Proyecto de Ley N°.....2418/2021-PE

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
23 JUN. 2022
RECIBIDO
Firma ____ Hora 4:06 pm

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

Lima, 23 de junio de 2022

OFICIO Nº 178 -2022 -PR

Señora
MARÍA DEL CARMEN ALVA PRIETO
Presidenta del Congreso de la República
Congreso de la República
Presente. -

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 107º de la Constitución Política del Perú, a fin de someter a consideración del Congreso de la República, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, el Proyecto de Ley de Reforma Constitucional de los artículos 99 y 100 de la Constitución Política del Perú a fin de fortalecer el juicio y antejuicio político.

Sin otro particular, hacemos propicia la oportunidad para renovarle los sentimientos de nuestra consideración.

Atentamente,

JOSÉ PEDRO CASTILLO TERRONES
Presidente de la República

ANÍBAL TORRES VÁSQUEZ
Presidente del Consejo de Ministros

REPÚBLICA DEL PERÚ

Proyecto de Ley

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
R. RODRÍGUEZ C.

PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL DE LOS ARTÍCULOS 99 Y 100 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ A FIN DE FORTALECER EL JUICIO Y ANTEJUICIO POLÍTICO

Artículo 1.- Objeto de la Ley

VICEMINISTRO DE JUSTICIA
J. QUISPE D.

La presente ley tiene por objeto reformar parcialmente la Constitución Política del Perú a fin de fortalecer el juicio y antejuicio político garantizando el debido proceso durante el desarrollo del mismo.

Artículo 2.- Modificación del artículo 99 de la Constitución Política del Perú

Modifícase el artículo 99 de la Constitución Política del Perú que quedará redactado de la siguiente manera:

"**Artículo 99.-** El/la Presidente/a de la República; los/las representantes al Congreso; los/las Ministros/as de Estado; los/las integrantes del Tribunal Constitucional; los/las integrantes de la Junta Nacional de Justicia; los jueces

EXP. 1C722

o las juezas de la Corte Suprema; los fiscales supremos y las fiscales supremas; el/la Defensor/a del Pueblo y el/la Contralor/a General de la República pueden ser acusados/as por la Comisión Permanente ante el Congreso por infracción a la Constitución, inclusive hasta cinco años después de que los altos funcionarios hayan cesado en sus cargos.

La Subcomisión de Acusaciones Constitucionales comunica los hechos que configuran la infracción constitucional, de manera previa, clara y detallada. Quienes integren la Subcomisión no integran la Comisión Permanente. El Congreso, sin participación de la Comisión Permanente, puede suspender o no al funcionario/a acusado/a o inhabilitarlo/a para el ejercicio de la función pública hasta por diez años, o destituirlo/a de su función, sin perjuicio de cualquier otra responsabilidad.

El funcionario/a, en este trámite, tiene derecho al debido proceso".

Artículo 3.- Modificación del artículo 100 de la Constitución Política del Perú

Modifícase el artículo 100 de la Constitución Política del Perú que quedará redactado de la siguiente manera:

"**Artículo 100.-** El/la Presidente/a de la República; los/las representantes al Congreso; los/las Ministros/as de Estado; los/las integrantes del Tribunal Constitucional; los/las integrantes de la Junta Nacional de Justicia; los jueces o las juezas de la Corte Suprema; los fiscales supremos y las fiscales supremas; el/la Defensor/a del Pueblo y el/la Contralor/a General de la República pueden ser acusados/as por el o la Fiscal de la Nación, de oficio o a pedido de parte, ante la Corte Suprema por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones, inclusive hasta cinco años después de que los altos funcionarios hayan cesado en sus cargos.

La determinación sobre si hay mérito a formación de causa penal corresponde a una comisión especial conformada por los tres jueces o las juezas titulares con mayor antigüedad en el ejercicio del cargo de la Corte Suprema de Justicia.

En caso se determine que hay lugar a formación de causa penal, se remiten los actuados al o la Fiscal de la Nación para la formalización de la investigación penal respectiva ante el juez supremo penal. Los jueces y/o las juezas integrantes de la comisión especial no participan en ninguna etapa posterior del proceso penal."

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
R. RODRÍGUEZ C.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
VICEMINISTRO DE JUSTICIA
J. QUISPE D.

REPÚBLICA DEL PERÚ

Proyecto de Ley

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Adecuación del Reglamento del Congreso

El Congreso de la República adecúa su Reglamento en el plazo máximo de treinta días calendario, en cumplimiento de lo que dispone esta ley.

SEGUNDA. Adecuación de las normas infraconstitucionales

El Congreso de la República modifica las normas procesales penales pertinentes, como máximo, antes de culminar la legislatura ordinaria inmediatamente posterior a la entrada en vigencia de la presente ley.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
R. RODRÍGUEZ C.

TERCERA. Procedimiento para la determinación previa sobre si hay mérito para llevar a cabo el proceso penal

La Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, en un plazo máximo de treinta días calendario desde la entrada en vigencia de esta ley, aprueba mediante resolución administrativa el procedimiento respecto a la determinación previa sobre el mérito a formación de causa para iniciar el proceso penal.

VICEMINISTRO DE JUSTICIA
J. QUISPE D.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA

ÚNICA. Procedimientos iniciados al amparo de los artículos 99 y 100 de la Constitución que se encuentran en trámite ante el Congreso de la República

Los procedimientos de antejuicio iniciados al amparo de los artículos 99 y 100 de la Constitución y que se encuentren en trámite ante el Congreso de la República, al momento de la entrada en vigencia de la presente ley, sea cual fuere la etapa en que se encuentren, son derivados al Poder Judicial en el plazo máximo de siete días hábiles, sin que ello implique interrupción, suspensión o condición

previa para el cumplimiento de las competencias constitucionales de los órganos de impartición de justicia.

Comuníquese al señor Presidente Constitucional de la República para su promulgación.

JOSÉ PEDRO CASTILLO TERRONES
Presidente de la República

ANÍBAL TORRES VÁSQUEZ
Presidente del Consejo de Ministros

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
R. RODRÍGUEZ C.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
VICEMINISTRO DE JUSTICIA
J. QUISPE D.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL DE LOS ARTÍCULOS 99 Y 100 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ A FIN DE FORTALECER EL JUICIO Y ANTEJUICIO POLÍTICO

El presente es un proyecto de ley de reforma constitucional que plantea la modificación de los artículos 99 y 100 de la Constitución Política del Perú a fin de fortalecer el juicio y antejuicio político configurándolo como un espacio en el que se respetan |las garantías del debido proceso.

1. EL ANTEJUICIO POLÍTICO EN EL PERÚ

La Constitución de 1993 establece un Poder Legislativo de carácter unicameral, rompiendo así la tradición constitucional peruana del bicameralismo. El hecho de establecerse un Poder Legislativo unicameral, como puede intuirse, cambia también la dinámica de las facultades de control político que se otorga al parlamento (entre ellas el antejuicio político), pues, al no contar aquel con una segunda cámara, la actitud reflexiva queda ciertamente trastocada o limitada. Sobre esta cuestión particular, se ha apuntado que "lo más frecuente en un régimen bicameral es que una cámara, generalmente la cámara baja, entre en conflicto con el Ejecutivo. Entonces, la otra cámara, generalmente la alta, servirá de elemento moderador y conciliador entre las dos fuerzas en pugna".[1]

Ahora bien, en lo que respecta de manera específica a la regulación del antejuicio político, la Constitución de 1993 rompe totalmente con la constitución histórica peruana, pues inserta -a la tradicional figura del antejuicio político- elementos propios del juicio político, dándole al propio Congreso de la República la potestad de aplicar sanciones a los altos funcionarios acusados constitucionalmente.

Así las cosas, tenemos que en nuestro sistema constitucional se ha diseñado la figura de la denuncia constitucional que sirve para encaminar la responsabilidad constitucional o penal (por delitos cometidos en ejercicio de la función) de los altos funcionarios que se encuentran previstos en el texto actual del artículo 99 de la Constitución[2]. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado que de la lectura de los artículos 99 y 100 de la Constitución se puede desprender que se ha recogido tanto la figura del antejuicio como la del juicio político.

Así, con respecto a la figura del antejuicio político, se ha señalado que, "en virtud de dicho privilegio, los referidos funcionarios públicos [es decir, los del artículo 99] tienen el derecho de no ser procesados penalmente por la jurisdicción ordinaria, si no han sido sometidos previamente a un procedimiento político jurisdiccional, debidamente regulado, ante el Congreso de la República, en el cual el cuerpo legislativo debe haber determinado la verosimilitud de los hechos que son materia de acusación, así como su sub sunción en un(os) tipo(s) penal(es) de orden funcional, previa e inequívocamente establecido(s) en la ley."[3]

Pero el Congreso de la República no solamente lleva a cabo el antejuicio político como una forma de antesala al proceso penal que se puede seguir contra los altos funcionarios descritos en el artículo 99 de la Constitución por todo delito que cometan en el ejercicio de sus

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
R. RODRÍGUEZ C.

VICEMINISTRO DE JUSTICIA
J. QUISPE D.

---

[1] Alzamora Silva, Lizardo. *Derecho constitucional general y del Perú*. Librería e Imprenta Gil S.A. Lima, 1942, p. 115.

[2] Es decir, el Presidente de la República; los representantes al Congreso; los Ministros de Estado; los miembros del Tribunal Constitucional; los miembros de la Junta Nacional de Justicia; los vocales de la Corte Suprema; los fiscales supremos; el Defensor del Pueblo y el Contralor General.

[3] Tribunal Constitucional. Expediente N° 0006-2003-PI/TC. Sentencia de 1 de diciembre de 2003, f. j. 3.

funciones, sino que, también lleva a cabo el juicio político que presente diferencias sustanciales con el llamado antejuicio político. Así, con respecto al juicio político, el Tribunal Constitucional ha establecido lo siguiente:

> "(...) la función congresal sancionadora, prevista en el primer párrafo del artículo 100° de la Constitución, no sólo puede ser ejercida en aquellos casos en los que exista una sentencia condenatoria emanada del Poder Judicial, por los delitos funcionales en que incurran los funcionarios previstos en su artículo 99°, sino también en los casos en que se configuren responsabilidades eminentemente políticas, aun cuando no exista la comisión de un delito de por medio. Y es que si bien la función punitivo-jurisdiccional es privativa del Poder Judicial (aquella que puede sancionar sobre la base de la "razón jurídica"), la función político-punitiva (aquella que puede sancionar sobre la base de la "razón política") no lo es. Y no podría serlo, pues justamente el principio de separación de poderes es el que garantiza la ausencia de toda valoración política en las decisiones del Poder Judicial."[4]

Sobre esta base, se ha señalado entonces que en nuestra Constitución "no solamente se encuentra consagrado el antejuicio, sino también el juicio político, esto es, aquel que permite iniciar un procedimiento a los funcionarios enumerados en su artículo 99°, en razón de las "faltas políticas" cometidas en el ejercicio de sus funciones, con la finalidad de "retirar el poder de quien hace mal uso de él e impedir que [...] pueda ser reinvestido de poder en el futuro".[5]

Así las cosas, tenemos entonces que en nuestro sistema constitucional "el juicio político se diferencia del antejuicio político en que en el primero el Congreso hace efectiva la responsabilidad constitucional de determinados altos funcionarios, mientras que en el caso del segundo el Congreso habilita el procesamiento penal de los mismos altos funcionarios ante el Poder Judicial".[6]

Sin embargo, como se observa de la redacción actual de los artículos 99 y 100 de la Constitución, ante la inexistencia de una segunda cámara, la actual Constitución le encarga a la Comisión Permanente del Congreso que, en el marco del antejuicio y juicio político, haga las veces de una cámara baja respecto de una decisión que, finalmente, adoptará el Pleno del Congreso de la República.

Con lo pronunciado por el Tribunal Constitucional en esta sentencia se confirmó algo que resultaba claro: la Constitución de 1993 introduce una figura especial respecto a la regulación del antejuicio político y, a diferencia de lo que ocurría desde la Constitución de 1823, inserta en nuestra dinámica constitucional el juicio político. Con ello se le dota al Poder Legislativo de la facultad de aplicar sanciones de manera directa, sin que medie sentencia judicial alguna.

Por esta razón, se ha dicho ya que "el modelo previsto en la Constitución de 1993 no respeta la tradición constitucional iniciada en 1823 -y perfilada por completo en la Carta de 1828- sobre la figura del antejuicio, sino que introduce en el procedimiento de acusación constitucional elementos propios del juicio político."[7]

En ese sentido, es totalmente acertado el análisis que señala que "las modificaciones introducidas por la Constitución de 1993 desnaturalizaron la forma como se concibió

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
R. RODRÍGUEZ C.

VICEMINISTRO DE JUSTICIA
J. QUISPE D.

---

[4] Tribunal Constitucional. Expediente N° 0006-2003-PI/TC. Sentencia de 1 de diciembre de 2003, f. j. 18.

[5] Tribunal Constitucional. Expediente N° 0006-2003-PI/TC. Sentencia de 1 de diciembre de 2003, f. j. 19.

[6] Cairo Roldán, Omar. "El juicio político en la constitución peruana". *Pensamiento Constitucional*. Número 18, 2013, p. 122.

[7] García, Abraham. *Acusación constitucional, juicio político y antejuicio: desarrollo teórico y tratamiento jurisprudencial*. Cuaderno de Trabajo N° 9. Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, 2008, p. 19.

originariamente el antejuicio político en la Constitución de 1979 (y anteriores), al facultar al Congreso para imponer sanciones (suspender, inhabilitar o destituir) por delitos de función e infracción de la Constitución, a determinados funcionarios, dando origen a una suerte de juicio político. Esto, a su vez, ha incidido negativamente en el funcionamiento y eficacia de este instrumento de control."[8]

Vistas así las cosas, es necesario hacer un breve recuento sobre cómo se reguló la figura del antejuicio político en nuestra historia constitucional para evidenciar de mejor manera cómo es que el diseño plasmado en la actual Constitución traiciona, de alguna manera, la historia constitucional peruana.

Ahora, si bien es cierto que el antejuicio político es una figura que ha estado presente desde la Constitución de 1823 - y que incluso tuvo antecedentes muy remotos en la Constitución de Cádiz (1812) y en el Estatuto Provisorio de Huaura (1821)-, el estudio de la figura se centrará en las constituciones peruanas del siglo XX, puesto que, como bien se ha afirmado en la doctrina, la figura del antejuicio político fue perfilada y detallada en la Constitución de 1828, manteniendo casi repetidos sus esquemas en todas nuestras cartas hasta la Constitución de 1979.[9]

a) El antejuicio político en la Constitución de 1920

La estructura del Poder Legislativo en la Constitución de 1920 era bicameral (una Cámara de Senadores y otra de Diputados). A modo de intento descentralista, con esta carta se crearon también congresos regionales en el Norte, Centro y Sur del país. Y, si bien es cierto que estos llegaron a entrar en funciones, cierto también es que su inoperancia hizo que, en la práctica, el poder que ejercieran fuera nulo o inocuo.

Ahora bien, en cuanto a la regulación específica del antejuicio político, tenemos que los artículos 95 y 96 de esta carta establecían lo siguiente:

> **Artículo 95°**
> Corresponde a la Cámara de Diputados acusar ante el Senado al Presidente de la república, a los miembros de ambas Cámaras, a los Ministros de Estado y a los Vocales de la Corte Suprema por infracciones de la Constitución y por todo delito cometido en el ejercicio de sus funciones, que, según las leyes, deba penarse.
>
> **Artículo 96°**
> El Presidente de la República, no podrá ser acusado durante su período excepto en los casos de traición, de haber atentado contra la forma de Gobierno, de haber disuelto el Congreso, impedido su reunión o suspendido sus funciones.

Como se observa, el antejuicio comenzaba con una acusación de la Cámara de Diputados ante el Senado[10], a la vez que se establecía una lista taxativa de los altos funcionarios del Estado que podían ser acusados.

En la práctica, el poder que la Constitución de 1920 otorgó al Parlamento para llevar a cabo el antejuicio político para determinados altos funcionarios no tuvo ninguna implicancia. La Constitución de 1920 recogió, por encima de todo, la voluntad del Presidente de la

---

[8] Landa, César. El control parlamentario en la Constitución Política de 1993: balance y perspectiva. *Pensamiento Constitucional.* Número 10, 2004, p. 136.

[9] *Cfr.* García, Abraham. *Acusación constitucional, juicio político y antejuicio: desarrollo teórico y tratamiento jurisprudencial.* Cuaderno de Trabajo N° 9. Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, 2008, p. 3.

[10] Un esquema que se intenta forzar en la actualidad con la creación de la Comisión Permanente que, en estos escenarios, actuaría como una especie de Cámara de Diputados.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
R. RODRIGUEZ C.
PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
VICEMINISTRO DE JUSTICIA
J. QUISPE D.

República.[11] En consecuencia, no podría esperarse que un Parlamento aplicará la figura del antejuicio político para acusar a los altos funcionarios.

b) El antejuicio político en la Constitución de 1933

En el gobierno de Sánchez Cerro se aprobó la Constitución de 1933, la cual tuvo cierta tendencia hacía el reconocimiento de derechos sociales. El anteproyecto de esta carta fue presentado por la Comisión Villarán, cuyo propósito fue perfeccionar e integrar las instituciones políticas y administrativas.[12]

En el ámbito del diseño institucional, "dicha Constitución creó aparentemente un régimen mixto presidencial-parlamentario que, aunque se modificó en el plebiscito de 1939, fue restablecido más tarde en 1945"[13]. Esto puede dar una idea sobre el equilibrio respecto a la constitución predecesora, con lo cual, el ejercicio de las facultades por parte del Poder Legislativo -entre ellas, claro está, la del antejuicio político- se encontraría aparentemente más enmarcado en el ámbito de la institucionalidad democrática que en el de las conveniencias políticas.

Sobre la relación entre los poderes del Estado y, sobre todo, sobre la función del Poder Legislativo, *Enrique Bernales* sostuvo lo siguiente:

> "La Constitución de 1933 se inspira en la teoría clásica de la separación de poderes, distinguiendo entre un Poder Legislativo con funciones tanto legislativas como de control político (arts. 119, 123, 169 u 173) y un Poder Ejecutivo cuya función principal es el gobierno y la responsabilidad de la administración pública (arts. 154 y 156 y siguientes). El modelo liberal es tomado en su concepción más clásica: una separación casi absoluta de los poderes, destacando la autonomía de ambos; mientras que a uno corresponde exclusivamente la elaboración de las leyes, la competencia del otro se circunscribe a la ejecución y administración de la cosa pública"[14]

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
R. RODRÍGUEZ C.

Esta especie de balance, al menos teóricamente, va a significar que el Parlamento tenga un mayor margen de acción a la hora de decidir usar las herramientas que la constitución le encargaba. Entonces, sobre la figura del antejuicio, los artículos 121 y 122 señalaban lo siguiente:

> **Artículo 121°**
> Corresponde a la Cámara de Diputados acusar ante el Senado al Presidente de la República, a los miembros de ambas Cámaras, a los Ministros de Estado y a los miembros de la Corte Suprema de Justicia, por infracciones de la Constitución, y por todo delito que comentan en el ejercicio de sus funciones y que según la ley, deba penarse.
>
> **Artículo 122°**
> Corresponde al Senado declarar si hay o no lugar a formación de causa por consecuencia de las acusaciones hechas por la Cámara de Diputados. En el

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
VICEMINISTRO DE JUSTICIA
J. QUISPE D.

---

[11] *Cfr.* Ramos, Carlos. *La letra de la ley. Historia de las constituciones del Perú.* Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional. Lima, 2018, p. 83.

[12] Véase: Centro de Estudios Constitucionales. *Exposición de motivos del anteproyecto de constitución del estado de 1931.* Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional. Lima, 2017.

[13] Pareja-Paz-Soldán, José. *Evolución constitucional del Perú en el siglo XX. Separata del Libro "Visión del Perú en el Siglo XX".* Lima, 1963, p. 30.

[14] Bernales, Enrique. La constitución de 1933 y la organización constitucional del estado peruano. *Revista de la Universidad Católica.* Número 3. 1978, p. 17.

primer caso, quedará el acusado suspenso en el ejercicio de su función y sujeto a juicio según la ley.

Como se aprecia, la Constitución de 1933 reiteró el principio plasmado en las cartas anteriores respecto a la responsabilidad de los funcionarios del Estado por los actos que practicasen en el ejercicio de sus funciones. Sin embargo, agregaba que sería la ley la que determinaría la forma de hacer efectiva dicha responsabilidad. Creaba, en ese aspecto específico, una clara reserva de ley.

Asimismo, a diferencia de la Constitución de 1920, la de 1933 establecía expresamente que, en caso formarse la causa por parte del Senado, el funcionario acusado quedaba en suspenso en el ejercicio de su cargo. Esta previsión, que si bien es obvia de la naturaleza del antejuicio político, aseguró que desde el propio texto constitucional se anulara toda duda en torno a lo que ocurría con el funcionario en caso de ser acusado.

Los constituyentes del 33 se aseguraron, hasta cierto punto, de definir claramente la potestad de control político del Parlamento[15]. No obstante, "la Constitución de 1933 creó un régimen híbrido presidencial-parlamentario que provocó serios problemas políticos a gobiernos con un parlamento adverso"[16]. Sin embargo, más allá de eventuales confrontaciones, lo cierto es que dicha constitución quiso instaurar el sistema mixto presidencial-parlamentario que no pudo prosperar del todo.[17]

Se puede decir, entonces, que más allá de las intenciones, lo cierto es que con esta nueva carta el sistema presidencialista no fue desvanecido del todo. Si bien es cierto que el parlamento conservó sus naturales e históricas atribuciones (como la del antejuicio político), lo cierto es que si se revisan los libros y manuales de la época se puede avizorar que los parlamentos que ejercieron sus funciones bajo esta carta política no fueron muy proclives a emplear dicha herramienta de control.

c) El antejuicio político en la Constitución de 1979

El análisis que se ha hecho hasta ahora sobre la figura del antejuicio político (en las constituciones de 1920 y 1933) ha sido básicamente teniendo en cuenta el contexto en el cual se ubicaban las relaciones entre el Poder Legislativo y los otros poderes del Estado (principalmente con el Poder Ejecutivo), a fin de entender la utilidad política de dicha herramienta para el Parlamento. Ello, debido a que no hay muchos ejemplos concretos sobre la forma en la cual se puso en práctica dicha figura constitucional por aquel entonces.

En efecto, como bien afirma *César Delgado-Guembes* "hasta 1992 las acusaciones constitucionales se regían por las disposiciones de la Ley de Responsabilidad de los Funcionarios Públicos del año 1868, compendiadas en el Reglamento Interior de las Cámaras de Diputados, hasta su sustitución por el Reglamento de la Cámara de Diputados aprobado en 1987 y vigente desde 1988. El uso concreto de esta institución hasta 1992 fue muy escaso, y el número de antejuicios procesados y concluidos fue comparativamente exiguo".[18]

Una afirmación ciertamente muy similar hacía *Valentín Paniagua* quien sostenía que, hasta la Constitución peruana de 1979, el tratamiento de la responsabilidad penal y constitucional

---

[15] *Cfr.* Feijóo Reyna, Ricardo. *Cuestiones constitucionales. Volumen 2.* Iimp. La Confianza. Lima, 1934, p. 122.

[16] Maldonado, Guillermo. El régimen político peruano. *Revista de Derecho Político.* Número 33, p. 400.

[17] *Cfr.* Pareza Paz-Soldán, José. *Historia de las constituciones nacionales (1812-1979).* 2da Edición. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, 2005, p. 30.

[18] Delgado-Guembes, César. *Manual del parlamento.* Congreso de la República. Lima, 2012, pp. 494 y 495.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
R. RODRÍGUEZ C.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
VICEMINISTRO DE JUSTICIA
J. QUISPE D.

del Presidente de la República y de los otros altos funcionarios del Estado en realidad se había desarrollado en una línea bastante similar, por no decir idéntica, en la práctica.[19]

Ahora bien, concretamente lo que disponía la Constitución de 1979 en torno al antejuicio político era lo siguiente:

> **Artículo 183°**
> Corresponde a la Cámara de Diputados acusar ante el Senado al Presidente de la República, a los miembros de ambas Cámaras, a los Ministros de Estado, a los miembros de la Corte Suprema de Justicia y del Tribunal de Garantías Constitucionales y a los altos funcionarios de la República que señala la ley, por infracción de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones, aunque hayan cesado en estas.
>
> **Artículo 184°**
> Corresponde al Senado declarar si hay o no lugar a formación de causa a consecuencia de las acusaciones hechas por la Cámara de Diputados.
>
> En el primer caso, queda el acusado en suspenso en el ejercicio de su función y sujeto a juicio según ley.

Los dispositivos constitucionales antes mencionados son casi idénticos a los que se preveía en la Constitución de 1933 con la salvedad, claro está, que en el artículo 183 de la Constitución de 1979 ya se incluía a los miembros del Tribunal de Garantías Constitucionales, institución recién creada por esta carta.

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
R. RODRÍGUEZ C.

De manera que, "la Constitución de 1979 mantiene prácticamente el mismo esquema básico del antejuicio político regido en la constitución histórica peruana que, consiste en un procedimiento parlamentario bicameral, en el que la Cámara de Diputados acusa y el Senado determina si es que hay o no mérito para aprobar la acusación, correspondiendo a la Corte Suprema realizar el juzgamiento penal e imponer la eventual sanción. Los motivos para la acusación seguían siendo las infracciones de la Constitución y los delitos cometidos en el ejercicio de la función".[20]

Al respecto, resulta esclarecedor observar en los Diarios de Debates de la Asamblea Constituyente de 1978 la manera en la cual se puso sobre la mesa la discusión con respecto a si en el antejuicio político el Parlamento actuaba como órgano jurisdiccional o no, o si dicha figura constituía una excepción al principio de exclusividad de la función jurisdiccional encargada al Poder Judicial.

VICEMINISTRO DE JUSTICIA
J. QUISPE D.

La intervención del representante pepecista arequipeño *Ramírez del Villar* resulta interesante al respecto:

> "Queremos que el Poder Judicial tenga el monopolio de la administración de justicia en el país, y entendemos por monopolio que no pueden haber lucros privativos, porque estos son rezagos de la Edad Media y conspiran contra el principio de igualdad. El único fuero que se considera aparte, es el fuero militar, por razones muy propias de los institutos castrenses y consideramos que allí deben ser juzgados los delitos cometidos por los militares en infracción de su propia legislación, probablemente con dos excepciones: la del terrorismo y la de

---

[19] *Cfr.* Paniagua, Valentín. ¿Acusación constitucional, antejuicio o juicio político? En: *La Constitución de 1993: análisis y comentarios*. Serie de Lecturas sobre Temas Constitucionales. Número 11. 1995, pp. 131 y 132.

[20] Eguiguren, Francisco. Antejuicio y juicio político en el Perú. *Pensamiento Constitucional*. Número 13, p. 120.

la guerrilla, porque uno u otro acto no son delitos comunes ordinarios, son enfrentamientos armados, y quien así lo hace debe ser juzgado por quienes conocen de estas materias. Tampoco constituye excepción o juicio político que, aunque en desuso se mantiene en muchas Constituciones, entre ellas la nuestra, o sea de que los altos funcionarios del Estado deben ser acusados en la Cámara de Diputados y que el Senado declare si hay o no lugar a formación de antejuicio. Este antejuicio que es procedimiento judicial, no creemos que conspire contra el principio de que la administración de justicia es privativa de estos tribunales, desde el momento en que el antejuicio termina en la Corte Suprema en un juicio en forma."[21]

Como se aprecia, los constituyentes del 79 entendían que el antejuicio político era una figura que no colisionaba con el principio de igualdad, ni tampoco creían que era un fuero privativo para los altos funcionarios del Estado. Entendían, más bien -ya que el antejuicio terminaba en la Corte Suprema-, que se trataba de un proceso de carácter judicial, en donde el Poder Legislativo intervenía solamente al inicio para formar la acusación.

Otra cuestión importante a resaltar es que incluso en la propia Asamblea Constituyente de 1978 se sabía que la figura del antejuicio político era una institución que, aunque estaba presente en muchas constituciones, se encontraba en desuso. La intervención de *Francisco Chirinos Soto* en los mismos debates nos deja ver esta idea con mayor claridad:

> "El ante-juicio político, es un procedimiento esencialmente jurisdiccional, en el cual las Cámaras Legislativas, por excepción, asumen función judicial. Consecuentemente, tiene que respetarse el procedimiento judicial en esta materia: si no hay acusación por parte del órgano acusador, si no hay requisitoria escrita por parte del Fiscal, el Tribunal no puede convocar a audiencia y simplemente expide una solución que da por terminado el procedimiento y ordena su archivo. En mi opinión, tal debe ser el comportamiento del plenario de la Asamblea que oficia de Cámara de Senadores. Si el órgano acusador se abstiene de acusar, nosotros no tenemos más que hacer que tomar conocimiento; ni siquiera aprobar la conducta del órgano acusador, y sólo tomar conocimiento (...)"[22]

La posición de *Francisco Chirinos Soto*, sin embargo, deja ver otro aspecto que siempre ha estado presente en la discusión de la figura del antejuicio político incluso en nuestros días: la independencia judicial frente al mandato constitucional que dice que, ante la acusación aprobada por parte del Poder Legislativo, el Poder Judicial y el Ministerio Público no tienen más remedio que continuar con el proceso, no pudiendo rehusarse a continuar con la acusación.

Sobre este aspecto en particular, *Francisco Chirinos Soto* no estuvo de acuerdo y, de hecho, como se desprende de su intervención, proponía que se salvaguarde la independencia del Poder Judicial si es que éste decidía, luego de aprobada la acusación en sede legislativa, no continuar con el proceso en la vía ordinaria penal.

Por lo tanto, luego de todo lo expuesto y a modo de resumen, se tiene que lo más importante de la regulación del antejuicio político en la Constitución de 1979 fue lo siguiente:

---

[21] Congreso de la República. *Diario de los debates de la Asamblea Constituyente de 1978. Tomo III.* Lima, p. 320.

[22] Congreso de la República. *Diario de los debates de la Asamblea Constituyente de 1978. Tomo VIII.* Lima, p. 134.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
R. RODRÍGUEZ C.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
VICEMINISTRO DE JUSTICIA
J. QUISPE D.

"- El número de funcionarios pasibles de acusación constitucional es indefinido, los señalaba la ley. Ello es una cuestión negativa, pues, si el antejuicio es un privilegio para el funcionario, éste debe restringirse.

- El privilegio es indefinido. Acompañaba al funcionario de por vida, aun cuando hubiesen pasado muchos años desde que cesó en el cargo. La Constitución de 1993, como se verá luego, precisa que el plazo es de 5 años.

- La referencia a las infracciones a la Constitución es de antigua data, y se mantiene en la Constitución de 1993. Sin embargo, a diferencia de épocas pasadas, no existe una ley que tipifique la infracción constitucional, ni tampoco una penalidad taxativa."[23]

Como se puede observar de todo lo anteriormente expuesto, siempre ha sido una preocupación en nuestro contexto la utilización de la figura del antejuicio político de manera arbitraria o que ponga en peligro las garantías mínimas del debido proceso. Sin embargo, también hay que decirlo, es una institución que forma parte de nuestra constitución histórica. No obstante, ello no quiere decir que la figura deba permanecer invariable, sino que, debe adecuarse a las exigencias constitucionales que emanan de la propia Constitución, de las obligaciones internacionalmente asumidas por el Estado peruano en materia de derechos humanos y de las experiencias otorgadas por el tiempo.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
R. RODRÍGUEZ C.

2. SOBRE EL OBJETIVO DE LA PROPUESTA

Junto con establecer modificaciones concretas, la presente propuesta normativa busca ordenar la regulación constitucional con relación a las figuras del antejuicio y juicio político. Ello, a efectos de obtener un marco regulatorio más preciso y orgánico que faciliten el trámite de dichos procedimientos.

En ese sentido, se plantea regular lo concerniente al juicio político únicamente en el artículo 99 de la Constitución, mientras que lo relativo al antejuicio político se incluye en el artículo 100 de la misma.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
VICEMINISTRO DE JUSTICIA
J. QUISPE D.

a) Con relación a la figura del antejuicio político

Como se ha visto en el presente análisis, el antejuicio político es un mecanismo en el que el Congreso de la República (hoy de cámara única) actúa como una instancia previa para determinar si es que es posible o no continuar con el procesamiento penal de los altos funcionarios descritos en el artículo 99 de la Constitución. Es decir, el antejuicio político se constituye como un paso previo para el juzgamiento. Al respecto, hay una serie de cuestiones relacionadas con la figura del antejuicio político que merecen ser revisadas.

Una de estas cuestiones tiene que ver, en primer lugar, con la obligatoriedad que establece el actual modelo de antejuicio político para que el/la Fiscal de la Nación formule denuncia ante el Poder Judicial sin modificar, en la denuncia fiscal, los términos de la acusación aprobada por el Congreso de la República. En efecto, la Constitución actual "impone al Fiscal de la Nación, ante la resolución acusatoria de contenido penal emanada del Congreso, de formular denuncia indefectiblemente ante la Corte Suprema sin poder exceder ni reducir los términos de la acusación del Congreso".[24]

---

[23] García, Domingo. ¿Antejuicio, acusación constitucional, juicio político?. En: *Ponencias desarrolladas en el VIII Congreso de Derecho Constitucional*. Colegio de Abogados de Arequipa. Arequipa, 2005, p. 175.

[24] Santistevan de Noriega, Jorge. Acusación constitucional y juicio constitucional político. *Gaceta Constitucional*. Número 52, pp . 311 y 312.

Esta cuestión incluso ha sido puesta en entredicho por el propio Tribunal Constitucional y ha señalado, al respecto, lo siguiente:

> "El Tribunal Constitucional considera que las referidas disposiciones son contrarias al aludido principio fundamental sobre los que se sustenta el Estado democrático de derecho: la separación de poderes. Si bien dicho principio no puede negar la mutua colaboración y fiscalización entre los poderes públicos, impone la ausencia de toda injerencia en las funciones esenciales y especializadas que competen a cada una de las instituciones que diagraman la organización del Estado. En tal sentido, en modo alguno puede restringirse la autonomía que corresponde al Ministerio Público en el desenvolvimiento de las funciones que la Constitución le ha conferido en su artículo 159°; menos aún puede aceptarse la limitación de los principios de unidad, exclusividad e independencia de la función jurisdiccional (incisos 1 y 2 del artículo 139°), la que, desde luego, alcanza también al juez instructor encargado de evaluar la suficiencia de elementos de juicio que justifiquen la apertura de instrucción y de conducir la etapa investigativa del proceso."[25]

En ese sentido, el Tribunal Constitucional exhortó al Congreso de la República a reformar este aspecto del antejuicio político[26]; algo que, luego de poco más de 18 años de emitida dicha exhortación todavía no ha ocurrido.

Pero ese no es el único aspecto que merece ser visto con atención con respecto a la figura del antejuicio político en el diseño constitucional actual. Otra de las cuestiones más relevantes tiene que ver con el respeto de las debidas garantías mínimas del debido proceso que se deben observar, también, en el marco del antejuicio político.

En efecto, el hecho de que el antejuicio político sea un proceso (previo al judicial) llevado a cabo ante el Congreso de la República (un órgano político) no significa que aquel no deba respetar las garantías del debido proceso. Al respecto, se debe recordar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, "Corte IDH") ha señalado que las así llamadas "garantías judiciales" no solamente se hacen patentes en procesos de naturaleza judicial, sino que, el elenco de garantías mínimas del debido proceso se aplica también a todo tipo de orden en el que se esté discutiendo la determinación de derechos de los individuos.[27]

En efecto, la Corte IDH ha señalado que, "de conformidad con la separación de los poderes públicos que existe en el Estado de Derecho, si bien la función jurisdiccional compete eminentemente al Poder Judicial, otros órganos o autoridades públicas pueden ejercer funciones del mismo tipo".[28] Y, en ese sentido, "cuando la Convención se refiere al derecho de toda persona a ser oída por un "juez o tribunal competente" para la "determinación de sus derechos", esta expresión se refiere a cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judicial, que a través de sus resoluciones determine derechos y obligaciones de las personas. Por la razón mencionada, esta Corte considera que cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional, tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal en los términos del artículo 8 de la Convención Americana."[29]

OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
R. RODRÍGUEZ C.

VICEMINISTRO DE JUSTICIA
J. QUISPE D.

---

[25] Tribunal Constitucional. Expediente N° 0006-2003-PI/TC. Sentencia de 1 de diciembre de 2003, f. j. 17.

[26] Tribunal Constitucional. Expediente N° 0006-2003-PI/TC. Sentencia de 1 de diciembre de 2003, tercer párrafo de la parte resolutiva.

[27] *Cfr.* Corte IDH. *Caso "Panel Blanca" (Paniagua Morales y otros) vs. Guatemala.* Fondo. Sentencia de 8 de marzo de 1998, párrafo 149.

[28] Corte IDH. *Caso Tribunal Constitucional vs. Perú.* Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2002, párrafo 71.

[29] Corte IDH. *Caso Tribunal Constitucional vs. Perú.* Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2002, párrafo 71.

Dentro de ese contexto, la Corte IDH -aunque refiriéndose al juicio político peruano- ha puesto hincapié en que el Congreso de la República debe reunir garantías de competencia, imparcialidad e independencia, además de actuar dentro del debido proceso, cuando va a evaluar la responsabilidad de algún alto funcionario público.[30]

No obstante, lo cierto es que, en la práctica, la actuación del Parlamento cuando va a determinar la procedibilidad del juzgamiento penal de un alto funcionario a través del antejuicio político se suele alejar de los estándares que conforman el respeto mínimo por las garantías del debido proceso. Y es que, no se debe olvidar, que a fin de cuentas el Parlamento es un órgano de carácter político y, en ese sentido, las motivaciones detrás de la determinación sobre si es procedente o no juzgar penalmente a un alto funcionario del Estado no necesariamente son técnicas, sino, políticas. Esto, en los términos expuestos por la Corte IDH, rompe con las garantías de independencia e imparcialidad que, también en esta clase de procesos (o pre-procesos) debe respetarse.

En ese sentido, la presente propuesta normativa busca garantizar la independencia y la imparcialidad en el antejuicio político estableciendo que sea la Corte Suprema de Justicia la encargada de determinar la procedibilidad para el posterior juzgamiento a nivel penal de alguno de los altos funcionarios previstos en el artículo 99 de la Constitución.

Esto no implica desconocer las facultades que tiene el Poder Legislativo, en la medida que se está reservando para aquel la posibilidad de llevar adelante el mecanismo del juicio político que, como se viene sustentando, supone un escenario en el que la evaluación que se realiza está enfocada en determinar si alguno de los altos funcionarios descritos en el artículo 99 de la Constitución ha cometido o no alguna infracción constitucional. Es, por lo tanto, el Congreso de la República el escenario más propicio para resolver esta cuestión.

Sin embargo, ello no sucede en el caso del antejuicio político pues, como ya se ha señalado también, en este segundo escenario lo que se evalúa más bien es la posible comisión de un delito que haya cometido el alto funcionario en ejercicio de sus funciones. La determinación de este aspecto, como corresponde, pasa por una evaluación más técnica que política y, en esa medida, resulta lógico que quien lleve a cabo tal evaluación sea un órgano técnicamente apto para estos menesteres, como lo es, la máxima instancia del Poder Judicial.

Esta situación se agrava aún más si, como ya se ha expuesto, la figura del antejuicio político siempre estuvo aparejada de la existencia de un Poder Legislativo bicameral en donde el ánimo reflexivo guiaba -al menos teóricamente- las decisiones del Parlamento. Actualmente, al tener un Parlamento con una cámara única, es mucho más difícil que se respeten las garantías del debido proceso al no existir una instancia reflexiva al interior del Congreso de la República.

En ese sentido, la propuesta normativa busca fortalecer el sistema de pesos y contrapesos (*checks and balances*), partiendo de la premisa que señala que "el Estado de derecho en el Perú se sustenta en instituciones políticas propias de una democracia representativa, orientadas a garantizar un Estado soberano y justo, sometido a procedimientos y reglas dirigidas a autolimitar el ejercicio del poder."[31]

Pero además de lo expuesto, con lo planteado en la presente propuesta también se busca agilizar el trámite del antejuicio político entendiendo que, por la dimensión de lo que en esta clase de procedimientos se discute (la responsabilidad penal de los altos funcionarios del

---

[30] *Cfr.* Corte IDH. *Caso Tribunal Constitucional vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2002, párrafo 77.

[31] Osterling Parodi, Felipe. El equilibrio entre los poderes legislativo y ejecutivo. *Themis*. Número 26. 1993, p. 30.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
R. RODRÍGUEZ C.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
VICEMINISTRO DE JUSTICIA
J. QUISPE D.

Estado), es necesario que se tenga certeza, con la mayor prontitud posible, sobre la verosimilitud de las acusaciones que contra los altos funcionarios se vierten.

Este desarrollo ágil no es algo que pueda permitir la actual regulación puesto que, como bien se ha dicho, "llegar a la decisión de si corresponde o no otorgar la completa potestad de realizar una investigación debida al Ministerio Público [...] es todo un reto. En ese sentido, se puede observar que se debe pasar por cinco órganos parlamentarios (Subcomisión de Acusaciones Constitucionales, Presidencia de la Comisión Permanente, la Comisión Permanente propiamente dicha, Subcomisión Acusadora y el Pleno del Congreso), entre avances y retrocesos de los informes de calificación respectivos, para que al final se decida la viabilidad de someter al funcionario público a un proceso penal."[32]

b) Con relación a la figura del juicio político

En lo que respecta a la figura del juicio político, es necesario recalcar que a través de este mecanismo se permite que el objeto de una denuncia constitucional esté conformado por conductas contrarias a la Constitución carentes de contenido penal (infracciones a la Constitución).[33] Así, en el juicio político, a diferencia de lo que ocurren en el antejuicio, el Poder Legislativo sí podrá imponer directamente una sanción (suspensión, destitución y/o inhabilitación) si es que determina que el alto funcionario acusado ha cometido la infracción constitucional que se le atribuye.

Así las cosas, en el contexto actual, gracias a la regulación vigente que se diseña desde la Constitución, se permite que el Congreso de la República pueda imponer también una sanción sin perjuicio de la existencia o no de responsabilidad penal. Al respecto, la doctrina nacional ha hecho hincapié en los riesgos que la utilización del juicio político puede entrañar; riesgos que deben tenerse en cuenta, sobre todo para que el propio Congereso evite incurrir en excesos.[34]

En ese sentido, para efectos de dotar de coherencia a la propuesta normativa planteada sobre el antejuicio político, la presente iniciativa también plantea algunas modificaciones con relación al juicio político a fin de perfilar de mejor manera la necesidad de que, a pesar de tratarse de un procedimiento llevado a cabo por un ente político, se deben respetar las debidas garantías del debido proceso. A estos efectos, se plantea lo siguiente con relación al procedimiento del juicio político:

- Establecer que la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales del Congreso de la República debe comunicar al alto funcionario los hechos materia de la denuncia constitucional de manera previa, clara y detallada.

- Precisar que los congresistas que integran la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales no pueden integrar luego la Comisión Permanente del Congreso de la República para efectos de conocer la acusación constitucional.

- Precisar que el alto funcionario acusado tiene derecho, en ese trámite, al debido proceso.

3. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

---

[32] Alvarado, Paolo. El antejuicio político y su actual diseño constitucional: una desnaturalización en favor de la inmunidad. Disponible en: https://ius360.com/el-antejuicio-politico-y-su-actual-diseno-constitucional-una-desnaturalizacion-en-favor-de-la-impunidad-paolo-alvarado/

[33] *Cfr.* Cairo Roldán, Omar. El juicio político en la Constitución peruana. *Pensamiento Constitucional*. Número 18, 2013, p. 135.

[34] *Cfr.* Eguiguren Praeli, Francisco. Comisiones investigadoras parlamentarias, antejuicio político y responsabilidad del presidente de la república. *Iu et Veritas*. Número 25, 2002, p. 106.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
R. RODRIGUEZ C.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
VICEMINISTRO DE JUSTICIA
J. QUISPE D.

La presente iniciativa no irroga gastos al erario nacional. Por el contrario, supone un beneficio para el sistema democrático y para el Estado Constitucional de Derecho en la medida que fortalece una institución político-constitucional como lo es el antejuicio político a fin de garantizar que en el trámite de dicho proceso se respeten las debidas garantías del debido proceso; en especial, la independencia y la imparcialidad.

4. ANÁLISIS DEL IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

De aprobarse la propuesta de reforma constitucional, se modifica parcialmente la Constitución Política del Perú, de manera concreta, sus artículos 99 y 100.

Sin embargo, tal y como se ha señalado en las disposiciones complementarias finales, será necesario que se adecúen otras normas infraconstitucionales tales como el Reglamento del Congreso de la República y las normas procesales penales pertinentes. En atención a dicha necesidad, se han planteado plazos específicos para que dichas normas puedan ser adecuadas a lo dispuesto por la presente iniciativa legislativa.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
R. RODRIGUEZ C.

PERÚ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
VICEMINISTRO DE JUSTICIA
J. QUISPE D.