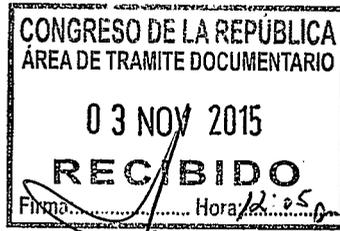




Proyecto de Ley Nº 4937/2015-CR



**PROYECTO DE LEY QUE TIPIFICA LAS
INFRACCIONES CONSTITUCIONALES A
QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 99 DE LA
CONSTITUCION**

Los Congresistas de la República que suscriben, miembros del Grupo Parlamentario "Concertación Parlamentaria", a iniciativa del congresista JAVIER VELÁSQUEZ QUESQUÉN, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y conforme a lo dispuesto en los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente proyecto de ley reforma constitucional.

**PROYECTO DE LEY QUE TIPIFICA LAS INFRACCIONES
CONSTITUCIONALES A LAS QUE HACE REFERENCIA EL
ARTÍCULO 99° DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ**

**TITULO I
Definiciones generales**

Definición de infracción constitucional

Artículo 1°.- Constituye infracción de la Constitución a la que se refiere el artículo 99° de ésta, toda acción u omisión cometida por los funcionarios públicos mencionados en el mismo artículo, que, sin constituir delito ni el ejercicio legítimo de una facultad constitucional o legal, evidencie una indubitable conducta que trasgrede de manera objetiva, deliberada y grave su texto expreso.

En el caso del Presidente Constitucional de la República y de los ministros de Estado, no constituye infracción a la Constitución la aprobación y aplicación de políticas generales de gobierno aprobadas conforme a ley. Tampoco lo es la aprobación, por sí misma, por parte del Ejecutivo o el Congreso, de normas jurídicas que posteriormente sean declaradas inconstitucionales o ilegales por el Tribunal Constitucional y el Poder Judicial.

Principio de legalidad

Artículo 2°.- Constituye infracción constitucional conforme a la definición prevista en el artículo 1, únicamente aquellos supuestos que se encuentren descritos de manera expresa en la presente Ley, al momento de ocurrido los hechos.

Principios de razonabilidad y proporcionalidad

Artículo 3°.- Las sanciones establecidas en el primer párrafo del artículo 100° de la Constitución serán impuestas atendiendo a la gravedad de la infracción constitucional

cometida, garantizándose el derecho al debido proceso al acusado y con sujeción a los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

TITULO II Infracciones Constitucionales

Capítulo I Infracciones comunes

Artículo 4°.- Son infracciones comunes a todos los funcionarios pasibles de acusación constitucional, las siguientes:

4.1. Violar o impedir gravemente el ejercicio de los derechos constitucionales a que se refiere el artículo 2° de la Constitución.

4.2. Negarse a cumplir en forma reiterada e injustificada las resoluciones firmes del Poder Judicial, Tribunal Constitucional y Jurado Nacional Elecciones que contengan mandatos específicos e indubitables.

4.3. Destruir o permitir la destrucción bienes que formen parte del patrimonio histórico de la Nación declarados como tales por ley expresa.

4.4. Transgredir gravemente el deber de neutralidad en los procesos electorales e impedir o limitar el derecho al voto de los ciudadanos.

4.5. Rebelarse o cometer sedición para arrogarse el poder del Estado que emana del pueblo.

4.6. Obedecer a un gobierno usurpador y a quienes asumen funciones públicas en violación de la Constitución y las leyes.

4.7. Aplicar normas cuya inconstitucionalidad ha sido expresamente declarada por el Tribunal Constitucional en un proceso de inconstitucionalidad.

4.8. No presentar en el plazo correspondiente la declaración jurada de bienes y rentas al tomar posesión del cargo, durante su ejercicio y al cesar en el mismo.

Capítulo II Infracciones del Presidente de la República y ministros de Estado

Artículo 5.- Son infracciones constitucionales comunes al Presidente de la República y ministros de Estado:

5.1. Entregar a un solicitante de asilo político al país que lo persigue

5.2. Retirar la nacionalidad a un peruano, sin que éste haya hecho expresa renuncia a ella.

5.3. Abdicar de la soberanía sobre el territorio y dominio marítimo nacional. No se considera infracción la celebración y aprobación, conforme a la Constitución, de Tratados Internacionales relativos a limitaciones al ejercicio de tal potestad.

5.4. Disponer de los fondos y reservas intangibles de la seguridad social para fines ajenos a la finalidad de ésta. La responsabilidad se extiende a los congresistas que aprueben una ley que así lo disponga.

5.5. Ratificar o denunciar tratados sin la aprobación del Congreso, cuando ésta sea obligatoria.

5.6. Disponer que el Estado realice actividad empresarial sin previa ley autoritativa aprobada por el Congreso.

5.7. Dictar normas que autoricen el establecimiento de monopolios.

5.8. Confiscar propiedad privada o expropiarla sin previo pago en efectivo de una indemnización justipreciada.

5.9. Conferir derechos de propiedad, posesión o concesión de recursos naturales a extranjeros dentro de los cincuenta kilómetros de la frontera, salvo caso de necesidad pública expresamente declarada por decreto supremo aprobado por el Consejo de Ministros.

5.10. Transferir la propiedad de bienes de dominio público a particulares, sin perjuicio de poder concederlos conforme a ley.

5.11. Disponer la creación o exoneración de tributos por norma sin jerarquía de ley, salvo el caso de aranceles y tasas que se regulan por decreto supremo.

5.12. Disponer el ingreso de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional en el recinto del Congreso, sin la autorización del Presidente del Congreso

5.13. Negarse a poner a disposición del Congreso los efectivos de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional que demande el Presidente del Congreso.

5.14. Garantizar el pago de deudas asumidos por un gobierno usurpador.

5.15. Asumir empréstitos para cubrir gastos permanentes.

5.16. Expedir un Decreto de Urgencia que contenga materia tributaria.

5.17. No remitir, el Presidente de la República, la Cuenta General de la República al Congreso dentro del plazo establecido en el artículo 81 de la Constitución, salvo caso fortuito o fuerza mayor.

5.18. Disponer que la emisión de la moneda peruana esté a cargo de un Estado extranjero o una empresa privada.



5.19. Aprobar operaciones de endeudamiento interno o externo del Estado, fuera del marco de la ley.

5.20. Desempeñar el encargo de un despacho ministerial, fuera del plazo señalado en el artículo 127° de la Constitución.

5.21. Gestionar, por parte de un ministro, intereses propios o de terceros, así como ejercer actividad lucrativa, o de intervención en la dirección o gestión de empresas o asociaciones privadas.

5.22. Decretar el estado de emergencia o del estado de sitio por un plazo indeterminado, o excediendo el plazo establecido en la Constitución.

5.23. Negarse a dirigir mensajes al Congreso al inicio de su mandato y en la oportunidad señalada en el numeral 7 del artículo 118 de la Constitución.

5.24. Conceder, el Presidente de la República, indultos, conmutaciones y gracias a condenados y procesados por delitos que la Constitución o la Ley prohíbe expresamente concederlos.

5.25. Nombrar embajadores y ministros plenipotenciarios sin la aprobación del Consejo de Ministros o sin dar cuenta al Congreso de la República.

5.26. Ejercer otra función pública, salvo las excepciones constitucionales.

5.27. No comparecer el Presidente del Consejo de Ministros y los demás ministros al Congreso de la República dentro del plazo de 30 días de haber asumido funciones con la finalidad establecida en el artículo 130 de la Constitución.

5.28. No concurrir al Congreso de la República, todos o alguno de los ministros, cuando son llamados con fines de interpelación.

5.29. No dimitir del cargo de ministro cuando el Congreso ha aprobado el voto de censura o no haberse obtenido el voto de confianza.

5.30. Decretar el Presidente de la República regímenes de excepción por causas distintas a las señaladas en el artículo 137° de la Constitución.

Capítulo III Infracciones de los congresistas de la República

Artículo 6°.- Son infracciones constitucionales cometidas por congresistas de la República, las siguientes:

6.1. Aprobar tributos con fines predeterminados sin que medie solicitud expresa del Poder Ejecutivo

6.2. Aprobar operaciones de endeudamiento interno o externo del Estado, fuera del marco de la ley.



6.3. Aprobar la Ley Anual de Presupuesto sin partida destinada al servicio de la deuda pública, cuando ésta exista.

6.4. Aprobar tributos referidos a beneficios o exoneraciones sin haberse recibido el informe previo del Ministerio de Economía y Finanzas.

6.5. Integrar una comisión parlamentaria de carácter internacional, sin la previa autorización del Congreso.

6.6. Negarse en forma reiterada al desempeño de sus funciones públicas, inasistiendo injustificadamente a las sesiones del Pleno y comisiones de las que forme parte. El Reglamento del Congreso precisará las condiciones para habilitar esta infracción.

Capítulo IV Infracciones de los vocales supremos

Artículo 7°.- Son infracciones constitucionales cometidas por vocales de la Corte Suprema de la República:

7.1. *No concurrir injustificadamente al Congreso de la República para sustentar el pliego correspondiente a su institución, conforme lo señala el artículo 80 de la Constitución Política; así como no presentar su proyecto ante el Ejecutivo.*

7.2. *Inscribirse como candidato en las elecciones generales o regionales y municipales haber renunciado seis meses antes de la elección.*

7.3. *Negarse a fallar en casación o en última instancia los procesos que son de su competencia.*

7.4. *No presentar en el plazo correspondiente la declaración jurada de bienes y rentas al tomar posesión del cargo, durante su ejercicio y al cesar en el mismo.*

7.5. *No concurrir injustificadamente al Congreso de la República para sustentar el pliego correspondiente a su institución, conforme lo señala el artículo 80 de la Constitución Política; así como no presentar el proyecto de presupuesto del Poder Judicial al Ejecutivo.*

7.6. Comisionar o delegar el conocimiento de un proceso judicial de su competencia.

7.7. Aplicar una norma legal cuya inconstitucionalidad haya sido expresamente declarada por el Tribunal Constitucional.

Capítulo V Infracciones de los Fiscales Supremos

Artículo 8°.- Son infracciones constitucionales cometidas por los fiscales supremos:

8.1. Reelegirse o prorrogarse en el cargo de Fiscal de la Nación por un plazo o período mayor al establecido en la Constitución y la Ley.

8.2. Inscribirse como candidato en las elecciones para ser miembro del Parlamento Nacional sin haber renunciado seis meses antes de la elección.

8.3. No concurrir injustificadamente al Congreso de la República para sustentar el pliego correspondiente a su institución; así como no presentar su proyecto ante el Ejecutivo.

8.4. No presentar en el plazo correspondiente la declaración jurada de bienes y rentas al tomar posesión del cargo, durante su ejercicio y al cesar en el mismo.

8.5. Negarse a formular cargos ante el Poder Judicial, cuando existan indicios razonables de la comisión de delitos contra la administración pública por parte de los funcionarios mencionados en el artículo 99 de la Constitución, salvo lo dispuesto en el artículo 117 de la Constitución.

Capítulo V

Infracciones de miembros del Tribunal Constitucional

Artículo 9°.- Son infracciones constitucionales cometidas por integrantes del Tribunal Constitucional, las siguientes:

9.1. Participar en la elección para ser miembro del Parlamento Nacional sin haber renunciado seis meses antes de la elección.

9.2. Elegirse como sus miembros a jueces o fiscales que no han dejado el cargo con un año de anticipación.

9.3. Negarse a conocer de manera injustificada los procesos de inconstitucionalidad y competencial, y en última instancia los demás que correspondan a su competencia.

9.4. Inaplicar normas constitucionales al resolver los procesos de su competencia, salvo el caso de resolución de antinomias de la propia Constitución, si fuere el caso.

Capítulo VI

Infracciones de miembros del Consejo Nacional de la Magistratura

Artículo 10°.- Son infracciones constitucionales cometidas por integrantes del Tribunal Constitucional, las siguientes:

10.1. Nombrar, sin previo concurso público de méritos y evaluación personal, a los jueces y fiscales de todos los niveles.

10.2. Excederse sin motivo razonable del plazo que señala la ley para la ratificación de los jueces y fiscales de todos los niveles.

10.3. Expedir la resolución de destitución y de no ratificación de los jueces y fiscales sin adecuada y razonable motivación y sin previa audiencia al interesado.

10.4. Negarse sin causa justa a extender el título oficial que acredita a los jueces y fiscales.

10.5. Participar en la elección para ser miembro del Parlamento Nacional sin haber renunciado seis meses antes de la elección.

Capítulo VII

Infracciones de miembros del Defensor del Pueblo

Artículo 11°.- Son infracciones constitucionales cometidas por el Defensor del Pueblo, las siguientes:

11.1. No concurrir injustificadamente al Congreso de la República para sustentar el pliego correspondiente a su institución; así como no presentar su proyecto ante el Ejecutivo.

11.2. Someterse al mandato imperativo de persona o institución.

11.3. No cumplir con el deber de defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad, previstos en la Constitución.

11.4. No supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía, conforme a Ley.

11.5. Participar en la elección para ser miembro del Parlamento Nacional sin haber renunciado seis meses antes de la elección.

Capítulo IX

Infracciones del Contralor General de la República

Artículo 12°.- Son infracciones constitucionales cometidas por el Contralor General de la República, las siguientes:

12.1. No acompañar a la Cuenta General de la República, en el plazo que corresponde, el informe de auditoría a que se refiere el artículo 81 de la Constitución Política.

12.2. Omitir supervisar en forma reiterada y grave la legalidad de la ejecución del Presupuesto del Estado, de las Operaciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones sujetas a control.



12.3. No dar respuesta de manera injustificada y reiterada a las solicitudes de información requerida por congresistas de la República.

12.4. Inscribirse como candidato en la elección para ser miembro del Parlamento Nacional sin haber renunciado seis meses antes de la elección.

Lima, octubre de 2015.

~~JAVIER VELÁSQUEZ QUESQUÉN
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA~~

CONCERTACIÓN PARLAMENTARIA
Javier Velásquez Quesquén
Vocero

MULDER

Coberto Echevarría
E. RIVERA

LEÓN B.

Myra!

ces

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 06 de Noviembre del 2015

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 437 para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de Constitución y Reglamento.

HUGO FERNANDO ROVIRA ZAGAL
Oficial Mayor(e)
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICION DE MOTIVOS

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

Respecto del juicio político por la comisión de delitos, la doctrina constitucional es pacífica al señalar que procede cuando se han cometido infracciones penales que están debidamente tipificadas en el Código Penal o leyes penales especiales. En tal caso, la función del Congreso es habilitar al Poder Judicial para que pueda juzgar, y eventualmente condenar, a los funcionarios señalados en la referida norma constitucional. Es por ello que en este caso se habla más propiamente de antejuicio político, pues el Congreso no juzga ni sanciona.

JUICIO POLÍTICO Y TIPICIDAD

En el juicio político, sustentado en la comisión de infracciones constitucionales, a diferencia del antejuicio, existen claras diferencias en la doctrina jurídica sobre la posibilidad de llevarlo a cabo en tanto no se hayan tipificado las infracciones punibles, como efectivamente no lo están hasta hoy en día, a riesgo de atentar contra uno de los más importantes principios del sistema democrático de gobierno: El principio de legalidad.

EL PRINCIPIO DE FUERZA NORMATIVA DE LA CONSTITUCIÓN Y LA FORMACIÓN DEL JUICIO POLÍTICO

La Constitución, en sentido formal, ha pasado por un largo camino para transformarse de un documento que define el cauce a través del cual debe discurrir la actividad política del Estado, a uno que, sin dejar de fijar la concepción política imperante, se constituye en la norma fundamental y suprema y, por lo tanto, aplicable coactivamente a todos los integrantes de una sociedad, sean personas naturales o jurídicas, afirmando con ello su fuerza normativa.

Como señala el Tribunal Constitucional en su sentencia emitida en el expediente **000042-2004-PI/TC**,

"el principio de fuerza normativa de la Constitución quiere decir que los operadores del Derecho y, en general, todos los llamados a aplicar el Derecho —incluso la administración pública—, deben considerar a la Constitución como premisa y fundamento de sus decisiones, lo cual implica que: 'a) dado que la Constitución es norma superior habrán de examinar con ella todas las leyes y cualesquiera normas para comprobar si son o no conformes con la norma constitucional; b) habrán de aplicar la norma constitucional para extraer de ella la solución del litigio o, en general, para configurar de un modo u otro una

situación jurídica; c) habrán de interpretar todo el ordenamiento conforme a la Constitución. En otras palabras, si la Constitución tiene eficacia directa no será sólo norma sobre normas, sino norma aplicable, no será sólo fuente sobre la producción, sino también fuente del derecho sin más' (DE OTTO, Ignacio. Derecho constitucional. Sistema de fuentes. Sexta reimpresión. Barcelona: Ariel, 1998, p. 76)". (F.J. N° 8)

Pero la transición de la Constitución-principio a Constitución-norma fundamental no es un proceso que aún haya acabado. Si bien la fuerza normativa de la Constitución, como principio, no tiene ahora objeciones ideológicas, en la práctica aún tiene dificultades para establecerse. Por ejemplo, hasta hace muy poco muchos, y aún ahora unos cuantos, señalaban que los derechos sociales contenidos en la Constitución eran derechos programáticos o expectativos, y que de ninguna manera eran exigibles materialmente al Estado, o lo eran de manera condicionada o mínima, a diferencia de los derechos civiles y políticos, denominados de primera generación, que sí son exigibles.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que ya hace más de 40 años, la Conferencia Internacional de Derechos Humanos, realizada en Teherán en 1968, emitió una Proclamación por la que reconoció lo siguiente: "13. Como los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles, la realización de los derechos civiles y políticos sin el goce de los derechos económicos, sociales y culturales resulta imposible".

A su turno, nuestro Tribunal Constitucional ha señalado en su sentencia N° 2016-2004-AA/TC, alineándose con esta posición, que

"En puridad, todos los derechos humanos constituyen un complejo integral único e indivisible, con el que los diferentes derechos se encuentran necesariamente interrelacionados y son interdependientes entre sí".

Y luego, refiriéndose a los derechos económicos sociales y culturales, remarcó:

"No se trata, sin embargo, de meras normas programáticas de eficacia mediata, como tradicionalmente se ha señalado para diferenciarlos de los denominados derechos civiles y políticos de eficacia inmediata, pues justamente su mínima satisfacción representa una garantía indispensable para el goce de los derechos civiles y políticos. Sin educación, salud y calidad de vida digna en general, mal podría hablarse de libertad e igualdad social, lo que hace que tanto el legislador como la administración de justicia deban pensar en su reconocimiento en forma conjunta e interdependiente". Sentenciando luego que "El reconocimiento de estos derechos exige, entonces, superar su concepción programática, perfeccionando los mandatos sociales de la Constitución, así como la obligación del Estado, en la cual se impongan metas cuantificables para garantizar la vigencia del derecho (José Luis Cascajo Castro. La tutela constitucional de los derechos sociales. Cuadernos y Debates N.º 5. Madrid. 1998, pág. 53)".

Si la fuerza normativa de la Constitución ya no está en cuestión ahora respecto de los derechos económicos, sociales y culturales, nunca lo estuvo respecto de los derechos

civiles y políticos. Y justamente uno de esos derechos, es el contenido en su **artículo 2, inciso 24 literal d) de nuestra Constitución**, según el cual:

“toda persona tiene como derecho fundamental a la libertad y a la seguridad personal, en consecuencia: “d) Nadie será procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no esté previamente calificado en la ley, de manera expresa e inequívoca, como infracción punible; ni sancionado con pena no prevista en la ley”.

Este es el principio de legalidad, que nació en los albores del constitucionalismo, el cual está ubicado en nuestra carta magna en su título referido a los derechos fundamentales de la persona, y no en el de los derechos y principios de la función jurisdiccional, no por casualidad, sino porque el constituyente ha querido que sea un derecho-principio transversal a todos sus aspectos normativos sancionatorios, tanto judiciales, administrativos disciplinarios, políticos e inclusive aplicable a las relaciones entre particulares. Y esto es así porque es la forma más efectiva de evitar que se imponga la arbitrariedad en el manejo de la cosa pública y, en especial, en la libertad de las personas.

¿Podemos decir entonces, con algún viso de justificación constitucional, que el principio de legalidad, y con él, el sub-principio de taxatividad, no son de aplicación a los procesos sancionatorios parlamentarios?

Parece ser que hay un sector en el Parlamento que así lo cree, pues de esa manera quiere tener carta abierta, amparados en una eventual mayoría, para imponer sanciones y sacar del camino a quienes consideran sus enemigos políticos, bajo el pretexto de que cualquier supuesta infracción, no tipificada por ley, viola la Constitución y merece la imposición de las sanciones políticas que ésta establece, de acuerdo al libre criterio de su conveniencia y oportunismo político.

POSICIONES DOCTRINARIAS RESPECTO DE LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y EL DE TAXATIVIDAD EN EL JUICIO POLÍTICO.

Debemos reconocer, sin embargo, que un sector de la doctrina, sostiene, de buena fe, que es posible someter a juicio político a quienes cometan infracciones constitucionales, considerando éstas a todas aquellas violaciones de la Constitución que no estén calificadas como delitos. Un rango bastante amplio y subjetivo que puede llenar más de un cajón de sastre. Entre ellos tenemos a **Eguiguren Praeli**, para quien no obstante reconocer que

“(…) pese a que el concepto de infracción constitucional no se encuentra suficientemente desarrollado en la doctrina nacional, ni delimitado en nuestra Constitución, entendemos que ésta se configura ante la comisión de cualquier acto u omisión que contravenga algún precepto constitucional”

aunque también admite que por ser ésta una fórmula abierta,

"puede generar el riesgo de una manipulación política"¹.

César Landa, ex integrante y Presidente del Tribunal Constitucional, reconoce por su parte que la falta de tipicidad de las infracciones constitucionales en un juicio político

"deja un amplio margen de interpretación política para procesar o no a una alta autoridad sin la garantía del debido proceso, ya que todo ejercicio de la potestad sancionadora del Estado debe estar premunido del principio de legalidad, según el cual no hay sanción ni infracción, sin ley previa";

Sin embargo sugiere que, dado que es imperativa su aplicación, para ello deben tenerse en cuenta principios que permitan delimitarlo conceptualmente, entre ellos, la tipificación, entendiéndose por ésta

"toda violación a los bienes jurídicos establecidos en la Constitución, los mismos que no sean materia de protección y sanción –en caso de incumplimiento– por norma legal alguna" y los principios de razonabilidad, que implica la "violación a un mandato constitucional objetivo", así como a los principios de racionalidad, proporcionalidad del acto violatorio y de proporcionalidad de las sanciones².

Estas posiciones, no obstante, no son compatibles con la tradición jurídica de nuestro país. Desde el siglo XIX y el XX brillantes juristas peruanos ya habían sentado doctrina al respecto. Así, Valentín Paniagua cita en su ensayo *"La Justiciabilidad de los actos político-jurisdiccionales del Congreso"*³, a **Luis Felipe Villarán** y **Manuel Vicente Villarán** (padre e hijo). Respecto del primero, dijo que, comentando la Constitución de 1860, señaló que

*"(...) los actos infractorios de la Constitución y de las leyes, que en sí mismos no son delitos previstos en el Código Penal, no pueden ser castigados, por la sencilla razón que la Ley de Responsabilidad de los Funcionarios Públicos ha omitido lo que debería ser su principal objeto, esto es, establecer penas para infracciones no previstas en el Código Penal"*⁴

En tanto que de Manuel Vicente Villarán cita su posición respecto de las infracciones a la Constitución que cometen los ministros, según la cual

*"es de notar que hay violaciones de la Constitución que no figuran como delitos previstos y castigados en el Código Penal. Los Ministros que fuesen acusados por tales infracciones, no podrán ser condenados por la Corte Suprema. No hay pena sin ley"*⁵.

¹ En el artículo *Las inmunidades parlamentarias y el antejercicio político en el régimen constitucional peruano*, publicado en el libro *Inmunidades y prerrogativas en Latinoamérica*, editado por la Fundación Interamericana de Abogados. Lima, 2007. Pág. 178.

² En el artículo *Antejercicio Político*. En <http://www.juridicas.unam.mx/inst/evacad/eventos/2004/0902/mesa2/392s.pdf>.

³ Publicado en el Anuario Iberoamericano de justicia constitucional N° 3, 1999, págs. 181-204.

⁴ En *La Constitución Peruana Comentada*, Lima, 1989, E. Moreno (editor), pág. 239

⁵ Páginas Escogidas, Lima 1962, pág. 159.



Y también es memorable lo escrito por Francisco de Paula González Vigil, en El Comercio del 25 de septiembre de 1862, refiriéndose a las discusiones parlamentarias que hubieron respecto de la acusación contra el presidente Gamarra, en el que reconoció, refiere Paniagua, que **“no había ley que determinara, específicamente, los casos en que el Presidente debía responder por infracciones constitucionales”** por lo que propuso en la Convención de 1934 una ley que **“no se acuse al Presidente, durante el periodo de su mandato, fuera de los casos que determinare la Ley”**.

Hoy en día, la doctrina nacional sigue el mismo rumbo, opinando por la imposibilidad de acusar y, eventualmente, sancionar, por infracciones constitucionales en tanto éstas no estén tipificadas por norma expresa. Así, en forma contundente, **Valentín Paniagua Corza** señaló que

“La Constitución [se refiere a la de 1993] no permite acusar y sancionar infracciones no tipificadas legalmente. Hay formal reserva al respecto (Art. 2 Inc. 24) d) de la Constitución (...). No bastaría, en consecuencia, una simple resolución acusatoria del Congreso para tipificar y sancionar, como infracción punible, una infracción constitucional cualquiera. Implicaría la violación del principio de legalidad a que el Congreso también está sujeto en todos sus actos”⁶.

En esta misma línea, **Marcial Rubio Correa**, señaló:

“Cabe plantearse si se puede o no hacer antejuicio y establecer sanciones por el Congreso, en el caso de infracciones a la Constitución que no son delito y en las cuales, por lo tanto, la Corte Suprema nunca asumirá competencia, con lo cual tampoco podrá absolver ni en consecuencia retirar la sanción del Congreso. Como ya opinamos, si ello ocurriera de esa manera, sería inconstitucional porque atentaría contra el derecho al debido proceso y a la tutela jurisdiccional establecidos en el inciso 3 del artículo 139° de la Constitución”⁷.

En forma similar, **Bernales Ballesteros** escribió:

“[I]a Constitución de 1993 no menciona nada al respecto ni existe una relación de hechos que puedan ser calificados como infracciones constitucionales. Cualquier intento de aplicar una sanción bajo el argumento de cometerse una infracción constitucional, cuando no hay precisión legal que establezca los alcances de la figura, se encuentra en contradicción con principios constitucionales, como el que establece que «Nadie será procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no esté previamente calificado en la ley, de manera expresa e inequívoca, como infracción punible; ni sancionado con pena no prevista en la ley» (art. 2, inc. 24-

⁶ En el artículo *La justiciabilidad de los actos políticos-jurisdiccionales del Congreso*, publicado en Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional. N° 3, Enero/Diciembre 1999, pág. 190.

⁷ En *Estudio de la Constitución Política de 1993*. T. 4, pág. 141. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. Fondo Editorial, 1999.



d de la Constitución). Principios como éste buscan evitar la arbitrariedad en materia de sanciones”⁸.

También, Eloy Espinoza-Saldaña Becerra asevera:

“En el Perú, de acuerdo al texto de la Constitución de 1993, no hay en rigor un juicio político como es el caso de los Estados Unidos, ni un esquema igual al de otros países latinoamericanos, sino algo denominado Acusación Constitucional, cuyos alcances son semejantes al antejudio pues en los hechos solamente procede por la comisión de delitos. Teóricamente la Constitución lo deja abierto también para infracciones constitucionales, pero por falta de reglamentación estos supuestos no tienen hoy trámite habilitado”.”⁹

Otros estudiosos son de la misma opinión. El fallecido Quispe Correa escribió:

*“(…) ¿qué actos constituyen infracciones constitucionales? No se ha especificado legalmente. Sólo figura un extremo de pena en la Constitución. Que llega hasta diez años de inhabilitación para ejercer función pública. Sin embargo, no existe una tabla que determine qué actos son infractorios y qué penas merecen. ¿En qué casos se aplicaría el máximo de la sanción y en qué otros casos existiría una punición menor? Nadie lo sabe. Este es un castigo fundado en la subjetividad, cuyo origen es estrictamente político, lo que puede ser causa de arbitrariedades. (...). El Congreso se estima exonerado del deber de tipificar ilícitos constitucionales? Por supuesto que, entonces y, aún, en estos días, el Parlamento se hace el desatendido sobre la necesidad de establecer un catálogo de conductas inconstitucionales, así como un repertorio de sanciones que cada una de esas conductas merecería. Hace falta una ley que cumpla con lo que hoy confirma el Tribunal Constitucional: la taxatividad de la norma es un principio aplicable a todas las instituciones, sean estas públicas o privadas. Y el parlamento es una institución pública”*¹⁰.

Finalmente, otros tratadistas o reconocidos profesores más jóvenes de derecho constitucional defienden esta posición, como Abraham García Chávarri, para quien la atipicidad de las infracciones constitucionales constituye su principal problema, pues

“si no existe en el ordenamiento jurídico, como es el caso, una norma que describa y detalle las conductas u omisiones infractoras de la Constitución, la discrecionalidad del Congreso es un proceso de acusación constitucional puede devenir en una no querida arbitrariedad, lejana a todo Estado Constitucional y

⁸ En *La Constitución de 1993. Análisis comparativo*. Lima ICS, 1999. Pág. 465, citado por el TC en su sentencia 00156-2012-PHC/TC.

⁹ Eloy Espinoza-Saldaña Becerra. *La Constitución de 1993. Análisis y comentarios II. Series Lecturas Constitucionales* N° 11, pp. 136 y ss.

¹⁰ Publicada en la revista virtual SAPERE del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad San Martín de Porres: http://www.derecho.usmp.edu.pe/instituto/revista/articulos/EL_DERECHO_SANCIONADO.pdf

contraria a él” agregando que “al no estar debidamente tipificados sus supuestos, la infracción constitucional no debería aplicarse”¹¹.

En esta línea se inscriben también **Benji Espinoza Ramos**¹² y **Daniel Soria**¹³, entre otros.

En el ámbito internacional, no podemos pasar por alto el comentario que hizo Eloy Espinoza-Saldaña respecto de la finalidad del control político, dentro de ellas, las acusaciones constitucionales, en Italia:

“Es interesante entonces anotar cómo en Italia se ha venido dando una significativa e ilustrativa evolución en el tratamiento de estos temas. Una primera perspectiva a tomar en cuenta en mérito a su especial relevancia es la de Serio Galeotti, quien en su *Introduzione alla teoria del controlli costituzionali* (Milán, Guiffré, 1963) (...) concluye que el eje del control no es la sanción al funcionario infractor, sino la preservación de determinados valores, aun cuando es justo reconocer que para dicho autor todavía es necesaria la existencia de una medida punitiva en contra del funcionario antes mencionado. Sin embargo, este ha sido el punto de partida para llegar a la postura hoy dominante en el caso italiano, donde desde Carlo Chimenti (ver al respecto su *I controlli parlamentare nell ordinamento italiano* (Milán, Guiffré, 1974) se va a establecer que la función esencial del control parlamentario es la de verificar si el comportamiento de quien es controlado responde a lo que ofreció o a aquello que parece oportuno frente a cada caso concreto. Todo ello sin necesidad de que esta verificación tenga consecuencias sancionadoras directas, pues el objeto de la misma es más bien el de establecer una presión política de cara a la opinión pública sobre quien viene siendo controlado”¹⁴.

EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN SEDE PARLAMENTARIA EN LA NORMATIVA Y JURISPRUDENCIA INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

La **Declaración Universal de los Derechos Humanos**¹⁵ establece, en su artículo 11.2, que

“2. Nadie será condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueron delictivos según el Derecho nacional o internacional. Tampoco se impondrá pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito”.

¹¹ En *Acusación Constitucional y Debido Proceso*. Jurista Editores, Pág.232.

¹² *El debido proceso parlamentario en el juicio y antejuicio políticos*. Publicado en la página web: <http://alvarezylabogados.com/abogados/docs/articulos/bespinozar/EI%20debido%20proceso%20parlamentario.pdf>

¹³ *La necesidad de tipificar las infracciones a los altos funcionarios públicos*. En *Diálogo con la Jurisprudencia*. Lima, Gaceta Jurídica N° 63. Diciembre 2003.

¹⁴ Espinoza-Saldaña, Eloy, *Aproximaciones y Balance sobre la Efectividad del Control Parlamentario al Gobernante de Turno en el Perú*. *Ius et Praxis* [online]. 2002, vol.8, n.1 [citado 2014-02-21], pp. 447-459. Disponible en: <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-00122002000100024&lng=es&nrm=iso>. ISSN 0718-0012. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-00122002000100024>

¹⁵ Aprobada por el Perú mediante Resolución Legislativa N° 13282 de 15 de diciembre de 1959.



De la misma manera, el **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**¹⁶ establece en su artículo 15° que

“Nadie será condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho nacional o internacional”. Ambos son la expresión del principio universal de no hay pena sin ley”.

Asimismo, en el ámbito de nuestro continente, la Convención Americana de los Derechos Humanos, de la cual el Perú es signatario¹⁷, establece en sus artículos 8° y 9° las garantías mínimas que a toda persona debe garantizársele durante un proceso penal, en el primer caso, y la observación de los principios de legalidad y retroactividad a favor de los procesados, en el segundo, cuyo texto es:

“Nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable. Tampoco se puede imponer pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. (...)”.

Aunque las normas anotadas se refieren específicamente a procesos penales, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha encargado de aclarar de manera reiterada que tales garantías son de aplicación a todo tipo de procesos por los que se imponen sanciones.

Así, en la sentencia emitida en el caso *Tribunal Constitucional vs. Perú*¹⁸ del 31 de enero del 2001 la Corte IDH señaló:

“si bien el artículo 8 de la Convención Americana se titula ‘Garantías Judiciales’, su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, ‘sino al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales’ a efecto de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier tipo de acto emanado del Estado que puedan afectar sus derechos”

Aclarando a continuación que

“el elenco de garantías mínimas establecido en el numeral 2 del mismo precepto se aplica también a [los órdenes [civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter: corporativa y parlamentario] y, por ende, en este tipo de materias el individuo tiene también el derecho, en general, al debido proceso que se aplica en materia penal”.

De similar forma se pronunció en las sentencias emitidas en las sentencias de los casos *Ivcher Bronstein vs Perú*¹⁹ del 06 de febrero del 2001, *Baena Ricardo y otros vs. Panamá*²⁰, del 02 de febrero del 2001. En ésta última, la Corte expresó que

¹⁶ Aprobado por el Perú por Decreto Ley N° 22128 de 28 de marzo de 1978.

¹⁷ Aprobado por Decreto Ley N° 22231, de 11 de julio de 1978.

¹⁸ En: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_71_esp.pdf

¹⁹ En: http://www.tc.gob.pe/corte_interamericana/seriec_74_esp.pdf

²⁰ En: http://www.tc.gob.pe/corte_interamericana/seriec_72_esp.pdf

"En suma, en un Estado de Derecho, los principios de legalidad e irretroactividad presiden la actuación de todos los órganos del Estado, en sus respectivas competencias, particularmente cuando viene al caso el ejercicio del poder punitivo en el que se manifiesta, con máxima fuerza, una de las más graves e intensas funciones del Estado frente a los seres humanos: la represión" [el subrayado es nuestro].

JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL RESPECTO DEL JUICIO POLÍTICO POR INFRACCIONES CONSTITUCIONALES

El Tribunal Constitucional ha pasado por un largo periodo de maduración respecto a su posición sobre el debido proceso parlamentario y, en especial, respecto del juicio político por infracciones constitucionales. Así, en la Sentencia emitida en el expediente **00006-2003-AI/TC** señaló que la infracción constitucional es ***"toda falta política en que incurran los funcionarios que componen la estructura orgánica prevista en la Carta Política, compromete peligrosamente el adecuado desenvolvimiento del aparato estatal"*** precisando que ***"En estos casos, la razón del despojo del cargo no tiene origen en la comisión de un delito, sino en la comisión de faltas que aminoran, en grado sumo, la confianza depositada en el funcionario, la que debe ir indefectiblemente ligada al cargo que ostenta"***. En razón de estos fundamentos, llegó a la conclusión de que ***"en el juicio político el funcionario es acusado, procesado y, de ser el caso, sancionado por el propio Congreso, por faltas única y estrictamente políticas"*** aun cuando éstas no hayan sido tipificadas.

Lo mismo expresó en la sentencia del expediente **03593-2006-PA/TC**, en la que precisó que tales infracciones son

"todas aquellas violaciones de los bienes jurídicos-constitucionales establecidos en la Constitución, que no sean materia de protección y sanción –en caso de su incumplimiento– por norma legal alguna", agregando que "En el juicio político, llevado a cabo por el Congreso de la República, la propia Constitución es el parámetro normativo para evaluar si alguno de los altos funcionarios, a que se refiere el artículo 99.º de la Constitución, ha cometido o no una infracción contra ella" pues "Para el caso particular del juicio político tal responsabilidad no es otra que la política. Por tanto, así como en el caso de un delito el juez penal debe hacer una tarea de subsunción de los hechos en el tipo penal establecido en la ley, en el caso del juicio político el Congreso de la República tiene la tarea de encuadrar los hechos y establecer su relación directa con la norma constitucional pertinente, a fin de configurar la infracción constitucional, según el caso"

Felizmente, el proceso de asentamiento de la Constitución como norma suprema y su fuerza vinculante, ha hecho que el TC haya abandonado esta tesis, minoritaria en la doctrina constitucional, y, así, en la sentencia emitida en el expediente **Nº 00156-2012-PHC/TC** (caso Tineo Cabrera), asumió finalmente una posición principista de defensa del debido proceso en sede parlamentaria. En ésta, invocando fundamentos de las sentencias



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

b.2. Las Infracciones Constitucionales

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

Los criterios de esta sentencia, al igual que los sostenidos en las anteriormente comentadas (STC 00006-2003-AI/TC, su aclaratoria y 3760-2004), se constituyen igualmente en doctrina jurisprudencia y, por lo tanto, de obligatoria aplicación los jueces de la República, en la eventualidad de que se acuda a ellos en defensa de los derechos constitucionales involucrados.

Este proyecto de ley propone pues que las infracciones constitucionales a que hace referencia el artículo 99 de la Constitución sean tipificadas y así se pueda hacer efectiva la acusación constitucional y el juicio político correspondiente a quienes las hayan cometido, respetando el principio de legalidad y taxatividad que también la misma Constitución garantiza.

EFFECTO DE LA VIGENCIA DE LA LEGISLACION NACIONAL QUE SE PRETENDE MODIFICAR

La ley propuesta no modifica norma alguna de nuestro ordenamiento jurídico, pero si pretende superar una grave omisión legislativa que hace impracticable, hasta ahora, el juzgamiento político por la comisión de infracciones constitucionales, al no estar éstas aún tipificadas.

ANALISIS COSTO - BENEFICIO

El presente proyecto no genera ningún gasto al erario nacional y, por el contrario, genera los beneficios de seguridad jurídica al país, y la garantía de que los autores de infracciones constitucionales puedan ser eventualmente llevados a juicio político con garantía de sus derechos fundamentales.