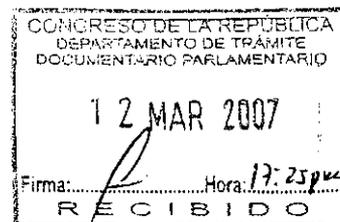




COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO



INFORME SOBRE SOLICITUD DE OPINIÓN RESPECTO A LA NATURALEZA JURÍDICA DEL PLAZO DE CINCO AÑOS QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 99° DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ Y SU INCIDENCIA RESPECTO A LAS DENUNCIAS CONSTITUCIONALES N° 22 Y 23.

Señor Presidente:

Mediante Oficio N° 080-2006-2007-DDP-CP/CR, de fecha 16 de febrero de 2007, el Oficial Mayor del Congreso de la República, comunica que la Comisión Permanente, en su sesión celebrada el 15 de febrero de 2007, acordó derivar a esta comisión, por el término de siete días útiles, los Informes Finales de la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales núms. 22 y 23 para que absuelva la consulta con relación a la naturaleza del plazo de cinco años que establece el artículo 99° de la Constitución Política del Perú y su incidencia respecto a las mencionadas denuncias constitucionales.

I.- INTRODUCCIÓN.-

1.- El artículo 99° de la Constitución Política del Perú señala: "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". El citado artículo de la Constitución no señala si el plazo de vigencia de la prerrogativa funcional del antejucio político, es un plazo de caducidad o de prescripción extintiva

II.- ANÁLISIS

Antejucio y Juicio Político.

2.- El Tribunal Constitucional en su Sentencia de fecha 01 de diciembre de 2003¹, señala que en los artículos 99° y 100° de la Norma Fundamental, el constituyente ha recogido dos procedimientos de acusación constitucional de distinta naturaleza y, por ende, de distintos alcances: el antejuicio político y el juicio político.

3.- El juicio político o *impeachment*², es una institución de clara naturaleza política que tiene por objeto la sanción política ante un acto moral o políticamente reprobable de tal grado que llegue a lesionar la respetabilidad de la función que el alto representante estatal está desempeñando³. Así, el artículo 99° permite iniciar un procedimiento a los altos funcionarios en razón de las faltas políticas cometidas en el ejercicio de sus funciones con la finalidad de "retirar el poder de quien hace mal uso de él e impedir que pueda ser investido de poder en el futuro"; es decir no persigue juzgar ni mucho menos sancionar un hecho delictuoso (función exclusiva del Poder Judicial), sino una situación de gobierno que resulta inconveniente para el Estado.

5.- El antejuicio político, es un derecho de los altos funcionarios de no ser procesados penalmente por la jurisdicción ordinaria, si no han sido sometidos previamente a un procedimiento político jurisdiccional a cargo del Congreso, en el cual el legislativo determina la verosimilitud de los hechos materia de acusación así como la tipificación de la conducta como un ilícito penal de orden funcional⁴. "Es una antesala parlamentaria o congresal a un proceso judicial donde será finalmente la judicatura la llamada a determinar si el funcionario cuestionado tiene responsabilidad penal o no"⁵.

Prescripción y Caducidad

6.- La prescripción extintiva, es una institución jurídica según la cual el transcurso del tiempo señalado por la Ley y la inacción del titular del derecho en la posibilidad de accionar, constituyen las condiciones para que se produzca la prescripción de la acción, pero no del

¹ Expediente N° 0006-2003-AI/TC.

² Muy por el contrario de lo que se cree, por ser una institución de origen anglosajona que apareció cuando en 1641 el Parlamento Inglés, sometió a juicio, condenó y ejecutó al ministro del Rey: Thomas W Stranford, "*impeachment*" tiene raíces netamente latinas, ya que viene de "impedicare", o sea "impedir", "poner impedimento" a un funcionario. Cabe destacar que algunos autores como CAIRO ROLDÁN señalan que el *impeachment* se concibió en la Inglaterra de 1376 para promover la remoción de determinados funcionarios.

³ PANIAGUA CORAZAO, Valentín. La Justiciabilidad de los actos políticos jurisdiccionales del Congreso. Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional. Madrid Centro de Estudios Políticos y Constitucionales 1999.

⁴ Sobre este extremo se debe señalar que de acuerdo a la Constitución Política, la potestad de verificar las condiciones de la acción penal y los presupuestos para el procesamiento penal es de realización exclusiva del Ministerio Público y el Poder Judicial, por tanto sería inconstitucional que el Congreso realice una función jurídico-punitiva, en tanto que su prohibición estaría sustentada en el principio constitucional de separación de poderes.

⁵ GARCÍA CHÁVARRI, Abraham. Naturaleza, características e inconvenientes de la acusación constitucional en el Sistema de Gobierno Peruano. Revista *Ius Et Veritas* N° 29.

derecho. Su fundamento se identificó como uno de orden público, pues resultaba conviene al interés social, liquidar situaciones pendientes y favorecer su consolidación, sustentándose en el principio de seguridad jurídica⁶.

7.- Este concepto del derecho civil tiene su correlato en el ámbito penal, donde la prescripción aparece como una necesidad valorativa y política de limitar el poder sancionador del Estado, pues su ejercicio ilimitado implica un peligro potencial sobre la dignidad de las personas. Las dos especies de prescripción mencionadas tienen en común el efecto de extinguir la acción del Estado tendiente a la represión del delito bajo la doble forma en que aquella se ejerce: como persecución y como condenación⁷. La justificación para imponer un límite temporal al poder penal del Estado, está en garantizar que el *ius puniendi* no sea utilizado mas allá de los linderos de la necesidad social, siendo preferible presumir que el tiempo ha restaurado ese orden social.

8.- La Caducidad, por su parte, es una figura independiente y autónoma de la prescripción. Etimológicamente, caducidad significa "acción y efecto de caducar, perder su efecto la ley o un derecho"; de otro lado, desde un punto de vista jurídico, este concepto es definido por Josserand⁸ como "el plazo que concede la ley para hacer valer un derecho, vencido el cual el retardatario incurre en una verdadera pérdida; pierde la prerrogativa, la posibilidad que le concedía la ley". Al respecto, León Barandiarán, señaló que los plazos de caducidad importaban que el derecho no existiera más, mientras que los plazos de prescripción importaban una oposición a la pretensión del actor pero no un desconocimiento a su derecho. Su fundamento señala Vidal Ramírez radica en una más acentuada posición del Estado de eliminar situaciones pendientes, sin tener en cuenta ninguna consideración, porque a ella le son extrañas cualquier idea de prueba o de presunción.

10.- Como se advierte la Prescripción Extintiva y la Caducidad son dos institutos jurídicos distintos que tienen como referente común el transcurso del tiempo; sin embargo, en la forma misma de computar el decurso del tiempo radica su mayor diferencia, mientras que en la caducidad es un *tempus continuum*, donde el tiempo opera objetivamente sin admitir causales

⁶ VIDAL RAMIREZ, Fernando. Op. Cit.

⁷ VERA BARROS, Oscar, citado por ROY FREYRE, Luis Eduardo. Causas de Extinción de la acción Penal y de la Pena. Edit. Grijley.

⁸ JOSSERAND, Louis. "Derecho Civil". Edit. EJEJA

de suspensión o de interrupción, ni importar circunstancias subjetivas del titular del derecho⁹; en la prescripción existen vicisitudes que alteran el decurso prescriptorio mediante las causales de suspensión y de interrupción, según se trate de causas sobrevinientes al nacimiento de la acción, independientemente de la voluntad de las partes o por una manifestación de voluntad del prescribiente.

11.- Otra diferencia de suma importancia es que mientras la prescripción tiene que ser alegada, la Caducidad puede ser declarada de oficio por el Juez, conforme lo precisan los artículos 1992° y 2006° del Código Civil; aunque en materia penal la Excepción de Prescripción de la acción penal o de la pena, reza el artículo 5° del Código de Procedimientos Penales, pueden deducirse en cualquier estado del proceso y pueden ser resueltas de oficio por el Juez.

Acerca de la naturaleza del plazo establecido en el artículo 99° de la Constitución

Respecto al Antejucio Político

12.- Si consideramos el concepto de antejucio político como derecho, privilegio o prerrogativa de los altos dignatarios, fundado en un interés general (garantizar el ejercicio eficaz de ciertas funciones públicas de importancia para la vida política del país y su respetabilidad), y si tenemos en cuenta que la caducidad es un modo de extinción de derechos, podemos afirmar que el plazo establecido en la Constitución es de caducidad, así lo estableció el Informe de la Comisión de Constitución y Reglamento de fecha 17 de noviembre de 2003¹⁰; ello en tanto que al término de los 5 años del cese de funciones del dignatario, concluye su privilegio de recurrir a una antesala parlamentaria para que determine la verosimilitud de los hechos imputados a su investidura y calificar la intención política o no de la denuncia constitucional con el objeto de evitar las acusaciones maliciosas destinadas a vulnerar su dignidad o respetabilidad.

13.- De esta forma, al ser un plazo de caducidad se entiende que sus términos son perentorios y por consiguiente concluyentes, inevitables e improrrogables; en consecuencia, esta instancia culmina al vencerse dicho plazo y por tanto los hechos denunciados durante la vigencia de la prerrogativa, aún encontrándose en investigación, deben ser remitidos al Ministerio Público (MP)¹¹, quedando habilitada la competencia penal del Estado para juzgarlo.

⁹ El CC admite como elemento distorsionador la posibilidad de suspender el plazo de caducidad (art. 2005) en caso de no poder recurrir a un tribunal peruano.

¹⁰ Registrado como antecedente por la Comisión Permanente del Congreso de la República.

¹¹ Conforme se ha pronunciado la SCAC en el informe de fecha 29/11/2005.

14.- Coadyuva a esta posición lo señalado por Luis Roy Freyre, quien se refiere al antejuicio político como una de las causales de suspensión de la prescripción de la acción penal (en tanto cuestión que deba resolverse en otro procedimiento)¹²; en consecuencia, si el plazo del antejuicio 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.

15.- Esta justificación permite argumentar que se trata de un plazo de caducidad y no de prescripción, pues si se aceptase la idea que se trata de un plazo prescriptorio, se admitiría la posibilidad de que los términos del procedimiento de acusación constitucional puedan ser suspendidos o interrumpidos, dilatándose la etapa de investigación en sede parlamentaria e imposibilitando el inicio del proceso penal, en perjuicio de la sociedad.

16.- Además de lo señalado, debe anotarse que conceptualmente para producirse el efecto extintivo de la prescripción, no basta el mero vencimiento del tiempo, sino que para ello se requiere de la voluntad de quien podría favorecerse de ella, es decir tiene que ser alegada por el beneficiario del decurso del tiempo¹³; 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.

Respecto al Juicio Político

17.- Por otro lado, en referencia al antejuicio político por infracción constitucional o juicio político como señala el Tribunal Constitucional, la situación cambia, ya que al concluir el plazo de vigencia de la prerrogativa funcional, termina toda posibilidad de que el Estado pueda sancionar por faltas políticas al funcionario público. Esto debido fundamentalmente a que nuestro sistema judicial no puede sancionar a cualquier persona por una conducta que no este previamente establecida como antijurídica y sancionable, en aplicación del principio constitucional de *nulla poena sine legem* y porque no puede utilizar criterios distintos de los jurídicos-punitivos.

¹² Artículo 80° del Código Penal.

¹³- Esta característica puede advertirse en materia civil (donde el sujeto pasivo de la relación jurídica, vencido el plazo puede renunciar a la prescripción ya ganada y sus efectos extintivos operarian siempre y cuando hayan sido invocados por este)-

18.- El criterio de caducidad del beneficio de antejuicio político por las infracciones constitucionales o juicio político implica que a su término nadie más pueda sancionarlo. En consecuencia, resulta lógico sostener que en el juicio político el plazo del antejuicio no es propiamente un beneficio del dignatario sino un plazo para que el parlamento realice un control efectivo de los actos funcionales de éste y evitar la impunidad del abuso del poder o de las violaciones a la legalidad constitucional¹⁴. En efecto, como señala Bayard¹⁵, el Juicio Político no tiene por finalidad el castigo de los delincuentes, sino la protección del Estado.

19.- No obstante lo señalado, debemos precisar que conforme se encuentra diseñado actualmente el antejuicio político por infracción constitucional o juicio político, el plazo es de caducidad – salvo que se realice una precisión reglamentaria - y por consiguiente el Parlamento, vencido el plazo no puede seguir investigando, lo que determina que tenga que realizar un esfuerzo importante para desarrollar una tarea de investigación y moralización particularmente oportuna y eficiente.

Cómputo del plazo y encargado de declararlo

20.- Conforme a lo establecido en el artículo 99º de la Constitución, tanto en el antejuicio por delitos de función como el antejuicio por infracción constitucional o juicio político, el plazo de vigencia de la prerrogativa se computa desde el cese de funciones del alto dignatario. La caducidad debe ser declarada por la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales - SCAC con oportunidad del examen de calificación de la admisibilidad y procedencia de la denuncia constitucional conforme a lo dispuesto por el artículo 89º del Reglamento del Congreso de la República; sin embargo, ello no es óbice para que pueda ser declarada en cualquier etapa del proceso.

Sobre las denuncias 22 y 23

21.- Los funcionarios comprendidos en las denuncias constitucionales N° 22 y 23 fueron el Ex Presidente de la República Alberto Fujimori Fujimori, quien cesó en su cargo por disposición de la Resolución Legislativa N° 009-2000-CR, publicada el 22 de noviembre de 2000, y los Ex Ministros de dicho régimen, Rodolfo Muñante Sanguinetti, Alberto Pandolfi Arbulú (Denuncia 22) y Jorge Camet Dickmann (Denuncia 23).

¹⁴ BERNALES BALLESTEROS, Enrique. La Constitución de 1993. Análisis Comparado. Edit RAO.

22.- De acuerdo a lo señalado y verificando que el plazo de vigencia de 05 años establecido en el artículo 99° ha transcurrido, se advierte que la prerrogativa del antejuicio político para los citados funcionarios ha caducado, por tanto las denuncias por delito de función y lo investigado deben ser remitidas al Ministerio Público.

III.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1.- El plazo de vigencia de la prerrogativa funcional del antejuicio político establecido en la Constitución, es uno de caducidad, por tanto sus plazos no pueden ser suspendidos o interrumpidos.

2.- En el caso del antejuicio político por delitos funcionales, al término del plazo caduca la prerrogativa de la antesala congresal, habilitándose la jurisdicción penal para procesarlo, por tanto el Congreso debe remitir las denuncias en el estado que se encuentren al Ministerio Público. En el caso de juicio político, concluye la posibilidad del Estado de sancionar faltas políticas.

3.- Corresponde a la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales pronunciarse sobre la vigencia de la prerrogativa funcional de antejuicio político con conocimiento de la Comisión Permanente.

4.- La prerrogativa de Antejuicio Político que gozaban los funcionarios involucrados en las denuncias constitucionales 22 y 23 ha caducado, por tanto las denuncias por delitos funcionales deben ser remitidas al Ministerio Público con conocimiento de la Comisión Permanente del Congreso de la República.

Lima, 20 de febrero 2007.



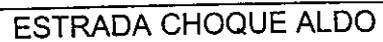
PASTOR VALDIVIESO, AURELIO
PRESIDENTE

¹⁵ BAYARD, citado por PANIAGUA CORAZAO. Op. Cit.p. 184.


MAYORGA MIRANDA, VÍCTOR
VICEPRESIDENTE


GALARRETA VELARDE, LUIS
SECRETARIO


BEDOYA DE VIVANCO, JAVIER


ESTRADA CHOQUE ALDO


FUJIMORI FUJIMORI, SANTIAGO


GALINDO SANDOVAL, CAYO CÉSAR


GARCÍA BELANDE VÍCTOR ANDRÉS


MOYANO DELGADO, MARTHA


OTAROLA PEÑARANDA, FREDDY


REBAZA MARTEL, ALEJANDRO


TORRES CARO, CARLOS


VALLE Riestra GÓNZALES OLACHEA,
JAVIER

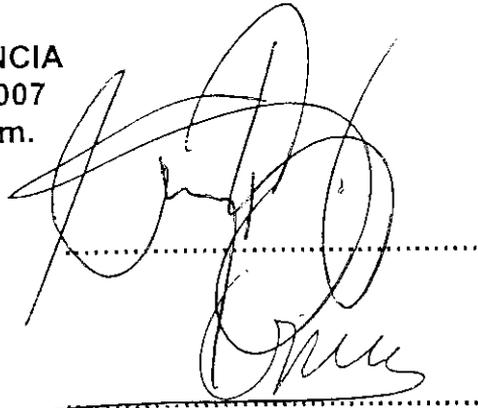

VEGA ANTONIO, JOSÉ


VELASQUEZ QUESQUEN, JAVIER

COMISION DE CONSTITUCION Y REGLAMENTO

ASISTENCIA
12.03.2007
9.00 a.m.

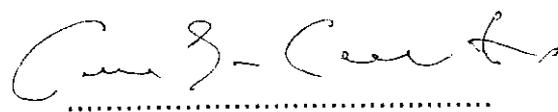
1.- PASTOR VALDIVIESO, AURELIO
PRESIDENTE



2.- MAYORGA MIRANDA, VÍCTOR
VICEPRESIDENTE

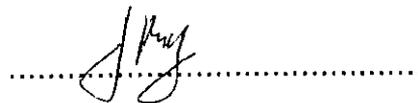


3.- GALARRETA VELARDE, LUIS
SECRETARIO



MIEMBROS

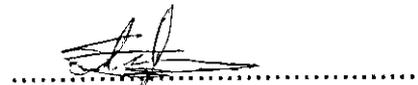
4.- BEDOYA DE VIVANCO, JAVIER



5.- ESTRADA CHOQUE ALDO



6.- FUJIMORI FUJIMORI, SANTIAGO



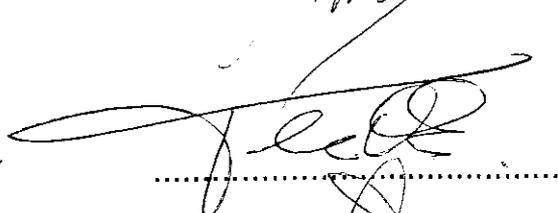
7.- GALINDO SANDOVAL, CAYO CÉSAR



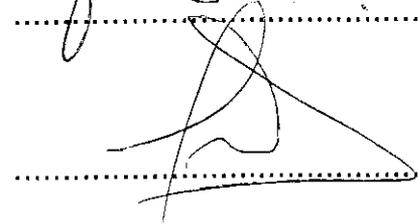
8.- GARCÍA BELAUNDE VÍCTOR ANDRÉS



9.- OTAROLA PEÑARANDA, FREDDY



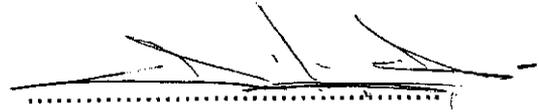
10.- MOYANO DELGADO, MARTHA



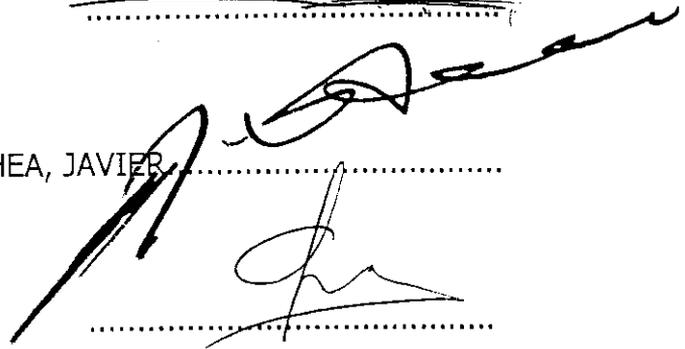
11.- REBAZA MARTEL, ALEJANDRO



12.- TORRES CARO, CARLOS



13.- VALLE RUESTRA GONZALES OLAECHEA, JAVIER



14.- VEGA ANTONIO, JOSÉ



15.-VELÁSQUEZ QUESQUÉN, JAVIER

.....

MIEMBROS ACCESITARIOS

1.-CANCHAYA SÁNCHEZ, ELSA

.....

2.-CASTRO STAGNARO,RAUL EDUARDO

.....

3-DEL CASTILLO GALVEZ, JORGE

.....

4.-LESCANO ANCIETA, YONHY

.....

5.-REYMUNDO MERCADO, EDGAR

.....

6.-VARGAS FERNÁNDEZ JOSE

.....

7.- SOUSA HUANAMBAL, ROLANDO

.....

Lima, 12 de Marzo de 2007