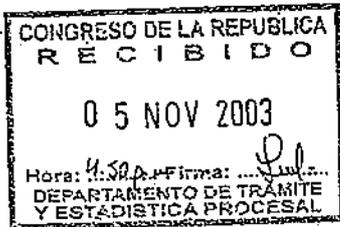


COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, REGLAMENTO Y ACUSACIONES CONSTITUCIONALES



INFORME EN RELACIÓN AL OFICIO N° 241-2003-2004-DDP-D/CR., REMITIDO POR EL SEÑOR OFICIAL MAYOR DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA SOBRE LOS PLAZOS PARA LA PROCEDENCIA DEL ANTEJUICIO POLÍTICO Y LA INHABILITACIÓN DE ALTOS FUNCIONARIOS.

Señor Presidente:

Mediante Oficio N° 241-2003-2004-DDP-D/CR., remitido por el señor doctor César Delgado-Guembes, Oficial Mayor del Congreso de la República dirigido al Congresista Natale Amprimo Plá, Presidente de la Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales, se solicita a esta Comisión emitir un informe sobre los siguientes puntos:

PREGUNTAS:

1. ¿Si el plazo de cinco años que establece el artículo 99° de la Constitución Política para la vigencia del derecho del antejuicio, se refiere sólo a las acusaciones constitucionales por supuesta comisión de delitos o si también comprende a los proceso por infracción constitucional?
2. ¿Si la Comisión Permanente puede proponer o no al Pleno del Congreso de la República, la inhabilitación del funcionario acusado para el ejercicio de la función pública, de acuerdo a lo establecido en el artículo 100° de la Constitución Política?
3. ¿Si es posible inhabilitar para el ejercicio de la función pública al señor Jorge Camet Dickman, ex Ministro de Economía y Finanzas, habida cuenta de que, tal como lo indica en su carta del 1° de setiembre cuya copia se adjunta, el Congreso de la República ya lo inhabilitó para el ejercicio de dicha función?.

ANÁLISIS:

La Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales, en atención a su naturaleza de Comisión especializada en materias constitucionales, cumple con absolver las interrogantes planteadas:

1

acusado, sus miembros dejan de intervenir en el procedimiento del antejuicio y el caso pasa a conocimiento del Pleno que, para efecto, sesiona sin los miembros de la Comisión Permanente”.

Al respecto, *Enrique Bernales Ballesteros*⁴, señala que: “una vez estudiada una situación de acusación constitucional por la Comisión Permanente y elevado ésta su informe, es el Pleno del Congreso el que decide la suerte del funcionario involucrado”.

A su turno, *Chirinos Soto*⁵, refiere que la Comisión Permanente, en efecto, acusa ante el Congreso a los altos funcionarios que, restrictivamente menciona el artículo 99°.

Por lo que absolviendo la pregunta, debemos precisar que de conformidad con lo que estrictamente dispone el artículo 99° de la Constitución Política del Perú y los tratadistas citados, corresponde a la Comisión Permanente acusar o proponer la inhabilitación del funcionario ante el Pleno del Congreso, terminando allí su función, por lo que sí es procedente que la Comisión Permanente pueda proponer al Pleno la inhabilitación del funcionario público acusado, siendo, de conformidad con lo que dispone el artículo 100° de la misma Carta, el Congreso de la República quien determine la inhabilitación del funcionario, sin la participación de la Comisión Permanente.

3.- ¿Si es posible inhabilitar para el ejercicio de la función pública al señor Jorge Camet Dickman, ex Ministro de Economía y Finanzas, habida cuenta que, tal como lo indica en su carta del 1° de setiembre de 2003, cuya copia se adjunta, el Congreso de la República ya lo inhabilitó para el ejercicio de dicha función?

Al respecto, caben hacer las siguientes precisiones:

*Enrique Bernales Ballesteros*⁶, afirma que: “la nueva Carta entrega al Parlamento una atribución de la mayor importancia, cuyo antecedente es, por cierto, el constitucionalismo norteamericano, que da origen a la atribución de destituir o inhabilitar al funcionario que es hallado responsable, sin perjuicio de cualquier otra sanción. Es decir, el Parlamento tendrá una capacidad de sanción, que se efectiviza en la destitución del funcionario o que, como también se establece el dispositivo peruano, puede significar la inhabilitación para el ejercicio de la función pública hasta por diez años”. Continúa diciendo que “la inhabilitación constituye una sanción frente a una responsabilidad política ante la comisión de una infracción constitucional, sin que ello tenga que estar expresamente vinculado a una infracción punible”.

En efecto, cada infracción constitucional supone de hecho una sanción, siempre y cuando, no se sancionen dos veces los mismos hechos, de conformidad con el principio de cosa juzgada. Ya que, si un funcionario público ha sido pasible de inhabilitación por infringir una norma constitucional específica, éste no puede ser sancionado nuevamente por los

³ Marcial Rubio Correa. *Estudio de la Constitución Política de 1993*. pág.138.

⁴ Enrique Bernales Ballesteros. *Análisis Comparado Constitución de 1993*. pág.466.

⁵ Chirinos Soto. *Lectura y Comentario Constitución de 1993*. pág.169.

⁶ Enrique Bernales Ballesteros. *Análisis Comparado Constitución de 1993*. págs. 463 y 465.

Informe en relación al Oficio No. 241-2003-2004-DDP-D/CR,
remitido por el señor Oficial Mayor del Congreso de la
República sobre los plazos para la procedencia del
Antejuicio político y la Inhabilitación de altos funcionarios

.....
AMPRIMO PLA NATALE
Presidente

.....
PASTOR VALDIVIESO AURELIO
Vicepresidente

.....
SALHUANA CAVIDES, EDUARDO
Secretario

[Signature]
.....
ALMERI VERAMENDI, CARLOS

Licencia
.....
ALVARADO DODERO, FAUSTO

[Signature]
.....
AYAIPOMA ALVARADO, MARCIAL

.....
BENITEZ RIVAS, HERIBERTO

Licencia
.....
CHAVEZ CHUCHON, HECTOR

.....
CHAVEZ SIBINA, JORGE

[Signature]
.....
DEL CASTILLO GALVEZ, JORGE

[Signature]
.....
DELGADO NUÑEZ DEL ÁRCO, JOSE L.

[Signature]
.....
DIEZ CANSECO CISNEROS, JAVIER

.....
FERRERO CARLOS

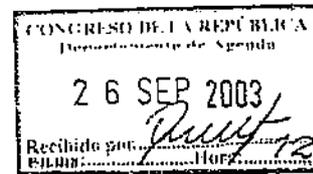
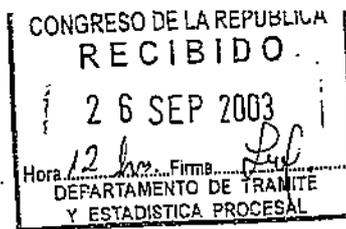
.....
FLORES ARAOZ ESPARZA, ANTERO

[Signature]
.....
HERRERA BECERRA, ERNESTO

[Signature]
.....
MULDER BEDOYA, MAURICIO

[Signature]
.....
SOLARI DE LA FUENTE, LUIS

[Signature]
.....
CARLOS FERRERO



INFORME

SOLICITADO POR LA COMISIÓN PERMANENTE SOBRE EL ARTÍCULO 99° DE LA CONSTITUCIÓN

I. INTRODUCCIÓN

El pleno de la Comisión Permanente acordó, en sesión del 3 de setiembre de 2003, solicitar a la Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales y a la Oficialía Mayor, un informe en el que se absuelvan los siguientes puntos:

1. Si el plazo de cinco años que establece el Artículo 99° de la Constitución Política para la vigencia del derecho a antejuicio, se refiere sólo a las acusaciones constitucionales por supuesta comisión de delitos o si también comprende a los procesos por infracción constitucional.
2. Si la Comisión Permanente puede proponer o no al Pleno del Congreso, la inhabilitación del funcionario acusado para el ejercicio de la función pública, de acuerdo con lo establecido en el Artículo 100° de la Constitución Política.
3. Si es posible inhabilitar para el ejercicio de la función pública al señor Jorge Carnet Dickman, ex Ministro de Economía y Finanzas, habida cuenta de que el Congreso, en un anterior proceso de acusación constitucional, ya lo ha inhabilitado para el ejercicio del cargo.

En atención al encargo conferido por la Comisión Permanente, procederemos a informar sobre el caso, señalando, a manera introductoria, que el marco normativo del tema lo constituyen, fundamentalmente, los Artículos 99° y 100° de la Constitución Política y el Artículo 89° del Reglamento del Congreso.

II. ANÁLISIS

PRIMER TEMA:

Si el plazo de cinco años que establece el Artículo 99° de la Constitución Política para la vigencia del derecho a antejuicio, se refiere sólo a las acusaciones constitucionales por supuesta comisión de delitos o si también comprende a los procesos por infracción constitucional.

Por su parte, el Artículo 100° de la Constitución contiene disposiciones que, sustancialmente, son de carácter procesal:

- Establece la figura de la inhabilitación, suspensión y destitución como sanciones adicionales de la acusación constitucional;
- Consagra el derecho de defensa del acusado, por sí mismo o por abogado, tanto en la Comisión Permanente como ante el Pleno del Congreso;
- Determina el carácter vinculante de la resolución acusatoria de contenido penal con los términos de la denuncia penal y el auto de inicio de instrucción del proceso penal.
- Impone el carácter restitutorio de la sentencia penal absolutoria respecto de los derechos políticos del acusado.

INTERPRETACIÓN DE LAS NORMAS CONSTITUCIONALES

Como lo hemos expuesto, los Artículos 99° y 100° de la Constitución Política constituyen los pilares sobre los cuales se construye la prerrogativa del antejuicio y su procedimiento. Su interpretación, no puede quedar solamente soslayada a la aplicación de los métodos convencionales generales de toda norma jurídica, sino que debe recurrirse a los principios y parámetros que la doctrina ha establecido, de manera uniforme, para la interpretación de la norma constitucional.

Por ello, la determinación de si el plazo de cinco años que establece el Artículo 99° de la Constitución comprende o no a las acusaciones constitucionales por infracción, nos impone la necesidad de recurrir a dichos principios y parámetros.

El principio de la unidad de la Constitución, propone al intérprete a comprender a que la Constitución, además de un acuerdo político determinado en un coyuntura, es un conjunto de normas que han de ser correlacionadas o coordinadas entre sí. Consecuentemente, las normas de los Artículos 99° y 100° de la Carta Política no deben ser entendidas bajo una visión parcial, sino, por el contrario, integradora, con el resto de las normas constitucionales.

En este sentido, resultan relevantes en el tratamiento del tema los Artículos 38°, 39° y 45° de la Constitución Política. En el primero, se establece que el deber de todos los peruanos de respetar, cumplir y defender la Constitución y el ordenamiento jurídico de la Nación. En el segundo, se señala que todos los funcionarios y trabajadores públicos están al servicio de la Nación. El Presidente de la República tiene la más alta jerarquía en el servicio de la Nación y, en ese orden, los representantes al Congreso, ministros de Estado, miembros del Tribunal Constitucional y del Consejo de la Magistratura, los magistrados supremos, el Fiscal de la Nación y el Defensor del Pueblo, en igual categoría; y los representantes de organismos descentralizados y alcaldes, de acuerdo a ley.

- El de **unidad de la Constitución**, que propugna que el intérprete debe comprender la norma constitucional en forma integral, correlacionada o integrada con las demás normas de la Carta Política; y
- El de la **concordancia práctica**, que promueve en la interpretación la coherencia de las normas de la Constitución y un criterio equilibrado en los alcances de la disposición constitucional a interpretarse.

Bajo este mismo marco, consideramos que resultan relevantes para la absolución de la consulta los Artículos 99° y 101° de la Constitución.

En el primero, se dispone que corresponde a la Comisión Permanente acusar ante el Congreso a los funcionarios premunidos de la prerrogativa del antejuicio.

En el segundo se indican las atribuciones específicas de la Comisión Permanente, tales como la designar al Contralor General, ratificar la designación del Presidente del Banco Central de Reserva y del Superintendente de Banca y Seguros; aprobar los créditos suplementarios y las transferencias y habilitaciones del Presupuesto, durante el receso parlamentario; ejercitar la delegación de facultades legislativas que el Congreso le otorgue; y las demás, que le asigne la Constitución y el Reglamento del Congreso.

Haciendo una correlación de las normas entre encontramos que la Comisión Permanente es un órgano del Poder Legislativo que tiene atribuciones originarias y atribuciones delegadas. Entre las primeras², se encuentran las siguientes:

- Acusar ante el Congreso a los funcionarios premunidos de la prerrogativa del antejuicio (Artículo 99°);
- Designar al Contralor General, a propuesta del Presidente de la República;
- Ratificar la designación del Presidente del Banco Central de Reserva y del Superintendente de Banca y Seguros;
- Aprobar los créditos suplementarios y las transferencias y habilitaciones del Presupuesto, durante el receso parlamentario.

Como apreciamos, en el proceso de acusación constitucional, el acto de la acusación le corresponde a la Comisión Permanente. Es decir, para que el Pleno la apruebe, se presupone la existencia previa de una acusación formalizada por la Comisión Permanente, luego del procedimiento de investigación que regula el Artículo 89° del Reglamento del Congreso. En otras palabras, en la acusación constitucional, hay un órgano (la Comisión Permanente) que, por ejercicio de su atribución originaria, propone a otro órgano parlamentario (el Pleno), la aprobación de un determinado acto-resolutivo (la acusación).

² Las funciones delegadas son las que le otorgue el Pleno del Congreso mediante Resolución Legislativa.

o "Non Bis In Idem" que consagra el numeral 13 del Artículo 139° de la Constitución Política³.

Mediante este principio, que es garantía de la función jurisdiccional, una persona no puede ser sancionada nuevamente por un mismo hecho. El fundamento para su consagración, es que el Estado al haber impuesto, mediante el procedimiento correspondiente, una sanción ya ejerció sobre el involucrado su atribución de juzgar y penar ("ius ponendi") y las consecuencias de su fallo no pueden ser modificadas⁴. En el caso del señor Jorge Camet Dickman, advertimos –como lo hemos manifestado– la aplicación cualitativa de una misma sanción (la inhabilitación) para hechos diferentes.

En el caso de la Denuncia Constitucional N° 123, los hechos están relacionados con la compra confidencial y sin conocimiento del Consejo de Ministros, de la deuda externa peruana y la contratación directa con la empresa "Swiss Bank" para esta operación. **Por consiguiente, no habría aparentemente ningún inconveniente para que el Pleno acuerde aprobar una nueva sanción de inhabilitación contra el señor Jorge Camet Dickman⁵.**

Sin embargo, no debe dejar de considerarse si la aplicación de una nueva sanción de inhabilitación tendría o no, para el futuro, el efecto querido por ella. La inhabilitación es una sanción que genera en el sancionado, tratándose de funcionarios públicos, el impedimento para ejercer una función pública⁶. El señor Jorge Camet Dickman ya tiene dos sanciones de inhabilitación. La segunda de ellas, lo priva de ejercer cualquier función pública hasta el 22 de mayo de 2013⁷. La imposición de una nueva sanción de inhabilitación, para que cumpla con su finalidad concreta (la privación en el ejercicio de una sanción pública), tendría que ser por una extensión de tiempo mayor a la ya impuesta por la Resolución Legislativa N° 012-2002-CR y ello es jurídicamente imposible, dado que plazo máximo que señala la Constitución para inhabilitar a un funcionario acusado es **de 10 años**.

III. CONCLUSIONES

PLAZO DE LOS CINCO AÑOS ALCANZA A LAS ACUSACIONES POR INFRACCIÓN

1. El plazo de los cinco años posteriores al cese que fija el Artículo 99° de la Constitución Política como referente del término de la vigencia de la prerrogativa del antejudio, es aplicable tanto para las acusaciones constitucionales por delitos como para las acusaciones por infracción constitucional. La práctica parlamentaria habida en el Congreso ha seguido este criterio.

³ El Artículo 90° del Código Penal es más explícito que la norma constitucional sobre los alcances del principio "Non Bis In Idem". Señala lo siguiente: "Nadie puede ser perseguido por segunda vez en razón de un hecho punible sobre el cual se falló definitivamente".

⁴ Marcial Rubio Correa en su libro "Estudio de la Constitución Política de 1993 Tomo V" (pág. 122).

⁵ Existen otros casos de ex funcionarios que han sido sancionados dos veces: Alberto Pandolfi Arbulú (5 y 10 años) y Jorge Baca Campodónico (7 y 10 años).

⁶ Léase numeral 1 del Artículo 36° del Código Penal.

⁷ La Resolución Legislativa del Congreso N° 012-2002-CR fue publicada el 21 de mayo de 2003 en el Diario Oficial "El Peruano".

012-2002-CR (14.5.2003)	Alberto Fujimori Fujimori Jorge Carmet Dickmann (Ex Ministro de Economía) Victor Caso Lay (Ex Contralor General de la República)	Infracción Constitucional Infracción Constitucional Infracción Constitucional	21.11.00 05.06.98 21.05.03	Sí Sí Sí
013-2002-CR (21.5.2003)	Jorge Baca Campodónico (Ex Ministro de Economía y Finanzas)	Infracción Constitucional	05.01.99	Sí
015-2002-CR (28.5.2003)	Jorge Baca Campodónico (Ex Ministro de Economía) César Saucedo Sánchez (Ex Ministro de Defensa) Julio Salazar Monroe (Ex Ministro de Defensa) Victor Dionisio Joy Way (Ex Páte. Consejo de Ministros y Ex Ministro de Economía y Finanzas) Carlos Bergamino Cruz (Ex Ministro de Defensa) Alberto Pandolfi Arbulú (Ex Páte. Consejo de Ministros)	Infracción Constitucional Infracción Constitucional Infracción Constitucional Infracción Constitucional Infracción Constitucional Infracción Constitucional	05.01.99 21.08.98 15.04.99 08.10.99 25.11.00 04.06.98	Sí Sí Sí Sí Sí Sí
018-2000-CR (23.2.2001)	Alberto Fujimori Fujimori	Infracción Constitucional	21.11.00	Sí
021-2000-CR (19.4.2001)	Alejandro Rodríguez Medrano (Ex Vocal Supremo Constitucional)	Infracción Constitucional	11.05.01	Sí

CUADRO 2

COMISIÓN PERMANENTE PROPONE SANCIONES AL PLENO DEL CONGRESO (CASOS PRÁCTICOS)

D.C. N°	INFORME SUBCOMISIÓN INVESTIGADORA	COMISIÓN PERMANENTE	PLENO
57, 58 y 87	<ul style="list-style-type: none"> Propone acusación constitucional por delito e infracción Propone sanción Denunciado: Alberto Fujimori	Aprobado	Aprobado Resolución Legislativa N° 018-2000-CR (Inhabilitación por 10 años)
41	<ul style="list-style-type: none"> Propone acusación constitucional por delito e infracción Propone sanción Denunciados: Jorge Carnet, Víctor Caso Lay y Alberto Fujimori	Aprobado	Aprobado Resolución Legislativa N° 012-2002-CR Carnet y Caso Lay (Inhabilitación por 10 años en el ejercicio de la función pública)
11	<ul style="list-style-type: none"> Propone acusación constitucional por delito e infracción Propone sanción Denunciado: Alejandro Rodríguez Medrano	Aprobado	Aprobado Resoluciones Legislativas N° 020-2000-CR y N° 021-2000-CR Alejandro Rodríguez Medrano (Suspendido en el ejercicio de la función pública, por el tiempo que demore el proceso judicial).
108, 109 110 y 116	<ul style="list-style-type: none"> Propone acusación constitucional por delito e infracción Propone sanción Denunciados: Congreso: Salgado, Lozada. Ex Congreso: Marcenaro, Veilt, Joy Way, Amorín, Blanco, Urrello, Treilles, Pando, Medellius, Ruiz Dávila, Espichán, Mellado, Siura Ex Ministros: Pandolfi y Quispe Correa	Aprobado (No se voto la sanción y se acordó que se tratará en sesión de Pleno)	Aprobado Resolución Legislativa N° 003-2001-CR (Inhabilitación por 5 años en el ejercicio de la función pública). Salgado, Lozada. Ex Congreso: Marcenaro, Veilt, Joy Way, Amorín, Blanco, Urrello, Treilles, Pando, Medellius, Ruiz Dávila, Espichán, Mellado, Siura Ex Ministros: Pandolfi y Quispe Correa

28, 82 y 119	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Propone acusación constitucional por delito e infracción ▪ Propone sanción Fujimori, Baca Campodónico, Saucedo, Salazar, Joy Way, Bergamino, Camet, Pandolfi, Caso Lay 	Aprobado Excepto: Fujimori	Aprobado Inhabilitación por 10 años: Saucedo, Salazar, Joy Way, Bergamino, Baca Campodónico, Pandolfi (Resolución Legislativa N° 015-2002-CR).
52	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Propone acusación constitucional por infracción ▪ Propone sanción 	Aprobado	Aprobado Jorge Camet, inhabilitación por 5 años. (Resolución Legislativa N° 011-2002-CR).
114, 115 y 113	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Propone acusación constitucional por delito 	Aprobado	Aprobado (Resolución Legislativa N° 020-2002-CR).
146	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Propone acusación constitucional por delito 	Aprobado	Aprobado