuestra es una realidad perforada por falta de información de calidad y también saturada de pliegues o arrugas en nuestra comprensión o entendimiento de lo que perciben nuestros sentidos y nuestra razón.

Este es el contexto en el que evalúan la conducta política quienes representan a la república. Es un contexto contingente, incierto, indeterminado, inseguro, insuficientemente informado, y, peor aún, incompletamente comprendido. El antejudio y el juicio político tienen la camisa de fuerza del tiempo para ocuparse de informarse y valorar el desempeño de los altos funcionarios en el ámbito de esta contingencia, a la que hay que agregar el sesgo del que no está exenta la acción afectada por la afinidad o antagonismo entre quienes compiten políticamente. Puede verse cómo ni la norma ni la técnica de su interpretación y aplicación tienen capacidad para conjurar la contingencia, ni la discrecionalidad en la decisión y en la acción política. Esa es la naturaleza abierta de toda decisión, así el derecho acote los márgenes en los que ella puede tomarse. La racionalidad presunta y pretendida del derecho no pasa de ser sino una herramienta que aspira a reducir la indeterminación y el carácter abierto de la discrecionalidad irreductible y contingente en toda decisión. La racionalidad que agrega el derecho a los procesos políticos resulta del proceso de defensas colectivas internas que impulsan al ser humano a limitar y controlar el temor o la angustia ante el carácter abierto e indeterminado de la vida misma. Y es la precariedad de las falsas certezas a que induce la racionalidad normativa (estableciendo reglas que igualan lo diverso e inigualable) la que se difunde como ideología hegemónica en el mundo global.

En último término la discrecionalidad es irreprímible y también inabdicable. Las decisiones resultan de actos de voluntad de quien tiene poder o autoridad para fijar un curso de acción. Las normas orientan pero no anulan el marco subjetivo en el que se da y no puede sino darse la discrecionalidad inherente a toda decisión. El desvalimiento y vulnerabilidad del hombre ante su naturaleza temporal y corporal, y ante la vida misma, es inocultable e inerradicable, y es desde esa condición en la que funciona y opera el régimen político. La acusación constitucional es parte inherente a ese mismo régimen, y en esa arena es donde con mayor facilidad se exhiben y exponen los límites de la técnica para encubrir el acto político puro.

El derecho es la palanca con la que la decisión política fija y comunica el curso de acción. Pero la decisión misma es la única regla de la legitimidad política y jurídica. Sin las prótesis del aparato

normativo. El Estado de Derecho encubre bajo su sombra todo tipo de usos, intenciones e intereses. Los valores que su existencia permite son casi universalmente admitidos. Menos reconocidas son las amenazas que este tipo de organización trae como resultado. Una de ellas es la imposibilidad de encontrar modos concretos de entender lo justo, o lo correcto. El Estado de Derecho es la forma más apropiada para administrar sociedades en las que la moral es relativa, pero a la vez su estructura conceptual es moralmente inexpugnable como medio para afirmar la universalidad de ciertos valores en medio de un universo de moralidades y racionalidades todas relativas e inconfundibles.

Bajo el Estado de Derecho sólo el valor de la tolerancia hace factible la coexistencia de la contradicción y de la incoherencia colectiva. En la sociedad contemporánea la regla de convivencia del Estado de Derecho es parte de la dogmática secular de la religiosidad en la sociedad. La diosa Tolerancia permite la convivencia de los contrarios, de los agnósticos y de los que viven en fe, de los que abogan por la razón y de los que apuestan por el impulso de la voluntad. Pero en nombre de esa tolerancia existe también un marco de intolerancia contra quienes se oponen a la particularidad de quienes accidentalmente tienen el poder de afirmar la universalidad hegemónica en un horizonte temporal determinado. Un marco de intolerancia también contra la pluralidad efectiva, concreta y sustantiva de racionalidades desasidas de otro valor que no sea la tolerancia con la total diversidad.

Es por ello que el aparato de simulación de orden masivo, global y dominante, en el que opera y desde el que reproduce la sociedad la ideología del Estado de Derecho y de la democracia representativa, es impotente para anular y extinguir la lucha eterna entre el bien y el mal. La ciudad en cuyo territorio se libra esa lucha entre los órdenes primordiales nuevamente testimoniará la batalla de las fuerzas subterráneas de The League of Shadows liderada por Ra's Al Gul, o el ascendiente maya y mafioso de las maras centroamericanas, y los esfuerzos de la nueva raza de titanes que nazca en las entrañas del kali yuga de la modernidad actual. Titanes y pandilleros del Tártaro son quienes, en último término, escribirán el ser en el horizonte finito del tiempo de vida de quienes libran la batalla por la verdad y la justicia durante nuestra existencia. Lleven o no la máscara, o el tridente, con los que hoy se escudan los técnicos para suplir las deficiencias de la representación en la asamblea de la república. Será la lucha en la que el demiurgo mostrará la recta intermediación que restaure el sello quebrado por el racionalismo y la autonomía del individualismo que caracterizan a la mentalidad y forma de vida moderna.

De esa batalla política y moral emergerá seguramente una nueva manera de entender y afirmar el indesligable vínculo entre la naturaleza y la ley de las instituciones que una vez encarnó Temis. Entre la verdad y la vida. Y entre el ser que permanece duradero e incambiable, y la mutabilidad del tiempo en el que el ser emerge y se presenta como fenómeno político y como proyecto de convivencia enhebrado y tejido en la existencia humana. En términos de la cuestión heideggeriana, quizá sea esa la oportunidad esperada para transitar el camino del tiempo al sentido del ser colectivo, o el horizonte en el que se avizore ese mismo ser que el tiempo revele. Quizá ya no sea la Némesis del olvido de los compromisos personales del sujeto con la comunidad a la que pertenece y en la que participa. Quizá sea el rito mitraico del que resulte que el hombre triunfe en las cavernas frente a las fuerzas subterráneas que confundiéndolo lo incitan a traicionarse a sí mismo. O será quizás, acaso, el panteón moloquita en el que yazga sepultada la ignominia de quienes defraudaron a la patria.