

**UNIVERSIDAD PRIVADA ANTENOR ORREGO**



**FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS**

**ESCUELA PROFESIONAL DE DERECHO**

“Razones para la inaplicación del antejuicio político en sede parlamentaria a los altos funcionarios del sistema judicial y fiscal de un Estado Constitucional de Derecho”

**Tesis para obtener el título profesional de abogado**

**Autora:**

Zoila Raquel Murillo Avalos

**Asesor:**

Roberto Alejandro Palacios Bran

**Trujillo - Perú  
2019**

## **DEDICATORIA**

A Dios por permitirme llegar hasta este momento,  
a mis padres por el esfuerzo constante y el soporte de cada día,  
y a mi hermano, por ser mi ejemplo a seguir.

## RESÚMEN

Uno de los principales pilares para la existencia de un correcto funcionamiento de justicia dentro de los órganos de un Estado Constitucional de Derecho es la aplicación de un sistema de control, que fije parámetros y lineamientos que permitan dentro de un sistema de administración de justicia racionalizar el ejercicio de poder por parte de quien lo ejerce.

El antejuicio político es una figura normativa que se desarrolla como un instrumento de control y a su vez como un procedimiento congresal o parlamentario. Este último viene generando en la actualidad considerables complicaciones para una correcta administración de justicia dentro de un Estado de Derecho. Esta problemática es que la plantearemos en el presente trabajo dentro del capítulo I. Asimismo, teniendo en cuenta que en todo Estado de Derecho existen mecanismos de control de poder dirigido a todo funcionario o servidor público, en el capítulo II definiremos cuáles son aquellas facultades y competencias de los funcionarios de un sistema parlamentario, judicial y fiscal. En este capítulo trataremos también un tema de actualidad social, que viene a ser la extralimitación de los parlamentarios en el ejercicio de sus funciones y los grandes perjuicios que ello acarrea.

En el capítulo III explicaremos cuáles son las razones y motivos que originan que el antejuicio político, como procedimiento y mecanismo de control, limite y permita que los funcionarios y/o servidores públicos no sigan los lineamientos y principios que un Estado de Derecho establece, evitando que respondan frente a los actos contrarios a la ley que cometen en el ejercicio de sus funciones.

Finalmente, luego de haber desarrollado los conceptos anteriores, en el capítulo IV propondremos un cambio en la normativa correspondiente al antejuicio político, a fin de evitar que esta sea utilizada más como una protección para los altos funcionarios, buscando para ello trasladar la competencia que le corresponde al Congreso de la República en materia de antejuicio político a un nuevo ente regulador que se comporte como un órgano constitucional autónomo. De esta manera la presente investigación busca aportar a uno de los fines esenciales del Estado Constitucional de Derecho, el cual es preservar un correcto funcionamiento de justicia que funcione de manera eficaz y transparente.

## ABSTRACT

One of the main pillars for the existence of a correct functioning of justice within the organs of a Constitutional State of Law is the application of a control system, which sets parameters and guidelines that allow within a system of administration of justice to rationalize the exercise of power by whoever exercises it.

Political prejudice is a normative figure that develops as an instrument of control and in turn as a congressional or parliamentary procedure. The latter is currently generating considerable complications for the proper administration of justice within a rule of law. This problem is that we will raise it in the present work within chapter I. Also, taking into account that in every State of Law there are mechanisms of power control addressed to any civil servant or public servant, in chapter II we will define which are those faculties and competencies of the officials of a parliamentary, judicial and fiscal system. In this chapter we will also discuss a topic of social news, which becomes the overreach of parliamentarians in the exercise of their functions and the great damages that this entails.

In Chapter III, we will explain what are the reasons and motives that cause political prejudice, as a procedure and control mechanism, to limit and allow civil servants and / or public servants not to follow the guidelines and principles established by a Rule of Law, avoiding that respond to acts contrary to the law that they commit in the exercise of their functions.

Finally, after having developed the above concepts, in chapter IV we will propose a change in the regulations corresponding to political prejudice, in order to prevent it from being used more as a protection for senior officials, seeking to transfer the competence that It corresponds to the Congress of the Republic in matters of political prejudice to a new regulatory entity that acts as an autonomous constitutional body. In this way, the present investigation seeks to contribute to one of the essential purposes of the Constitutional State of Law, which is to preserve a proper functioning of justice that works effectively and transparently.

## TABLA DE CONTENIDOS

DEDICATORIA .....	1
RESUMEN .....	2
ABSTRACT .....	2
CAPÍTULO I: EL PROBLEMA .....	7
1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA .....	7
1.2 FORMULACION DEL PROBLEMA .....	12
1.3 HIPÓTESIS .....	12
1.4 OBJETIVOS .....	12
1.4.1 GENERALES .....	12
1.4.2 ESPECÍFICOS .....	13
1.5 JUSTIFICACIÓN .....	13
1.6 ANTECEDENTES .....	14
CAPÍTULO II: MARCO CONCEPTUAL .....	16
SUB CAPÍTULO I: DEL ESTADO DE DERECHO AL ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHO	
1. DEL ESTADO DE DERECHO .....	16
1.1 ORIGEN .....	16
1.2 CARACTERÍSTICAS .....	17
1.3 DEFINICIÓN .....	18
2. DEL ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHO .....	19
2.1 ORIGEN .....	19
2.2 CARACTERÍSTICAS .....	20
2.3 DEFINICIÓN .....	21
3. DEL CONTROL CONSTITUCIONAL .....	22
3.1 JUSTIFICACIÓN .....	23
3.2 IMPORTANCIA .....	24
3.3 SISTEMA DE CONTROL CONSTITUCIONAL .....	25
SUB CAPÍTULO II: LA RESPONSABILIDAD DEL ALTO FUNCIONARIO PÚBLICO	

1. LA RESPONSABILIDAD DEL ALTO FUNCIONARIO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1993	
1.1 ALCANCES .....	29
1.2 BASE LEGAL .....	29
1.3 CARACTERÍSTICAS .....	31
1.4 EL JUICIO DE RESIDENCIA .....	32
1.5 EL IMPEACHMENT O JUICIO POLÍTICO .....	33
2. LA ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL .....	35
2.1 DEFINICIÓN .....	35
2.2 TIPOS DE ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL .....	37
2.2.1 ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL EN VÍA DE JUICIO POLÍTICO .....	37
2.2.2 ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL EN VÍA DE ANTEJUICIO POLÍTICO.....	39
2.2.3 BASE LEGAL .....	40
3. EL ANTEJUICIO POLÍTICO .....	41
3.1 GENERALIDADES .....	41
3.1.1 COMPETENCIAS DEL PARLAMENTO .....	41
3.1.2 ANTEJUICIO POLÍTICO: PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN CONGRESAL.....	42
3.1.3 INTERVENCIÓN DEL PARLAMENTO EN EL ANTEJUICIO POLÍTICO .....	43
3.1.4 VULNERACIÓN DE LA PROHIBICIÓN DE DOBLE INCRIMINACIÓN .....	44
3.2 OBJETIVOS O FINALIDAD .....	45
3.3 DIFERENCIAS ENTRE ANTEJUICIO Y JUICIO POLÍTICO .....	46
3.4 BASE NORMATIVA .....	46
SUB CAPÍTULO III: DEL SISTEMA JUDICIAL Y FISCAL .....	47
1. DE LA FUNCION DEL PODER JUDICIAL .....	47
2. DE LA FUNCION DEL MINISTERIO PÚBLICO .....	48
3. JUECES Y FISCALES: ORGANOS POLÍTICOS Y TÉCNICOS .....	49
A. DE LOS JUECES .....	50
B. DE LOS FISCALES .....	51
4. RAZONES PARA INAPLICAR LA PRERROGATIVA DEL ANTEJUICIO POLITICO PARA EL SISTEMA FISCAL Y JUDICIAL EN SEDE PARLAMENTARIA .....	52
SUB CAPÍTULO IV: PROPUESTA NORMATIVA	

CAPÍTULO III: MATERIALES Y MÉTODOS .....	54
3.1 TIPOS DE INVESTIGACIÓN .....	54
3.2 MATERIALES DE ESTUDIO .....	54
3.3 MÉTODOS .....	54
3.4 TÉCNICAS E INSTRUMENTOS .....	55
CAPÍTULO IV: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....	56
4.1 CONCLUSIONES .....	57
4.2 RECOMENDACIONES .....	58
CAPÍTULO V: REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	58

## CAPITULO I: EL PROBLEMA

### 1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La posibilidad de exigir responsabilidad jurídica en un Estado Constitucional de Derecho a altos funcionarios del sistema judicial y fiscal, por los actos realizados en el ejercicio de su cargo o función, es una forma de poder crear y reforzar mecanismos de limitación y control del poder que permitan efectivizar una sanción ante un inadecuado desempeño de sus funciones. De tal manera que exista una correcta administración de justicia por parte de ellos, evitando así que se genere un beneficio particular para la alta autoridad y no un beneficio común para el país.

En nuestro Estado existen una gama de mecanismos de control de poder que forman parte de un control político. Uno de ellos y en el cual nos abocaremos con mayor énfasis en el presente trabajo de investigación es el llamado “Antejuicio Político”.

El antejuicio político surge en la Francia postrevolucionaria como una forma de tratamiento diferenciado, la cual se constituía como una especie de antesala parlamentaria o congresal a un proceso judicial. Dicha antesala se origina de dos instituciones importantes: el Juicio de Residencia y el Impeachment.

El Juicio de Residencia es una institución de origen hispánico que se practicó en la baja Edad Media, como una forma de gobierno por medio de la cual el funcionario que cesaba en su cargo debía responder, de oficio o por acción popular, por la gestión y conducta desplegada, con la finalidad de controlar la actuación de los funcionarios en las provincias. Señala al respecto **Díez Picazo** que “al finalizar su mandato, los funcionarios se encontraban obligados a permanecer en su lugar de destino durante un “período de residencia”, que duraba de tres a seis meses. En ese tiempo, cualquier persona estaba facultada para presentar quejas y denuncias acerca de su actuación a un “visitador”, que no era sino otro funcionario del rey, encargado de la inspección y fiscalización de los gobernantes”.

El Juicio de Residencia se decretaba siempre de un modo automático (sin indicar sospecha o recelo alguno hacia el funcionario respectivo), por ello su instauración no hacía suponer afectación al honor o al prestigio del ex funcionario objeto de residencia. Pues su finalidad era hacer responsable al funcionario o ex funcionario, de modo que el juez debía limitarse a declarar si el enjuiciado obró bien o mal, y revocar las disposiciones equivocadas o injustas (**Gutiérrez-Ticse, 2009**).



El Impeachment a diferencia del Juicio de Residencia nace en Inglaterra bajo el reinado de Eduardo III, y surge en aquel tiempo donde el monarca era la máxima autoridad y carecía de toda responsabilidad, dirigiéndose entonces contra la actuación de los altos funcionarios del reino. Esta institución es señalada como un antecedente importante en los procedimientos para la imputación y exigencia de responsabilidad hacia las altas autoridades gubernamentales por los actos realizados en el ejercicio de su cargo. Pues se configura como aquel mecanismo de control y sanción a aplicar por actos delictivos o de infracciones de la Constitución cometidas en el ejercicio de su función. Su objetivo principal era lograr que el parlamento pueda disponer la destitución del alto funcionario y su inhabilitación para el desempeño de la función pública, ya que al ser un mecanismo de control no tenía otro efecto más que apartar al acusado del cargo público que ocupaba y de excluirlo en el futuro de cualquier cargo honorífico de confianza o retribuido.

Como podemos observar, los antecedentes del antejuicio político señalan claramente que su objetivo principal es ser un mecanismo de control para los altos funcionarios en el ejercicio de sus funciones.

En el Perú la figura del antejuicio político se manifiesta como aquel instrumento de control político que procura preservar la conducta de los altos funcionarios dentro de la legalidad. Es entendida también como aquella prerrogativa que el Derecho Constitucional otorga a los altos funcionarios del Estado, con la finalidad de que estos no sean procesados ante el Poder Judicial sin que medie una previa autorización del congreso, cuando exista una acusación constitucional en su contra.

Como sostiene Marcial Rubio “el antejuicio es una prerrogativa porque el principio general es que toda persona pueda ser demandada o denunciada ante los tribunales y, en tal caso, queda sometida a la jurisdicción. Cuando se trata de las personas a quienes se hace antejuicio, la situación es distinta: ninguna demanda o denuncia que se haga contra ellos los somete a jurisdicción de los tribunales, a menos que el Congreso autorice tal procesamiento.” **(Gutiérrez-Ticse, Temas Constitucionales y Políticos , 2009)**

El antejuicio político trata de efectuar una valorización político-jurisdiccional, destinada a permitir que se establezca o se desestime el juzgamiento de un alto funcionario público por la supuesta comisión de un delito en el ejercicio de su función, tipificado como tal en la legislación de la materia. El objetivo que se pretende alcanzar con esta valorización es definir el tipo de intencionalidad subyacente en la formulación de una denuncia constitucional (venganza política, inconducta funcional, etc.) y establecer la razonabilidad de los hechos que originan la denuncia.

Se define al antejuicio político también como un procedimiento político-jurisdiccional, destinado a hacer efectiva la responsabilidad jurídica -y no política- de los altos funcionarios o por infracción a la constitución, permitiendo que el congreso establezca el carácter de verosimilitud de los hechos imputados para impedir así las acusaciones maliciosas que pretenden herir a la autoridad, su funcionamiento y la dignidad del funcionario, entorpeciendo la realización correcta de sus labores. De esta manera se busca evitar una persecución hacia los magistrados y que por razones políticas se los acuse con la finalidad de hostigarles moralmente, impidiéndoles ejercer la función pública con eficiencia.

El artículo 99 de la Constitución Política del Perú contempla en esta prerrogativa la protección política de los altos funcionarios del Estado que realizan actos políticos y no políticos. El primero estaría conformado por los representantes del congreso, el presidente de la república y los ministros del Estado, el segundo por el – destituido – Consejo Nacional de La Magistratura, los jueces de la corte suprema y fiscales supremos, entre otros; como el Tribunal Constitucional (político-jurisdiccional), el defensor del pueblo y el contralor general.

Sin embargo, esta prerrogativa se ha venido desarrollando en el Perú no como la medida de protección que es, sino como un instrumento de conveniencia política. Esta situación se evidencia en las relaciones estrechas que manejan los parlamentarios con los altos funcionarios del Estado, quienes valiéndose de la autonomía e independencia que se les atribuye por ser los titulares de los organismos del Estado, toman decisiones en base a un beneficio o interés político. Dicha relación de conveniencia política tiene como objetivo principal protegerse frente a posibles actos ilícitos que no hayan sido investigados o descubiertos aún por la justicia, procurando beneficiarse y resguardarse ante cualquier situación que pueda representar un riesgo para sus intereses particulares, empleando con dicho fin el poder que el propio Estado les confiere en razón de su cargo, para evitar ser procesados y continuar con sus labores sin enfrentar responsabilidad alguna.

Gran parte de los altos funcionarios del país se encuentran actuando en base a un poder sumergido en el poder político, que se promueve como un poder perverso que utiliza el alto funcionario para condicionar la justicia y someterla a su conveniencia, valiéndose del poder que le confiere su cargo para generar beneficios y protección a sus aliados políticos, o inclusive en algunos casos para crear conflictos en contra de sus enemigos políticos.

De esta manera el antejuicio político, como mecanismo de control político y procedimiento político-jurisdiccional, ha perdido toda validez y efectividad en el sistema judicial y fiscal, pues permite la intervención directa del poder político al sistema de administración de justicia, actuando como un

mecanismo de control político en un sistema que no es político sino jurídico. El sistema judicial es un sistema de carácter jurídico, cuyo fin es la administración de justicia, autónoma e independiente. Sin embargo, al encontrarla sometida a un control de carácter político genera la creación de esta conveniencia política, fomentando que los altos funcionarios del Poder Judicial empleen acomedidamente el control de la justicia, sometiendo así la justicia a los miembros que conforman un grupo de poder político.

El parlamento por su misma naturaleza es de carácter político y solo debe ejercer su poder en la línea que le corresponde, sin intervenir en los órganos jurídicos que deben velar por una administración de justicia transparente y sobretodo independiente. Tener sometido un sistema jurídico a la decisión de un órgano que funciona en base a una naturaleza política genera una obstrucción y limitación al desarrollo de los mecanismos de control que tiene un Estado Democrático de Derecho.

Por las causas antes enunciadas consideramos que la prerrogativa del antejuicio se encuentra desnaturalizada y se ha convertido en el primer obstáculo para el correcto funcionamiento de los mecanismos de control de poder del Estado. Es así que, cuando los altos funcionarios del sistema judicial y fiscal se encuentran denunciados constitucionalmente por cometer delitos en el ejercicio de sus funciones, al pasar por este procedimiento político-jurisdiccional se realizan una serie de investigaciones innecesarias que solo generan el retraso y la extensión de un proceso que finalmente carece de sanciones. Se une a la crítica de que existe una excesiva judicialización de este proceso **Eguiguren**, al señalar que “se ha hecho muy engorroso, deben obtener un montón de pruebas y el acusado puede usar su abogado en las etapas”.

El antejuicio por el mismo hecho de ser un procedimiento requiere de investigaciones y diligencias propias de su naturalidad. El problema existe cuando este proceso se extiende y se dilata al punto de perder la efectividad de una solución concreta para un control eficaz de justicia, convirtiéndose esta extensión en un beneficio a favor del poder político, incluidos los altos funcionarios que ven su juzgamiento aplazado. No obstante su manipulación, este procedimiento debería ser de gran relevancia, ya que declarará la viabilidad de la denuncia constitucional para que se lleve a cabo un procedimiento común en el cual se pueda sancionar (Miró Quezada, 2018).

En la actualidad existen varios altos funcionarios denunciados por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones. El caso más representativo es el del juez supremo Cesar Hinostroza, quien al haber sido denunciado constitucionalmente por cometer delitos en su función gozaba de dicha prerrogativa por ser un alto funcionario del sistema judicial. Este fue uno de los casos donde el antejuicio se

presentó claramente como un obstáculo para los mecanismos de control político, ya que al no actuar de manera rápida y eficaz para sancionar a este funcionario se extendió el procedimiento en el parlamento, dando la oportunidad para que el citado juez se fugara del país evadiendo su responsabilidad, por la demora y estancamiento de una calificación de denuncia en un procedimiento donde su fin no es más que la viabilidad de la misma, para acudir a otro proceso en el cual podrá ser sancionado y recaerá toda responsabilidad imputada **(Miro Quezada, 2018)**.

Así como el caso de este magistrado, se han venido suscitando más casos de altos funcionarios del sistema judicial y fiscal involucrados en situaciones similares. De tal forma se ha propiciado que la gran mayoría de peruanos entienda al antejuicio político como un beneficio para el alto funcionario, que se muestra como un mecanismo de protección política en el que se amparan para no tener responsabilidad por los actos cometidos en el ejercicio de sus funciones, valiéndose del cargo que ejercen. Volviéndose en la práctica además un obstáculo para las investigaciones que merecen una respuesta rápida y eficaz del sistema judicial.

El ex fiscal Avelino Guillé expresa que debemos eliminar esta prerrogativa, debido a que genera “dos velocidades” en investigaciones sobre un mismo hecho y eso, muchas veces, ocasiona resultados opuestos. Estas dos velocidades a las que hace referencia el ex fiscal, es precisamente lo mencionado en el párrafo anterior en relación al obstáculo en el que se convierte que el parlamento investigue por su cuenta para “motivar la viabilidad de la denuncia”, teniendo en cuenta que es un procedimiento meramente de validez, toda vez que no existe sanción o pena, y que por lo demás dará paso a que esta prerrogativa sea levantada y se dé inicio nuevamente a una investigación, siendo posible solo por ésta que el funcionario sea juzgado y se le aplique la pena correspondiente **(Miro Quezada, El Comercio, 2018)**.

La esencia de esta prerrogativa es actuar como un procedimiento político-jurisdiccional que funcione como un mecanismo de control de poder político para proteger a la autoridad en caso de que se les acuse por temas o controversias meramente políticos, sin embargo se ha desnaturalizado en una especie de medida de protección para evadir la responsabilidad y obtener beneficios de las relaciones políticas en las cuales se encuentran subsumidas los altos funcionarios, bajo un procedimiento, extenso, engorroso y que solo dilata la efectiva y correcta administración de justicia.

Con miras a cambiar este panorama en el país, la propuesta que se presenta en esta investigación es modificar el artículo 99 de la Constitución Política respecto de los altos funcionarios que conforman el sistema judicial y fiscal, en el sentido que la figura del antejuicio político sea inaplicable para estos magistrados en sede parlamentaria, reformándose la competencia revisora de la denuncia

constitucional que recaiga sobre ellos y trasladándola a un organismo revisor sin influencia del congreso, a efectos de que luego de su validación los altos funcionarios sean procesados por las autoridades judiciales correspondientes, sin que medie mayor protocolo o procedimiento especial que impida el ejercicio eficaz de la justicia.

Conforme a lo que se propone deberían ser el ministerio público y el poder judicial quienes se encarguen de realizar las diligencias efectivas y rápidas para el cumplimiento concreto y efectivo de las normas, sin la intervención del parlamento. Pues no podemos pretender que una medida que busca proteger el adecuado funcionamiento de las labores de los magistrados, se distorsione actuando como una medida de protección para no hacer frente a los daños que se están ocasionando en las altas esferas de un Estado y que solo buscan un interés político.

## **1.2 FORMULACIÓN DEL PROBLEMA**

¿Por qué razones debe inaplicarse la prerrogativa del antejercicio político a los altos funcionarios que conforman el sistema judicial y fiscal de un Estado Constitucional de Derecho en sede parlamentaria?

## **1.3 HIPÓTESIS**

Inaplicar la prerrogativa del antejercicio político a los altos funcionarios que conforman el sistema judicial y fiscal de un Estado Constitucional de Derecho en sede parlamentaria, en razón a que es un instrumento de conveniencia política que condiciona al sistema de administración de justicia autónomo e independiente.

## **1.4 OBJETIVOS**

### **1.4.1 GENERALES**

Determinar inaplicar la prerrogativa del antejercicio político a los altos funcionarios que conforman el sistema judicial y fiscal de un Estado Constitucional de Derecho en sede parlamentaria, en razón que es un instrumento de conveniencia política que condiciona al sistema de administración de justicia autónomo e independiente.

### **1.4.2 ESPECÍFICOS**

- a) Analizar la prerrogativa del antejercicio político como instrumento de control político.
- b) Explicar los alcances y límites del antejercicio político para los altos funcionarios del sistema judicial y fiscal.

- c) Plantear una propuesta normativa que modifique el artículo 99 de la Constitución Política del Perú.

## 1.5 JUSTIFICACIÓN

La presente investigación se enfocará en analizar la aplicación de la prerrogativa del antejuicio político respecto de los altos funcionarios dentro de un sistema judicial y fiscal, con el fin de poder mostrar y entender cuáles son los efectos, causas o consecuencias que hacen que su aplicación debilite y limite el control de poder de un Estado Constitucional de Derecho. De tal manera que se logre ampliar los conocimientos teóricos existentes y así se obtenga una visión distinta a la que se mantiene.

Consideramos que el análisis de la aplicación del antejuicio político permitirá que los funcionarios administradores de justicia, estudiantes de la carrera de Derecho y los mismos ciudadanos en general puedan comprender y entender cuál es el propósito de esta prerrogativa, que con el tiempo ha venido mostrando un desarrollo distinto para el cual fue creado. Esta investigación permitirá que su análisis sirva como soporte, base o fuente para próximas investigaciones referentes al antejuicio político y su desarrollo en el tiempo.

El motivo que nos ha conducido a investigar y analizar la aplicación del antejuicio político a los altos funcionarios dentro de un sistema judicial y fiscal es la corrupción generada por los grupos políticos, la cual logró traspasar las altas esferas de los órganos administradores de justicia para poder obtener un beneficio o provecho, en donde los altos funcionarios eran partícipes y a su vez protagonistas, valiéndose además del poder y cargo que mantenían para evadir su responsabilidad a través del antejuicio político, que ha venido a ser un escudo protector para evitar ser procesados y sancionados por los actos cometidos en el ejercicio de sus funciones.

## 1.6 ANTECEDENTES

✚ **García Chávarri, Abraham 2003 – Perú**, realizó el informe titulado “Naturaleza, características e inconvenientes de la acusación constitucional en el Perú”, en el cual concluye que:

El antejuicio es un procedimiento político-jurisdiccional que tiene por objetivo materializar la responsabilidad jurídica de los funcionarios públicos por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones o por infracciones de la Constitución. Como puede observarse el margen

de actuación del congreso en materia de antejuicio es pues más limitado, en el sentido que tiene que valerse para su decisión del levantamiento del fuero en parámetros no sólo de índole política, sino, sobre todo, de carácter jurídico.

- ✚ **Zegarra Bustamante Edinson Javier – 2016 – Perú**, realizó la tesis titulada “La responsabilidad política de los altos funcionarios del Estado” para obtener el grado de maestro en Derecho, por la que concluye que:

La doctrina y la jurisprudencia constitucional expedida por el tribunal constitucional peruano, ha determinado que la responsabilidad política de los altos funcionarios del Estado se manifiesta en el antejuicio político y juicio político, que se concretizan a través de la acusación constitucional.

El antejuicio político surge cuando el alto funcionario del Estado ha incurrido en comisión de delito en ejercicio de sus funciones y en este sentido deviene en un juicio de habilitación, el que el congreso realiza a favor del poder judicial para que proceda a procesarlo penalmente. El proceso se inicia en el congreso y termina en el poder judicial, siempre que el congreso levante la inmunidad o el privilegio constitucional al alto funcionario del Estado. El juicio político es de naturaleza estrictamente política y emerge cuando el alto funcionario público ha incurrido en infracción a la Constitución. Este procedimiento parlamentario se inicia en el congreso y termina en él, mediante las sanciones de suspensión, destitución e inhabilitación. La sanción no es revisable por el poder judicial.

- ✚ **Miró Quesada Josefina – 2018 – Perú**, realizó el artículo titulado: “Antejuicio político: por lo menos 20 altos funcionarios están protegidos”, publicado por el diario El Comercio, en el cual concluye que;

El antejuicio es una inmunidad que tienen altos funcionarios y que los protege de ser denunciados por delitos ejercidos en el cargo. En estos casos, responden a la justicia bajo una regulación especial. Salvando las diferencias con la inmunidad parlamentaria – que se aplica solo a congresistas por delitos comunes–, ambas instituciones buscan evitar que el adecuado desarrollo del cargo sea perturbado con denuncias con fines políticos.

Las constituciones de 1823 y 1828 recogen este rezago y de ahí en adelante la figura mantuvo una fórmula similar: la Cámara de Diputados acusaba ante el Senado al presidente, ministros, vocales supremos y otros altos funcionarios por delitos de función. El Senado autorizaba juzgarlos o no ante el Poder Judicial. En la Constitución del 79 se agregaron algunas

precisiones: la lista de funcionarios podía ampliarse por ley y el tiempo de protección era indefinido.

Esto cambió con la Constitución del 93, que fijó una lista cerrada y un plazo de protección de cinco años tras culminar el cargo. Pero la modificación más controversial fue aquella que precisó, también en la Constitución del 93, que la denuncia fiscal no podía agregar o reducir los términos de la acusación del Congreso. Es decir, el Parlamento, además de investigar y calificar los delitos para ver si hay o no sustento para procesar, decide dentro de qué parámetros hacerlo.

## **CAPITULO II: MARCO TEÓRICO**

### **SUB CAPITULO I: DEL ESTADO DE DERECHO AL ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHO**

#### **1. DEL ESTADO DE DERECHO**

##### **1.1 ORIGEN**

El “Estado moderno” nace y se desenvuelve en base a la organización de las ciudades y/o repúblicas en la Italia del Renacimiento. Pues es Maquiavelo, quien en su obra “El Príncipe”, introduce la expresión “*Stato*” (Estado).

Según el autor Hermann Heller “la nueva pablara “Estado” designa ciertamente una cosa nueva, porque a partir del Renacimiento en el continente europeo las poliarquías, que hasta entonces tenían un carácter impreciso en lo territorial y cuya coherencia era floja e



intermitente, se convierten en unidades de poder continuas y reciamente organizadas” (Heller , 1947). El mismo autor refiere que; “la evolución que se llevó a cabo en el aspecto organizatorio hacia el Estado moderno consistió en que los medios reales de autoridad y administración, que eran posesión privada, se conviertan en propiedad pública y en que el poder de mando que se venía ejerciendo como un derecho del sujeto se expropia en beneficio del príncipe absoluto primero y luego del Estado” (Heller, 1947, pág. 150).

Asimismo, Jürgen Brand señala que; “la expresión Estado de Derecho es reciente, pero el tema al que se refiere es antiguo y en definitiva constituye el rasgo determinante del derecho occidental”. (Jürgen, 2006). Y es que el Estado de Derecho que conocemos no es más que el gran avance y desenvolvimiento, mediante el cual fueron reforzándose los principios fundamentales y esenciales más significativos que hoy permiten que exista un respeto a la ley y sus divisiones de poderes ya determinados.

El término Estado de Derecho nace de una concepción contradictoria del Estado absolutista, que se caracterizaba por reprimir a los ciudadanos del derecho a la libertad, concentrando todo el poder, organización y responsabilidad a los titulares del mismo.

El Estado como tal, es el conjunto de seres humanos, que se convierten en aquella colectividad mediante la cual buscan desenvolverse como una sociedad basada en una convivencia protegida y organizada, situándose en un territorio de manera permanente, que les permita avanzar y desenvolverse con el tiempo. El Derecho, así también, viene a ser ese complemento normativo y/o jurídico que se necesita para establecer los límites y parámetros que toda sociedad debe tener, pues este le facilita y otorga ese poder normativo a fin de que opere buscando un fin colectivo a través de la aplicación de la norma, regulando la actividad y convivencia de cada miembro que la conforma.

El Estado de Derecho nace como aquella herramienta jurídica fundamental necesaria para toda sociedad, convirtiéndose en aquel instrumento de control social que posibilita la aplicación de un ordenamiento normativo, organizando a toda la sociedad en un conjunto protegido jurídicamente que busca convivir y desarrollarse bajo armonía y respeto, en donde la ley se encuentre sobre sus gobernantes y no a la inversa, y que esta rija por igual para todos los ciudadanos sin ninguna distinción. Pues lo que busca es operar en defensa de los intereses públicos, elaborando un marco que regule la actividad social, económica y política.

## 1.2 CARACTERÍSTICAS

El Estado de Derecho busca darle a la sociedad una organización y orden jurídico, por lo que necesita establecer características y elementos que le permitan desarrollar tal función.

Dentro de las características que identifican al Estado de Derecho podemos señalar las siguientes:

- a) **La división de poderes:** El Estado de Derecho, por el mismo poder normativo que mantiene, establece, determina y divide el poder, con el fin de que este le permita generar un correcto funcionamiento de sus distintos organismos estatales y/o públicos. Dentro de esta división encontramos al Poder Legislativo, Poder Judicial, y al Poder Ejecutivo, estableciéndose entre ellos una relación de coordinación y cooperación.
  
- b) **Control y fiscalización de los poderes públicos:** Dentro de un Estado de Derecho no solo corresponde a los órganos o funcionarios y hasta las mismas entidades exigir un control y verificación de la existencia de un buen funcionamiento de los poderes públicos, que responda a un resultado eficaz y eficiente, sino que también el ciudadano que conforma el Estado se encuentra facultado para vigilar, supervisar y reportar la labor de las entidades públicas cuando estas no estén ejerciendo una correcta labor.
  
- c) **Imperio de la Ley:** Una de las características esenciales de un Estado de Derecho es preservar el respeto por la ley. La ley es la expresión directa del pueblo y por ende siempre debe mantenerse, sin realizar distinción alguna. Por ello es que corresponde tanto al funcionario como al ciudadano velar por el respeto a la ley y a su correcto actuar.
  
- d) **Derechos y libertades fundamentales:** Reconocer, proteger y garantizar los derechos de toda persona que forma parte de un Estado es esencial en la existencia de un Estado de Derecho, pues su función principal es velar por el bienestar de cada individuo, asegurándose de que los derechos que le corresponden como ser humano puedan ser siempre ejercidos y nunca vulnerados.

### 1.3 DEFINICIÓN

Según Julián Pérez Porto “el Estado de Derecho está formado por dos componentes: el Estado (como forma de organización política) y el Derecho (como conjunto de las normas que rigen el funcionamiento de una sociedad). En estos casos, por lo tanto, el poder del Estado se encuentra limitado por el Derecho”. (Julian, 2009).

Asimismo, según el Secretario General de las Naciones Unidas, “el Estado de Derecho puede definirse como un principio de gobernanza en el que todas las personas, instituciones y entidades públicas y privadas, incluido el propio Estado, están sometidas a leyes que se promulgan públicamente, se hacen cumplir por igual y se aplican con independencia, además de ser compatibles con las normas y los principios internacionales de derechos humanos. Asimismo, exige que se adopten medidas para garantizar el respeto de los principios de primacía de la ley, igualdad ante la ley, separación de poderes, participación en la adopción de decisiones, legalidad, no arbitrariedad, y transparencia procesal y legal.” (General, 2004 )

Un Estado de Derecho parte de la idea de que toda sociedad debe mantenerse regida y organizada jurídicamente, basada en una norma suprema que sea primordial y fundamental, que exija que los ciudadanos se encuentren en el deber de cumplir y hacer respetar la misma. Así también, un Estado de Derecho es la forma de organización política por la cual el ejercicio del poder se encuentra sometido a los límites y parámetros del Derecho, pues este lo que busca es que se reconozca y garantice los derechos fundamentales de todo ciudadano, evitando las desigualdades y contribuyendo a que las leyes no solo se queden en meras normas establecidas, sino que en la práctica también se ejecuten.

El Estado como sociedad necesita ejercer el poder que emana de la misma para poder prevalecer y resguardar al ciudadano, siempre que éste lo requiera al encontrarse en una situación de vulneración. Por otro lado, aquel poder también le permitirá que toda la sociedad se rija por los mandatos que emanan del orden jurídico determinado.

De esta manera podemos definir al Estado de Derecho como aquella sociedad organizada y protegida jurídicamente, sometida a una norma suprema, cuyo fin supremo es la protección y respeto a todos los derechos fundamentales y básicos de todo ciudadano que contribuyan a su desarrollo dentro de una sociedad.

## **2. DEL ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHO**

### **2.1 ORIGEN**

El profesor García de Enterría; “al referirse al significado de la Constitución, precisa que ésta radica en su origen popular o comunitario, en lo que claramente se expresa la doctrina del pacto social y su postulado básico de la auto organización, como fuente de legitimidad del poder y del derecho. Este planteamiento teórico, según el profesor español, tiene su base

normativa en el Art. 16 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1879, que textualmente señala: “Toda sociedad en la cual no esté asegurada la garantía de los derechos, ni determinada la separación de poderes, no tiene Constitución” (**García de Enterría, 2006, pág. 45**).

En la filosofía de la política antigua se señalaba como un ideal el “gobierno de las leyes”, el cual era una forma contraria al “gobierno del ciudadano u hombre”, por sus abusos y formas arbitrarias en sus actos.

El Estado Constitucional de Derecho, durante su desarrollo en el tiempo, mantenía la idea de que en la época de la burguesía sus intereses estaban expuestos y privilegiados por sobre todos, pues se consideraba que para decidir sobre las leyes o normas esta elección debía estar ligada a los derechos naturales que respondían a un interés económico y fundamental de los mismos burgueses, desprotegiendo a aquellos que no se encontraban en las mismas condiciones.

Las fuerzas sociales durante esa época jugaban un rol muy importante, pues tendían a la creación de clases sociales y al conflicto entre ellas, de tal manera que cuando dicho conflicto se desencadenó obligó al Estado a imponer un orden necesario que permita acumular los mayores beneficios para quienes el Estado no era confiable y generaba grandes pérdidas.

Es justamente aquí donde se experimenta y empieza a conocer a este tipo de Estados totalitaristas y/o fascistas, llamados regímenes autoritarios. Debido a ello y a un elemento determinante como eran las fuerzas sociales es que surge el Estado Constitucional de Derecho para la creación de una democracia que suponía la suspensión del conflicto, mediante el proceso de adaptación del capitalismo al establecimiento de los principios democráticos y el disfrute y goce efectivo de los derechos de cada ciudadano.

Todo ello género que la autonomía del poder, bajo una base democrática y no interesada, limite el poder parlamentario y preserve los elementos básicos de un orden social y capitalista a la vez, generando y a su vez creando las garantías de la supremacía constitucional.

El propósito de la trascendencia y la evolución de un Estado Constitucional de Derecho es poder sujetar el poder al Derecho, de manera que haga de este un orden general de libertad

concreto, sustituyendo las relaciones estamentales por un orden social fundado sobre la garantía formal de la libertad y la igualdad.

## **2.2 CARACTERISTICAS**

El Estado Constitucional de Derecho está caracterizado fundamentalmente por dos principales elementos: la supremacía del texto constitucional y el control y la limitación del poder; siendo parte integrante esencial del segundo, el reconocimiento, el respeto y la tutela de los derechos fundamentales. A continuación se desarrollan ambos elementos.

- **La supremacía del texto constitucional**

La supremacía del texto constitucional se sustenta sobre la creación de aquel sistema jerárquico que se constituye en todo orden jurídico, empezando por la Constitución como norma suprema y culminando por las normas y reglamentos. Debido a ello se considera que dicha supremacía del texto constitucional es aquel orden jerárquico que todo Estado determina, estableciendo en él que la constitución de un país jerárquicamente primará y será suprema siempre por sobre todo ordenamiento jurídico existente, considerándola como ley suprema del Estado y fundamento de todo sistema jurídico.

- **El control y la limitación del poder**

El control y la limitación del poder supone que la sumisión de poder de un Estado a las reglas establecidas impidan que los actos arbitrarios de los distintos órganos del Estado se desarrollen, pues el sometimiento del ejercicio del poder son precisamente esas reglas preestablecidas, las que le otorgan cierta predictibilidad a la acción estatal. Toda conducta del Estado debe ampararse en la ley, en tanto la norma expresa la voluntad de todo ciudadano de manera general, por lo que, de una u otra manera se crea un límite a todo aquel que quiera accionar en contra de ella.

## **2.3 DEFINICIÓN**

La Constitución según García De Enterría es la primera de las normas del ordenamiento jurídico de un país, denominada también norma fundamental o ley superior, porque:

- Define el sistema de fuentes formales del Derecho, ya que al dictarse conforme a lo dispuesto por la Constitución una ley será válida o un reglamento vinculante.

- Tiene pretensión de permanencia, por cuanto la Constitución es expresión de una intención fundacional, configuradora de un sistema entero que en ella se basa. Esta vocación de permanencia permite diferenciar entre un poder constituyente, que es de quien surge la Constitución, y los poderes constituidos por éste, de los que emanan todas las normas ordinarias.

La constitución es aquella ley suprema de toda sociedad que pretende ser el soporte normativo bajo la cual debe regirse. La constitución es aquella herramienta que busca crear un sistema basado en división de poderes que generen un marco justo y equitativo, pero que a su vez tiene como fin actuar como aquella norma suprema limitante que evita que el poder que emana de los distintos órganos estatales transgreda los parámetros y garantías que ella misma establece.

Un Estado Constitucional de Derecho cuenta con las normas necesarias y determinadas para la regulación de las distintas conductas de aquellos órganos que lo conforman y de la sociedad en general que es parte de él. Por tal motivo es que se les reconoce como Estados democráticos que buscan el respeto y el soporte normativo dentro de sus garantías para con la sociedad, pues lo que pretenden es que la sociedad se encuentre bajo un Estado Constitucional, *haciendo* prevalecer su norma como suprema. Resulta de utilidad para el estudio del Estado Constitucional de Derecho recordar que su norma suprema es aquella que: **busca ser respetada por todos pero al mismo tiempo respeta a la sociedad en la que se encuentra.**

### 3. DEL CONTROL CONSTITUCIONAL

En nuestro país el control constitucional ha ido desenvolviéndose de tal manera que ha generado mecanismos efectivos y necesarios para poder ejercer los límites que todo poder absoluto por parte de sus autoridades necesita. De esta manera se ha orientado a que estos mecanismos de control protejan los derechos fundamentales de toda sociedad, permitiendo que la base para el desarrollo de un país sea un soporte sólido que permita que el gobierno actúe dentro de la ley y la razón.

Para **Kelsen** el control constitucional significaba: “*Un sistema jurídico en el cual “los actos inconstitucionales y en particular las leyes inconstitucionales se mantienen válidos -no pudiendo anular su inconstitucionalidad- equivale más o menos, del punto de vista estrictamente jurídico, a un deseo sin fuerza obligatoria”.* (KELSEN, 1994)

El control constitucional nace con el fin y objetivo de darle seguridad a la constitución como norma suprema, teniendo en cuenta que esta se hace presente como aquella norma fundamental y jurídica que rige un país en su actuar, su seguridad y en general a todos los integrantes de un Estado. El control constitucional pretende a través de estos mecanismos que los actores del gobierno tengan un límite al desempeñar sus labores, específicamente creando o aprobando leyes que contradigan la esencia de la constitución.

Por tal razón, **García Toma** señala que “el control constitucional es aquella parte del Derecho Constitucional que, teniendo como presupuesto la supremacía de la constitución sobre cualquier otra norma del sistema jurídico y la necesidad de someter el ejercicio de la fuerza estatal a la racionalidad del Derecho, se ocupa de garantizar el pleno respeto de los principios, valores y normas establecidas en el texto fundamental. El control de la constitucionalidad se encuentra estrechamente ligado a la jurisdicción constitucional, que es la que defiende y preserva la constitucionalidad, que a su vez no es otra cosa que el vínculo de armonía y concordancia plena entre la constitución y demás normas que conforman el sistema jurídico que ésta diseñe. (**García Toma, Víctor, 2002**).

### 3.1 JUSTIFICACIÓN

Es necesario precisar que el control constitucional como control surge como consecuencia de la existencia del principio de la supremacía de la norma constitucional. Al existir un principio de esta magnitud es necesario la creación de un mecanismo que permita asegurar y proteger nuestra carta magna como norma fundamental y suprema sobre otras.

El principio de supremacía de la norma constitucional implica que los actores del gobierno en el desarrollo de sus funciones tengan por prohibición determinada el crear y aprobar leyes que contravengan la esencia de la constitución, dado que afectaría la validez de un documento cuya característica es ser fundamental y suprema. Como manifiesta **Herrera Paulsen** “*se excedería en su competencia ya que desconocer la Constitución equivale a modificarla y sólo el órgano especial que la propia Constitución suele preceptuar, está calificado para proceder a su revisión*”. (**Raul Herrera, Paulsen, 1987**).

En nuestro ordenamiento jurídico el principio de la supremacía de la norma constitucional señala de manera clara la jerarquía de nuestras normas y leyes, determinando que la constitución siempre será la que encabeza la pirámide normativa jurídica, y por la cual las

demás descenderán de ella. La existencia de dicho principio requiere el surgimiento y/o creación de límites que apoyen su objetivo de mantener a la constitución como suprema, guiando el actuar de sus funcionarios y/o actores de manera que estén orientados a generar fronteras ante el poder absoluto que tienen en el desarrollo de sus funciones respecto de las normas, puesto que el fin es evitar la existencia de algún tipo de normativa inconstitucional que afecte al Estado y la sociedad.

El control de constitucionalidad es el conjunto de herramientas de control jurídicas que busca asegurar el cumplimiento de las normas constitucionales, mediante el cual se realiza un procedimiento de verificación y fiscalización de los actos de autoridad, y en caso que contravengan la constitución este procederá a la invalidación de las normas que no estén conforme a la norma suprema. Debido a ello es que el objetivo del control constitucional se justifica en base a un desarrollo que permita en la práctica y realidad jurídica limitar y controlar, a través de sus mecanismos normativos de control, al legislador en su actuar, evitando que se proceda a la aprobación o creación de normas que contravengan la esencia de la norma constitucional y a su vez anulándolas cuando aquellas quebranten los principios constitucionales, manteniéndola siempre como norma suprema de la cual provienen las demás y rige a la sociedad.

Como señala **Covián Andrade, Miguel**: “Los medios de control de la constitucionalidad se identifican como los recursos jurídicos diseñados para verificar la correspondencia entre los actos emitidos por quienes detentan el poder y la Constitución, anulándolas cuando aquellas quebranten los principios constitucionales”. (**Covian Andrade, Miguel, 2013**).

### **3.2. IMPORTANCIA**

El control de constitucionalidad tiene como fundamento principal el principio de supremacía constitucional, por el cual se determina que la constitución siempre será la norma de mayor supremacía a la cual se van a sujetar las nuevas normas creadas. El control constitucional tiene como fin proteger a la constitución de normas que contravengan y que afecten su validez como norma suprema, mediante las cuales causen un perjuicio o una afectación para la sociedad que vive y se rige por ella.

La importancia de este mecanismo de control es mantener siempre a la constitución como norma jerárquica primordial, de la cual siempre se van a desplegar las normas continuas para



el desarrollo de un país, asegurando que toda norma que el legislador cree o apruebe sea en base a los parámetros y lineamientos de la misma, de modo que aseguren que los derechos, garantías y principios que rigen a la sociedad no se vean afectados por conveniencias o interés de otra índole que no sean los de un buen desenvolvimiento del país.

De este modo se busca que los legisladores también tengan un medio de control, que permita marcar un límite dentro del poder absoluto que se les confiere por el ejercicio de su función, como legisladores o actores de un país. La importancia de un control o mecanismo de control constitucional radica en evitar que dicho control recaiga sobre cualquier contenido de la constitución, que contravenga o limite los principios fundamentales para la cual ha sido creada, pues lo que se busca es mantener la vigencia de la misma que le permita siempre ser aquella norma suprema por la cual las demás se van a regir y deslindar, de manera que las garantías que aseguran los derechos de los habitantes de un país se encuentren protegidas y ejecutadas de acuerdo y con arreglo a las normas jurídicas determinadas por la misma norma suprema.

### **3.3 SISTEMA DE CONTROL CONSTITUCIONAL**

En la doctrina existen tres grandes mecanismos de control que se desarrollan en diferentes ámbitos, cada uno con una característica en particular, entre ellos tenemos a;

#### **➤ EL SISTEMA CONCENTRADO**

Este sistema concentrado surge en Europa bajo la apreciación de Hans Kelsen, comúnmente denominado europeo, pues se caracteriza por tener órganos especializados que son los llamados Tribunales Constitucionales, o Corte Constitucional, todos de muy diversa trayectoria y características, y que funcionan bajo las antípodas del modelo o sistema americano, pues no son difusos, sino concentrados, pues sólo el órgano Calificado para hacerlo tiene la facultad jurisdiccional a que nos estamos refiriendo. **(Zegarra Bustamante, 2016).**

La constitución política del Perú establece en su artículo 20 que el Tribunal Constitucional es el órgano de control de la constitución, siendo considerado -en la práctica- como el máximo intérprete de la misma, debido a la intensa labor que viene desarrollando en la actualidad, dirimiendo controversias en las cuales estén en juego los derechos fundamentales o pronunciándose sobre la constitucionalidad de normas legales

de inferior rango como leyes ordinarias, decretos legislativos, decretos, reglamentos, entre otros. **(Bermudez Rioja, Alexander, 2013)**.

El sistema concentrado es aquel sistema que se encuentra regulado y establecido por la misma constitución, pues es ella quien le da la potestad para desarrollarse, de tal manera que su labor se ve precisada en el artículo 202, donde se contempla que resuelve en instancia única la acción de inconstitucionalidad, ya que dicha acción implica cuestionar seriamente la constitucionalidad de una norma legal y su consecuente retiro del ordenamiento jurídico, esto quiere decir que la facultad para iniciar la mencionada acción está limitada por la propia Constitución, ya que sólo podrán hacerlo los facultados por la misma. **(Bermudez Rioja, Alexander, 2013)**

Por lo tanto, podemos entender este sistema de control es aquel que tiene como característica y fin particular, centralizar el ejercicio del control de constitucionalidad en un único órgano que no forma parte del Poder Judicial y está fuera de su estructura normativa, este se denomina Tribunal Constitucional.

#### ➤ **EL SISTEMA DIFUSO**

Este sistema surge en Estados Unidos bajo la sentencia dictada por el juez Marshall, en el caso del citado Marbury contra Madison. El juez Supremo Marshall no sólo se limitó a declarar al margen de la jurisdicción del Tribunal Supremo la petición de la demanda, sino que, además, declaró la inconstitucionalidad de la sección Decimotercera de la Ley Judicial de 1789. El fallo citado consideró que las facultades del congreso están delimitadas por el texto de la constitución y, en tal sentido, una ley contraria a la constitución no es ley, por lo tanto los tribunales no están obligados a cumplirlas; antes bien, su obligación estriba en reafirmar la constitución como ley suprema del país, frente a cualquier intento en contrario al Congreso. **(Zegarra Bustamante, Javier Edinson, 2016)**

El sistema de control difuso es aquel sistema que nos ofrece un acceso directo frente a la justicia, pues permite que cualquier ciudadano tenga la potestad para iniciar un proceso judicial cuando este crea que existe una ley o norma que contraviene lo que dispone o señala la constitución y solicitar su inaplicación y/o invalidez. De tal manera que el juez encargado realizará una valoración, mediante la cual podrá decidir si opta por inaplicarla, ya sea por solicitud de las partes o de oficio. Es así que el juez tiene el

deber de realizar una interpretación para llegar a un juicio con respecto a la constitucionalidad de la norma. La decisión del juez ordinario es tan legítima como la decisión del Supremo Tribunal, ya que tanto el juez ordinario como el Supremo Tribunal tienen legitimidad constitucional para tratar la cuestión de constitucionalidad. **(Higton, Elena I., 2010)**

Asimismo, este sistema como control se encuentra establecido en la constitución, señalando en su artículo 138 que: *“En todo proceso, de existir incompatibilidad entre una norma constitucional y una norma legal, los jueces prefieren la primera. Igualmente, prefieren la norma legal sobre toda otra norma de rango inferior”*. Debido a ello es que este esquema, mediante el cual se deja en manos de los jueces que integran el Poder Judicial la tarea de interpretar y aplicar la ley en el caso concreto, respetando en sus sentencias el principio de la supremacía constitucional, confiere a todos los jueces la tarea de control, esto quiere decir que todos los jueces son jueces de legalidad y de constitucionalidad.

#### ➤ **EL SISTEMA POLÍTICO**

Mediante este sistema se confía el control constitucional a un órgano netamente político, mayormente apéndice del congreso o parlamento, de allí su denominación como sistema político o sistema modelo; también se le denomina subsistema por considerársele como una variante del sistema concentrado. **(Zegarra Bustamante E. J., "La Responsabilidad Política de los altos funcionarios del Estado", 2016)**

**García Belaunde, Domingo** señala: “Este modelo nació en rigor con la Constitución Estalinista de 1936 y luego lo han seguido, casi al pie de la letra, los demás países comunistas con las ausencias y matizaciones que nunca faltan. En realidad, si bien es hoy un modelo característico de los países comunistas, tuvo su origen en Francia revolucionaria del Siglo XVIII y tiene vigencia en países como Cuba. **(Zegarra Bustamante E. J., La Responsabilidad Política de los altos funcionarios del Estado, 2016).**

## **SUB CAPITULO II: LA RESPONSABILIDAD DEL ALTO FUNCIONARIO PUBLICO**

## 1. LA RESPONSABILIDAD DEL ALTO FUNCIONARIO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1993

*“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 a 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.” (Constitucion Politica, 1993).*

La potestad punitiva del Estado, entendida como la capacidad que tiene ésta entidad soberana para sancionar, castigar o reprimir el incumplimiento de los deberes que el ciudadano (en sus diferentes facetas) tiene en el grupo social, respecto a los demás, en base a las normas de convivencia social pre - establecidas en el ordenamiento jurídico, se expresa en los tres grandes órganos de poder del Estado: En el Poder Legislativo, a través de la potestad sancionadora política, prevista para los altos funcionarios del Estado regulada en el Artículo 99 de la Constitución del 93; en el Poder Ejecutivo, cuyo potestad sancionadora se expresa para los administrados, a través de la potestad sancionadora administrativa correctiva; para los trabajadores del sector público en las diversas situaciones jurídicas laborales a través de la potestad sancionadora administrativa disciplinaria, ética y de responsabilidad administrativa funcional; cada uno de estos, con su propia normatividad y procedimiento. **(Zegarra Bustamante E. J., La Responsabilidad Política de los altos funcionarios del Estado, 2016)**

**Víctor Ortecho** señala que la responsabilidad del funcionario público es: *“Aquella que les corresponde a los altos funcionarios del Estado y que deben asumir por los actos propios del cargo que desempeñen o por los actos ocurridos en el sector que está bajo su dependencia”.* **(Ortecho Villena, Víctor J., 2008)**

En nuestro país el alto funcionario y/o trabajador público, como lo señala nuestra constitución, es aquel sujeto que cumple un rol importante bajo un cargo que requiere de decisiones normativas que fomentan la existencia de una correcta administración de justicia dentro de nuestro estado, mediante el cual nuestra sociedad se rige. Cuando nos referimos a la responsabilidad del alto funcionario y/o trabajador público, hacemos referencia a las consecuencias o repercusiones que implica que estos comenten actos que pongan en tela de juicio sus labores, no solo por el hecho

de ejercer de manera incorrecta su labor, sino por los daños y/o perjuicios que pueden generar dichos actos, que comúnmente causan graves daños al país. Pues no encontramos frente a sujetos, cuya labor y fin es servir al país, generando que la sociedad viva bajo un régimen normativo que permita el resguardo y protección de sus garantías y principios de sus derechos fundamentales, en merito a que cada día exista un beneficio general y no particular.

### **1.1 ALCANCES**

La responsabilidad del funcionario y/o servidor público surge de la necesidad de crear fronteras, que impidan que los altos funcionarios del Estado ejerzan con el poder que tienen por su función actos que contravengan las normas sobre las cuales se rige la sociedad, para un fin o beneficio particular y no colectivo. Debido a esto es que la Constitución Política del Perú y el Reglamento del Congreso de la Republica establece en sus normativas que dicha responsabilidad es aquella que debe asumir todo funcionario del Estado por los actos propios de su cargo, desempeñados u ocurridos en áreas que se encuentren bajo su dependencia.

Con ello se pretende contener el exceso y el abuso del poder, resguardando así los derechos de los ciudadanos quienes son los que sufren las consecuencias. El juzgamiento de hechos políticos generalmente está a cargo de organismos políticos, su procedimiento también es político y sus sanciones tienen preferentemente sentido político, por tales características ha dado en llamarse juicio político, cuyos antecedentes en el caso peruano lo tenemos en el Juicio de Residencia. **(Zegarra Bustamante E. J., La Responsabilidad Política de los altos funcionarios del Estado, 2016)**

### **1.2 BASE LEGAL**

#### **➤ Artículo N° 39 de la Constitución Política del Perú; Funcionarios y Trabajadores Públicos**

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 a la Nación y, en ese orden, los representantes al Congreso, ministros de Estado, miembros del Tribunal Constitucional y del Consejo Nacional 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.

#### **➤ Artículo N° 41 de la Constitución Política del Perú;**

### **Responsabilidad de los Funcionarios y Servidores Públicos.**

Los funcionarios y servidores públicos que señala la ley o que administran o manejan fondos del Estado o de organismos sostenidos por este deben hacer declaración jurada de bienes y rentas al tomar posesión de sus cargos, durante su ejercicio y al cesar en los mismos. La respectiva publicación se realiza en el diario oficial en la forma y condiciones que señala la ley. Cuando se presume enriquecimiento ilícito, el Fiscal de la Nación, por denuncia de terceros o de oficio, formula cargos ante el Poder Judicial. La ley establece la responsabilidad de los funcionarios y servidores públicos, así como el plazo de su inhabilitación para la función pública. El plazo de prescripción se duplica en caso de delitos cometidos contra el patrimonio del Estado.

### **1.3 CARACTERÍSTICAS**

Como podemos observar en el ítem anterior, la responsabilidad de todo funcionario y/o servidor público se encuentra tipificada en el artículo 41 de la carta magna, artículo mediante el cual se describe la forma de cómo se ejerce el control frente a los funcionarios que realizan el uso indebido de poder, a través de sus funciones y/o labores jurídicas normativas.

Debido a ello, es que existen algunas características que resaltan y engloban el fin y/u objetivo al que la norma apunta al describir la responsabilidad que todo funcionario y/o servidor público debe asumir por el cargo o uso de sus funciones; siendo las más resaltantes las siguientes:

- La responsabilidad: De manera general es aquella que todo funcionario y servidor público deben asumir frente a las consecuencias de sus actos al interior del Estado.
- El titular: los funcionarios y servidores deben rendir cuenta ante las autoridades competentes y ante el público por los fondos o bienes del Estado a su cargo y/o por una misión u objetivo encomendado. Esto quiere decir, que todo titular de la entidad de la que se trate, los funcionarios y los servidores públicos, tienen el deber de desempeñar sus funciones con eficacia, economía, eficiencia, transparencia y licitud, a lo cual debe agregarse que desempeñan el cargo en representación de la población. **(Constitucion Política P. , 2005)**
- Las acciones realizadas por los funcionarios, empleados u otros servidores públicos, cuyo cargo implica un alto nivel de poder, deben ser informadas, de tal manera que pueda constatarse si los objetivos previstos determinados fueron cumplidos con

eficiencia, eficacia y de acorde a como la norma lo dicta. Dicha responsabilidad tipificada forma parte de un mecanismo que permite realizar y mantener un control interno hacia los funcionarios el Estado, sin causar daño o perjuicio para la sociedad.

#### **1.4 EL JUICIO DE RESIDENCIA**

En el Perú los primeros antecedentes de un procedimiento especial para la exigencia de responsabilidad al gobernante y a las altas autoridades datan de la etapa colonial. Este se denominó Juicio de Residencia; un procedimiento de origen hispánico por medio del cual, según comenta Javier Valle-Riestra, el funcionario que cesaba en su cargo debía responder, de oficio o por acción popular, por la gestión y conducta desplegada. Era aplicable incluso al Virrey, la máxima autoridad política colonial. **(Prael, Francisco José Eguiguren, 2013)**

El juicio de residencia fue un procedimiento de control de origen hispánico, consistente en la obligación de los funcionarios regios de responder por su actuación funcional, bien fuere de oficio o por acción popular, aplicado por primera vez en el año 1502, cuando Nicolás Ovando recibió el encargo de residenciar al gobernador de las Indias Francisco de Bobadilla y a su vez por los reyes de España en la etapa colonial. **(García Toma , Víctor, 2011)**

Agrega el propio Valle-Riestra que la residencia se decretaba siempre de un modo automático, sin indicar sospecha o recelo alguno hacia el funcionario que la sufre, por ello su instauración no hacía suponer afectación al honor o al prestigio del ex funcionario objeto de residencia. Cuando un Virrey concluía su período de gobierno, el Presidente de la Audiencia invitaba a los quejosos, de cualquier estado, calidad y condición que fuesen, a comparecer y presentar sus demandas contra el Virrey cesante, sus asesores, secretarios y criados; si es que consideraban haber sido víctimas de agravio, perjuicios, injusticias y sinrazones.

El juez redactaba el interrogatorio, que versaba sobre asuntos de manejo económico, protección de indígenas y cuestiones de moralidad pública y privada. Tras los cargos presentados y probados, los descargos del residenciado o su procurador, el juez precedía a dictar sentencia. Las penas que se podían imponer en un Juicio de Residencia eran las de multa, inhabilitación temporal o perpetua, y destierro. La finalidad del Juicio de Residencia era hacer responsable al funcionario o ex funcionario, de modo que el juez debía limitarse a declarar si el enjuiciado obró bien o mal, revocar las disposiciones equivocadas o injustas. **(Eguiguren Praeli, 2013).**

En el Perú, el Juicio de Residencia fue aplicado a distintos funcionarios virreinales que gobernaban durante la colonia, siendo adaptado y conservado hasta el año 1860 con una fisonomía propia. El Juicio de Residencia desde sus inicios fue un procedimiento cuyo fin era otorgarle responsabilidad a cada uno de sus gobernadores, generando que el trabajo que realicen siempre sea con un beneficio colectivo y no particular, puesto que durante esa época también gozaban de un poder absoluto que podía transformarse en un perjuicio y daño para la sociedad a la cual se regían. Algunos de los antecedentes normativos que podemos señalar del juicio de residencia en el Perú son:

- El Primer reglamento de San Martín del 12 de febrero de 1821, que en su Art. 19 preceptuaba el Juicio de Residencia para funcionarios públicos.
- La Constitución de 1823, que en su Art. 90 y 100 señalaba la facultad del Senado de declarar la procedencia a la formación de causa, y de la Corte Suprema a hacer efectiva la responsabilidad del magistrado que ejercía el Poder Ejecutivo, respectivamente.
- Entre otros, que determinaban que el juicio de residencia no era más que un procedimiento abocado a hacer responsable al funcionario o ex funcionario, por los actos cometidos durante su cargo.

### **1.5 EL IMPEACHMENT O JUICIO POLÍTICO**

Otra de las instituciones que se utilizaba como instrumento de control de los gobernantes era el impeachment. El impeachment nació en los siglos XVII Y XVIII en Inglaterra, con la finalidad de aplicarse contra los altos oficiales que se encontraban posicionados en la corona inglesa. Este era considerado como uno de los procedimientos más importantes durante su época, pues exigía al gobernante a tener responsabilidad y llevar un proceso para dar cuenta sobre todos los actos realizados durante su periodo de gobierno. Este procedimiento es de gran relevancia, ya que nace en un tiempo donde el monarca siendo la máxima autoridad carecía de toda responsabilidad.

El impeachment era aquel procedimiento que se caracterizaba por actuar frente a denuncias de contenido penal; sin embargo, con el tiempo se fue desnaturalizando y adquiriendo fisonomía política, convirtiéndose en aquel mecanismo de control encargado de sancionar todo acto o infracción cometido contra la constitución, por la autoridad, durante el ejercicio de sus funciones. De tal manera que empezó a hacerles frente a los ministros por las faltas



graves que estuviesen cometiendo durante el ejercicio de sus labores, como por ejemplo, durante ese tiempo, la falta de haber aconsejado o negociado un tratado desventajoso para el país.

Más tarde se vuelve un medio para fiscalizar y se empieza a juzgar a los funcionarios del reino, concreta y especialmente a los ministros por haber abusado de la confianza. Con el pasar del tiempo este procedimiento fue cambiando, de tal forma, que si bien es cierto su naturaleza era de control y de fiscalización, también optó por castigar la falta grave de los actos cometidos por los funcionarios, sancionándolos a tal punto de destituirlos de su cargo. Este procedimiento de control de poder se fijó como propósito lograr que el parlamento pueda disponer de la destitución e inhabilitación del alto funcionario, evitando que siga desempeñando la función pública.

El impeachment se encontraba dirigido a proteger la imagen y dignidad del funcionario que ejercía la labor pública, creyendo que la función que desempeñaría sería de manera correcta y justa; sin embargo, al manifestarse otro tipo de conductas por parte de dichos funcionarios, éste se desarrolló como un instrumento de control, cuyo objetivo era impedir que los mismos continúen en sus puestos al haber cometido actos e infracciones contra la constitución. En tal caso se le consideraba como un delito o falta grave, cuya consecuencia sería la aplicación de una sanción, que generaría la destitución e inhabilitación, suprimiendo el poder y evitando la afectación. En ese sentido, Juan García Cotarelo explica que *“el impeachment es un procedimiento criminal con finalidades políticas que solo produce la separación del cargo de aquel que sea condenado en su desarrollo, mientras que las "eventuales responsabilidades penales que se deriven de los cargos que fundamentan la acusación planteada por la Cámara baja, es algo que corresponderá a la justicia ordinaria”*. (JAVIER, LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DEL ESTADO, 2016).

El impeachment, como mecanismo de exigencia de responsabilidad a los gobernantes y autoridades, tuvo gran acogida en las nuevas repúblicas, pues éstas tras obtener su independencia de la dominación colonial, adoptaron como forma de gobierno el régimen presidencial, donde el Presidente de la República ejerce simultáneamente las funciones de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, careciendo de responsabilidad política ante el Congreso.

Este medio adoptado mayormente como Juicio Político aparece presente en muchos ordenamientos constitucionales latinoamericanos, siendo aplicable al Presidente de la República y a determinados altos funcionarios (ministros, parlamentarios, magistrados de altos tribunales, etcétera) por los actos delictivos o infracciones constitucionales cometidos en el desempeño del cargo, con miras a lograr su destitución o la inhabilitación (temporal o definitiva) para el desempeño de funciones o cargos públicos.

Por ello, en países como Perú, Colombia, Argentina, Costa Rica, Bolivia, Uruguay, Paraguay y Venezuela; paulatinamente se han ido configurando regímenes políticos híbridos o mixtos, al adoptarse la figura de la responsabilidad política de los ministros ante el Congreso (institución típicamente parlamentaria), como respuesta a la inexistencia de responsabilidad política del Presidente de la República. De este modo, en dichos regímenes coexisten tanto el Juicio Político para el Presidente y determinados altos funcionarios gubernamentales y públicos, como la responsabilidad política de los ministros ante el Congreso, exigible mediante el voto de censura o la negación de confianza. **(Eguiguren Praeli F. J., 2013).**

## **2. LA ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL**

### **2.1 DEFINICIÓN**

La constitución política del Perú señala en su Artículo 99° 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”* **(Constitucion Política del Perú, 2015).**

La acusación constitucional se origina a través del surgimiento del impeachment, pues esta era uno de los pasos iniciales para poder aplicar este mecanismo de control que imputaba responsabilidad a los altos funcionarios de un Estado. La acusación constitucional era aquel medio que, al existir alguna conducta irregular por parte de dichos funcionarios, debía presentarse ante la cámara de los lores, para que dé inicio a un procedimiento que implicaba fiscalizar y cuestionar dichas conductas.

El impeachment al ser un instrumento de control buscaba imponer una sanción a cualquier conducta que considerara incorrecta, pero que por sobretodo se pudiera interpretar como un abuso de confianza del poder que estos altos funcionarios mantenían por el cargo, pues la finalidad era materializar la responsabilidad jurídica de dichos funcionarios permitiendo que se les procese por el delito de su función.

En la Francia revolucionaria, en la constitución de 1791, se estableció que cualquier funcionario y/o ministro que sea acusado por algún delito en el uso de funciones no podía ser procesado sin que medie autorización por parte del parlamento. Es allí donde encontramos de manera directa a la acusación constitucional como tal, pues a través de esta determinación se pretendía que ante cualquier procedimiento al que sea sometido un alto funcionario, debía primar ante todo una acusación o denuncia, la cual debía ser calificada, y en base a ello, se podría proceder a procesar a dicho funcionario por incurrir en conductas irregulares que contravienen las normas de un Estado.

Esta antesala previa de verificar la acusación constitucional presentada ante la cámara, por parte del parlamento, que, de acuerdo a su criterio daba pase a un proceso regular al alto funcionario, era el denominado “antejuicio político”. Francia empieza a utilizar esta modalidad como una expresión distinta que no discriminaba la función de fiscalizar las conductas ilícitas cometidas por los ministros, sino simplemente la creación de una previa revisión, que permitiera tener la claridad de que la acusación que se estaba haciendo tenía por finalidad imputar la responsabilidad de la realización de conductas en el uso de sus funciones que contravenían las normas causando una afectación, y no por temas externos y/o políticos.

La acusación constitucional se presenta en ambos instrumentos de control, tanto en el denominado antejuicio político como el juicio político, pues esta es el medio por el cual se puede dar inicio a un procedimiento de acusación e imputación de responsabilidad de manera extraordinaria, pues su desarrollo está supeditado al resultado de la calificación.

Esta previa revisión o antesala se justifica en que dentro de los parámetros de un Estado Constitucional (supremacía y vigencia de la Constitución, control y limitación del poder, tutela de los derechos fundamentales) las previsiones establecidas por el Tribunal Constitucional pueden resultar insuficientes, lo cual conlleva asegurar una serie de elementos que no se agoten en el cumplimiento de un procedimiento, sino que deben tener como

preocupación central el respeto de los distintos derechos fundamentales y, en particular, del derecho a un debido proceso en cada una de las diferentes etapas del desarrollo de una acusación constitucional.

Estas exigencias no desconocen las connotaciones políticas de una figura como la acusación constitucional, más bien nos recuerdan el objeto del Derecho Constitucional: el encuadramiento jurídico del ejercicio del poder político. **(Chávarri, Acusación Constitucional, Juicio Político y Antejudio desarrollo teórico y tratamiento jurisprudencial, 2008).**

La acusación constitucional tiene como característica principal ir directamente en contra de todo funcionario público de un Estado, por el hecho de haber cometido faltas graves en el ejercicio de sus funciones. Asimismo, una de las características principales de estos medios de control es proteger la dignidad de los altos funcionarios que sirven y actúan en favor y representación de un Estado, por ser éstos voz y expresión de una sociedad y/o pueblo. Es por ello que antes de juzgarlos se busca mediante la revisión de la acusación constitucional saber si los actos que se les imputan son válidos. De tal forma que la acusación sea un medio de fiscalización frente a un órgano ejecutivo, que no solo va sancionar, sino que dará pie al inicio del sometimiento de un proceso judicial, así como a la suspensión y/o inhabilitación del funcionario frente al cargo, puesto que pone en tela de juicio la dignidad de la función pública dentro de un Estado.

La acusación constitucional se entiende como un mecanismo procesal de control político destinado a promover, de un lado, la defensa y eficacia de las normas e instituciones previstas en la Constitución, contra el abuso del poder en que pudiesen incurrir los altos funcionarios públicos; y del otro, la intervención del Órgano Judicial en la investigación, juzgamiento y eventual penalización de determinadas altas autoridades o ex autoridades estatales, cuando pesaren sobre ellas denuncias con razonabilidad jurídica de perpetración de un ilícito penal cometido en el desempeño de la función pública. **(García Toma, La Acusación Constitucional ).**

De este modo se pretende que dicha acusación tenga como objetivo verificar y revisar si los actos que se le imputan a un funcionario público en su contra son válidos, o se encuentra exento de responsabilidad, de tal manera que se evite que la dignidad de la función pública quede en duda, asegurándose de la inexistencia de un supuesto abuso de poder o autoridad por parte de dichos funcionarios en el ejercicio de sus funciones.

## 2.2 TIPOS DE ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL

El ordenamiento jurídico peruano muestra la existencia de una acusación constitucional en dos ámbitos, que pueden ser muy similares, pero a su vez muy distintos en su desarrollo.

### 2.2.1 LA ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL EN VÍA DE JUICIO POLÍTICO

La acusación constitucional dentro del marco del juicio político se desarrolla como aquella acción que se deriva de la realización de una infracción, mediante la cual no necesita ser juzgada por un organismo sancionador, como sería comúnmente el poder judicial. El juicio político es aquella sanción política que permite prevenir que el alto funcionario continúe laborando y/o ejerciendo el uso incorrecto del poder que se le confiere por el cargo que tiene.

El juicio político se inicia en el congreso o parlamento y termina en él con la aplicación de las sanciones: suspensión, destitución e inhabilitación hasta por un máximo de diez años. En este proceso no interviene el Poder Judicial, toda vez que en éste ámbito no se materializa la función punitiva – jurisdiccional, que es privativa del Poder Judicial y que sanciona sobre la base de la razón jurídica; sino, que se manifiesta la función político – punitiva, propia del Poder Legislativo, el cual puede sancionar sobre la base de la razón política. **(Zegarra Bustamante E. J., 2016)**

La acusación constitucional, en vía del juicio político, pretende hacer una evaluación al funcionario político respecto del desarrollo y la labor que realiza dentro de un Estado y en representación de un pueblo. Pues se trata de valorar la conducta de dicho funcionario, pero desde un ámbito político, que se produce o deriva de un acto que se consideraría ilícito e ilegal dentro de las funciones y/o atribuciones que este tiene por el cargo que le amerita.

Jorge Santistevan señala que mediante este mecanismo se lleva a cabo una “evaluación de la responsabilidad de un alto funcionario –en sede exclusivamente parlamentaria– con un pronunciamiento final de carácter político destinado a separar del cargo al infractor de la Constitución; el objetivo buscado es proteger al Estado de los malos funcionarios y preservar la confianza pública depositada en ellos, por lo que cumple una función político-punitiva sobre la base de la ‘razón política’”. **(De Noriega Santistevan, Jorge, 2005).**

Esta medida de control busca proteger la dignidad del funcionario como servidor público y a su vez la fidelidad hacia la constitución, de tal manera que se fomente el correcto y legal funcionamiento, no solo de dichos funcionarios públicos, sino también del cumplimiento de las normas en cada ámbito que se aplique, pues los actos que se convierten en materia de investigación radican en el incumplimiento de una función; la función del deber de cumplimiento y defensa de la constitución, por la cual se busca que estos se desarrollen de forma correcta.

Visto desde la otra cara de la moneda, el juicio político tiene como único objetivo separar del cargo, poder y funciones al alto funcionario público, evitando que no solo continúe haciendo mal uso de sus funciones, sino que, por igual, permita poner en tela de juicio la confianza y fidelidad que todos los ciudadanos de un pueblo han depositado en él para su representación. Cabe recalcar que no se está castigando ni juzgando su actuar como un hecho delictivo, sino que se trata de evitar que exista alguna situación que cause más daño y sea inconveniente para el Estado.

### **2.2.2 LA ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL EN VÍA DE ANTEJUICIO POLÍTICO**

La acusación constitucional dentro del antejuicio contiene un distinto desenvolvimiento a diferencia del juicio político, pues aquí ésta se manifiesta como el primer paso para iniciar un proceso de juzgamiento político, en el cual podrá determinarse la culpabilidad del funcionario, así como también, podrá ser el caso que se comporte como una evaluación previa que solo conlleve una valorización de cómo el funcionario se desarrolla dentro de sus funciones y concluya rápidamente el proceso, de ser así.

Se aprecia entonces que la acusación constitucional es el primer acto que se realiza cuando se manifiesta un incumplimiento o mal manejo de funciones por parte del funcionario público, siendo ésta una figura procesal que se desarrolla dentro del antejuicio político como aquella medida de control, la cual tiene por finalidad evitar que dichos funcionarios utilicen el poder que se les confiere por el cargo para realizar actos contrarios a lo establecido en la carta magna y no se hagan responsables.

Esta medida de control tiene dos formas de desarrollarse mediante la acusación constitucional. Como ya se ha señalado antes, puede darse generando un proceso amplio

que determinaría la culpabilidad del funcionario, o en sentido contrario, podría darse como una previa evaluación que al no determinar nada ilícito o incorrecto, solo sería un acto meramente procesal que culminaría luego de cumplir con su propósito.

La acusación por delito de función o antejuicio político es una figura procesal en la cual se investiga al alto funcionario del Estado por haber incurrido en un delito de función previsto en el Código Penal; deviene en una prerrogativa funcional que gozan estos funcionarios y que tiene como propósito que no pueden ser llevados a la judicatura penal sin que medie un procedimiento con las debidas garantías constitucionales. **(Zegarra Bustamante, Edinson Javier., 2016).**

Por tal razón, la acusación constitucional dentro del antejuicio político realiza una valorización que está destinada a determinar el juzgamiento o no de un alto funcionario que se encuentra en el supuesto hecho de haber realizado un acto delictivo durante el ejercicio de sus funciones, el cual además se encuentra tipificado en el ordenamiento jurídico.

A diferencia del juicio político que es una mera sanción para prevenir, en el supuesto de los hechos que se siga causando un perjuicio para el Estado, el antejuicio político es una valorización de suma relevancia, porque no solo evaluará el desarrollo del funcionario, sino que también permitirá definir cuál es el tipo de intención de dicha acusación o denuncia constitucional, que, de ser el caso, conducirá a obtener una concreta razonabilidad para dar pase al inicio de un juzgamiento donde se determinen y constaten la tipicidad y conducta penal.

Podemos concluir que el antejuicio político es la antesala de un proceso jurisdiccional que involucra la imputación y prueba de responsabilidades penales que, si bien son inicialmente valoradas por el congreso, tiene como propósito habilitar la posterior intervención del Poder Judicial para que se avoque al conocimiento de la causa y aplique las sanciones de naturaleza penal, sobre la base de una “razón jurídica”. **(De Noriega Santistevan, Jorge, 2005)**

### **2.2.3 BASE LEGAL**

#### **➤ ART. 99 de la Constitución del 93**

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.

➤ **ART. 89 del Reglamento del Congreso**

Mediante el procedimiento de acusación constitucional se realiza el antejuicio político de los altos funcionarios del Estado comprendidos en el artículo 99 de la Constitución Política

### **3. EL ANTEJUICIO POLITICO**

#### **3.1 GENERALIDADES**

El antejuicio nace en el Perú como un procedimiento especial para la exigencia de responsabilidad al gobernante y a las altas autoridades de la etapa colonial; un procedimiento de origen hispánico por medio del cual, según comenta Javier Valle-Riestra, el funcionario que cesaba en su cargo debía responder, de oficio o por acción. **(Praeli)**.

El antejuicio político, es aquella prerrogativa que se fue modificando a la actualidad siendo esta aquel instrumento de control y/o prerrogativa, que permite que los funcionarios no sean procesados por acusaciones en contra de ellos, que pueden interrumpir la ejecución de sus labores, referente a motivos o móviles políticos, por el cargo que mantienen.

#### **3.1.1 COMPETENCIAS DEL PARLAMENTO**

El congreso en forma general tiene la función de legislar, esto es dictar leyes que permitan a la sociedad avanzar de manera ordenada hacia el cumplimiento de sus objetivos. El parlamento es de gran influencia política, sin embargo, no debe ser – aun cuando un partido político cuenta con mayoría en el congreso - quien determine el ejercicio de la justicia en el país. Cuando en un Estado de Derecho la fuerza política tiene la capacidad de concertar sobre un trato especial de la administración de justicia para los parlamentarios y los altos funcionarios públicos, se crean vínculos de conveniencia entre los que conforman las altas



esferas del poder, quienes actúan en beneficio propio en desmedro del interés social, vulnerando constantemente el derecho fundamental de los ciudadanos a contar con una correcta administración de justicia.

### **3.1.2 ANTEJUICIO POLITICO: PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN CONGRESAL**

El antejuicio político, se inicia mediante el procedimiento de la acusación constitucional. El artículo 89 del Reglamento del Congreso de la Republica señala que una vez presentada la acusación constitucional y luego de haber cumplido todos los requisitos de forma y fondo, esta será derivada a la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales, órgano encargado de calificar la admisibilidad y procedencia de las denuncias constitucionales presentadas, y de realizar la investigación en los procesos de acusación constitucional.

Como el mismo reglamento lo menciona, la función de este organismo, referente a la investigación, corresponde a investigar el proceso que conlleva la formulación de la acusación constitucional y determinar si el mismo, que da inicio al antejuicio, se encuentra realizado correctamente, no haciéndose referencia en ningún momento a una investigación sobre los presuntos actos realizados y que han sido presentados en contra del funcionario público. De tal manera, este proceso debe estar conforme y como dicta el artículo antes mencionado para que se pueda dar inicio al antejuicio político.

Cuando este artículo hace mención a las funciones del parlamento en ningún momento indica ni faculta a la Comisión permanente y tampoco a la Sub comisión de acusaciones constitucionales a que se realice una investigación previa, a la que luego de llevarse a cabo el antejuicio y darse la respectiva autorización por el parlamento, se iniciara una nueva investigación por el Ministerio Público, puesto que este es el órgano competente para ejercitar la persecución penal de los delitos. Lo que sí corresponde a la Sub comisión de acusaciones constitucionales es autorizar al órgano competente, mediante el levantamiento de la inmunidad o prerrogativa que tienen los altos funcionarios públicos, para que pueda iniciar contra estos un proceso penal ordinario y que sean juzgados en el fuero común.

El desviarse de su función de autorizar, procediendo a investigar los presuntos delitos imputados contra altos funcionarios, no solo produce un procedimiento congresal tardío, engorroso y hasta conveniente para quienes se encuentran acusados, sino que además

impide un control efectivo de la justicia, toda vez que los miembros de la Sub comisión de acusaciones constitucionales, valiéndose de su posición política privilegiada, impiden que el antejuicio político se desarrolle en un ámbito de autonomía, sino que por el contrario las deliberaciones y votaciones de sus miembros son determinadas en base a su conveniencia o interés político-económico. Es de suma importancia recordarle al congreso que su función de investigación está circunscrita a investigar temas de interés público, para promover los cambios o mejoras sociales que se requieran a través de las leyes que dicten. Durante el antejuicio político el congreso debe desarrollar netamente un procedimiento de investigación congresal, no una investigación de carácter penal.

### **3.1.3 INTERVENCIÓN DEL PARLAMENTO EN EL JUICIO POLITICO**

Actualmente en el desvirtuado antejuicio político, al permitir que el parlamento, un órgano del estado que se encuentra ligado netamente al ámbito político, sin facultad para investigar delitos, intervenga en un procedimiento de investigación penal, donde es menester que toda acción penal que se inicie sea independiente y correcta, se crea un frente de investigaciones concertadas, convenientes e inconvenientes, dobles, nulas, por tanto, contraproducentes. El escenario es más adverso en realidad, tratándose de delitos cometidos por altos funcionarios del Estado, los cuales en su mayoría afectan el orden institucional y, por ende, también el orden social.

Este tipo de intervenciones por parte del parlamento -de realizar una investigación para la cual no está facultado, y cuyo rol no es más que el de dar la autorización para iniciar una investigación por el órgano competente- está conllevando a que actúe, no de manera autónoma ni independientemente, sino por lo contrario de una manera interesada y hasta cierto punto previamente concertada, convirtiendo así el ejercicio de la administración de justicia en una suerte de conveniencia política-económica entre los altos funcionarios del Estado y el parlamento.

Pues los llamados a ejercer esta prerrogativa constitucional rigen su juicio en base a las relaciones y/o alianzas que mantengan con los denunciados constitucionalmente, estando inmersa una cadena de “favores” entre ambas partes, donde los parlamentarios gozan de un trato privilegiado por parte de los magistrados, quienes mantienen a cubierto a los primeros de los alcances de las denuncias que se formulen en su contra, para obtener a cambio de ello la garantía de que serán protegidos por los miembros del parlamento ante

todo tipo de sanción y responsabilidad que se les pudiese imputar por actos cometidos en razón al cargo que ostentan.

Es así como el antejuicio político en el Perú ha pasado de ser una prerrogativa constitucional creada para el correcto desempeño de las funciones de altos funcionarios, para convertirse en un seguro de protección contra sanciones políticas por malas prácticas realizadas en el ejercicio de sus funciones. De esto modo, el ente encargado de velar por la correcta aplicación del antejuicio político se ve desnaturalizado en su conformación, la cual está contaminada por los intereses particulares de los miembros que lo conforman, dejando de lado el fundamento y propósito de esta tan importante figura constitucional.

### **3.1.4 VULNERACION DE LA PROHIBICIÓN DE DOBLE INCRIMINACIÓN**

Al realizar el parlamento una investigación de índole penal para determinar si procede o no una acusación constitucional, no solo se está creando un retardo en aplicar la justicia, sino también se está vulnerando *el principio a la prohibición de doble persecución, múltiple o simultánea*, estipulado en el artículo III del Título Preliminar del Código Procesal Penal, el cual establece que nadie puede ser investigado dos veces por el mismo hecho.

Transgredir un derecho fundamental como este implica un agravio adicional al que de por sí ya se está generando con el retraso que implica que se realice una investigación inapropiada en un proceso parlamentario, puesto que a su vez, indistintamente, se crean dos investigaciones de las cuales solo una tendrá validez para poder ejercer una correcta administración de justicia y será la que maneje el Ministerio público, puesto que aquella investigación es la única autorizada por la ley y la constitución para juzgar, sancionar y ejecutar las medidas que sean necesarias contra los altos funcionarios públicos por los delitos o actos cometidos en sus funciones.

## **3.2 OBJETIVOS O FINALIDAD**

El antejuicio político, se inicia mediante el procedimiento de la acusación constitucional. El artículo 89 del Reglamento del Congreso de la República señala que una vez presentada la acusación constitucional y luego de haber cumplido todos los requisitos de forma y fondo, esta será derivada a la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales, órgano encargado de

calificar la admisibilidad y procedencia de las denuncias constitucionales presentadas, y de realizar la investigación en los procesos de acusación constitucional.

Como el mismo reglamento lo menciona, la función de este organismo, referente a la investigación, corresponde a investigar el proceso que conlleva la formulación de la acusación constitucional y determinar si el mismo, que da inicio al antejuicio, se encuentra realizado correctamente, no haciéndose referencia en ningún momento a una investigación sobre los presuntos actos realizados y que han sido presentados en contra del funcionario público. De tal manera, este proceso debe estar conforme y como dicta el artículo antes mencionado para que se pueda dar inicio al antejuicio político.

Cuando este artículo hace mención a las funciones del parlamento en ningún momento indica ni faculta a la Comisión permanente y tampoco a la Sub comisión de acusaciones constitucionales a que se realice una investigación previa, a la que luego de llevarse a cabo el antejuicio y darse la respectiva autorización por el parlamento, se iniciara una nueva investigación por el Ministerio Público, puesto que este es el órgano competente para ejercitar la persecución penal de los delitos. Lo que sí corresponde a la Sub comisión de acusaciones constitucionales es autorizar al órgano competente, mediante el levantamiento de la inmunidad o prerrogativa que tienen los altos funcionarios públicos, para que pueda iniciar contra estos un proceso penal ordinario y que sean juzgados en el fuero común.

El desviarse de su función de autorizar, procediendo a investigar los presuntos delitos imputados contra altos funcionarios, no solo produce un procedimiento congresal tardío, engorroso y hasta conveniente para quienes se encuentran acusados, sino que además impide un control efectivo de la justicia, toda vez que los miembros de la Sub comisión de acusaciones constitucionales, valiéndose de su posición política privilegiada, impiden que el antejuicio político se desarrolle en un ámbito de autonomía, sino que por el contrario las deliberaciones y votaciones de sus miembros son determinadas en base a su conveniencia o interés político-económico.

Es de suma importancia recordarle al congreso que su función de investigación está circunscrita a investigar temas de interés público, para promover los cambios o mejoras sociales que se requieran a través de las leyes que dicten. Durante el antejuicio político el

congreso debe desarrollar netamente un procedimiento de investigación congresal, no una investigación de carácter penal.

### **3.3 DIFERENCIAS ENTRE ANTEJUICIO POLITICO Y JUICIO POLITICO**

El juicio político es la consecuencia de una infracción a la constitución, la violación de la norma constitucional que no ha sido tipificada como delito. En sentido lato, puede configurar como infracción a la Constitución toda vulneración a las disposiciones que contiene la misma; así, podría considerarse como infracciones, el atentar contra la independencia de funciones del Poder Judicial (art. 139 inciso 2); que el presidente no dirija al Congreso un mensaje anual para dar cuenta de su gestión (artículo 118, inciso 8); que los magistrados no concurran al Congreso cuando son interpelados (artículo 131), lo cual es pasible de una sanción por responsabilidad política que generalmente es la destitución o inhabilitación.

El antejuicio es el procedimiento parlamentario o proceso de control político de los delitos de función de los funcionarios públicos.

### **3.4 BASE NORMATIVA**

#### **➤ ART. 99 de la Constitución del 93**

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.

## **SUB CAPITULO III: DEL SISTEMA JUDICIAL Y FISCAL**

### **1. DE LA FUNCIÓN DEL PODER JUDICIAL**

El poder judicial, como su nombre propio lo indica, es uno de los poderes básicos que tiene todo Estado de Derecho que en conjunto con el poder legislativo y ejecutivo tienen la facultad de administrar justicia de acuerdo a su naturaleza y competencia. Es aquel cuya función es la de ejecutar toda norma que implique o ponga en peligro los derechos de los ciudadanos, así también

como resolver conflictos y hacer cumplir con todas las obligaciones y responsabilidades que son propias de todo sujeto de derecho.

El poder judicial, como ente regulador y administrador de justicia tiene como características, **controlar a los poderes públicos**, esto quiere decir que está encargado de evitar que tanto el poder legislativo como el ejecutivo abusen de poder frente a los derechos de los ciudadanos, **tutelar la supremacía de la constitución**, como ente administrador de justicia tiene el deber de responder frente a la Constitución e **interpretar la ley**, actuar bajo el criterio que dicta la norma.

Este poder por su naturaleza tiene distintas características, sin embargo, una de sus características fundamentales es la individualidad. Es decir que cada norma o decisión que ejecute siempre debe ser de manera autónoma sin que medie o influya el poder legislativo o judicial, evitando la existencia de algún tipo de abuso que se genere por parte de dichos poderes que contravengan los derechos fundamentales de todo ciudadano.

En materia del antejuicio político el poder judicial se encuentra a la espera de lo que resuelva el parlamento, esto es levantar la prerrogativa constitucional a través del procedimiento congresal específico, luego de lo cual el poder judicial tomará participación directa en el proceso que se genere contra el alto funcionario en mérito a los actos contrarios a la constitución que haya cometido éste en el ejercicio de sus funciones.

Lo que se aprecia en nuestro país en la actualidad es lamentablemente una crisis política, traducida en corrupción, que recae en blindajes de naturaleza política por parte de algunos parlamentarios a favor de los altos funcionarios. De esta manera se ha creado un círculo de corrupción, donde los llamados a velar por el correcto cumplimiento de las funciones de los altos funcionarios del Estado, prestan sus servicios políticos, a través de esta prerrogativa esperando que los favorecidos “magistrados del poder judicial” correspondan con ellos de igual manera en un futuro proceso judicial que se presente en contra de miembros del parlamento ante su judicatura.

## **2. DE LA FUNCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO**

### **➤ COMPETENCIAS DEL MINISTERIO PÚBLICO**

El artículo 159 de la constitución política del Perú establece que el Ministerio público es el ente facultado para promover la acción judicial en defensa de la legalidad y del interés público. Esto quiere decir que el Ministerio Público es el único organismo que tiene la titularidad para ejercer la acción penal y el poder para activar a la justicia, de tal manera que le permita realizar una persecución y/o investigación en un proceso establecido y calificado para tal fin.

Por otro lado, así como se le otorgan facultades, también se establece que debe velar por la independencia de los órganos jurisdiccionales y la recta administración de justicia. Velar por la independencia de los órganos jurisdiccionales, implica que estos actúen de manera autónoma, sin ningún tipo de influencia que conlleve a que las entidades ejecuten sus funciones en base a otros intereses, contrarios a los establecidos en la ley.

### **3. JUECES Y FISCALES: ÓRGANOS POLÍTICOS Y TÉCNICOS**

#### **3.1 DE LOS JUECES**

Los órganos técnicos que forman parte del sistema judicial son aquellos que están constituidos por distintos miembros, cuya finalidad es la de dirigir y asistir al sistema judicial de acuerdo a la norma establecida por la Ley Orgánica del Poder Judicial. Estos se estructuran de la siguiente manera:

**El Consejo Ejecutivo**, es el órgano de dirección y gestión del Poder Judicial que tiene a su cargo las funciones y atribuciones señaladas en la Ley Orgánica del Poder Judicial. Asume la dirección técnico-administrativa del Poder Judicial y de los Organismos señalados por ley. Tiene domicilio y sede en la ciudad de Lima y ejerce sus funciones y atribuciones en todo el territorio nacional de acuerdo a la Ley Orgánica del Poder Judicial y sus Reglamentos. **(Peru P. J., 2019)**

- El Consejo Ejecutivo está integrado por:
  - El Presidente del Poder Judicial, quien lo preside y tiene voto simple y voto dirimente.
  - Dos Jueces Supremos elegidos por la Sala Plena de la Corte Suprema.
  - Un Juez Superior Titular en ejercicio elegido por los Presidentes de las Cortes Superiores de Justicia de la República.
  - Un Juez Titular Especializado o Mixto.
  - Un representante elegido por la Junta de Decanos de los Colegios de Abogados del Perú.

Los órganos políticos de un Estado son la exteriorización de la voluntad de un pueblo o nación, manifestada de distintas formas a través de los actos de sus miembros elegidos para generar una mejora al país. Sin embargo, cuando hacemos referencia a los órganos políticos dentro de un sistema judicial, estamos haciendo mención a la influencia o la relación que puede llegar a establecerse entre estos órganos y los del poder judicial, cuya relación no debería ser otra que la establecida en la ley.

La existencia de un órgano político predominante en un país o Estado, puede generar un riesgo muy grande al verse involucrado dentro de un sistema que tiene por naturaleza ser individual. Un órgano político cuya posición en un país es determinante puede generar la distorsión y desnaturalización de las normas y hasta la inactividad de ellas solo por una conveniencia única y particular.

El antejuicio político es para los altos funcionarios de un sistema judicial –naturalmente autónomo –una prerrogativa que al verse cuestionada se encuentra sujeta a una previa validación de un órgano congresal conformado por funcionarios políticos. Los funcionarios políticos involucrados o relacionados con los altos miembros de un sistema judicial ponen en tela de juicio la actuación de sus funciones, debido a que de manera evidente se expone la forma en cómo la norma no es ejecutada como dicta la ley, sino como una conveniencia originada entre dos miembros o más de distintos órganos del Estado que no buscan más que un fin propio.

El funcionamiento de la prerrogativa se vuelve alarmante cuando por los lazos que se forman entre los parlamentarios y los altos funcionarios del sistema judicial, ésta se convierte para los últimos en un escudo protector para evadir toda clase de responsabilidad frente a los actos realizados en el ejercicio de sus funciones. Es claro que al crear dicha conexión, lo que pretenden es “apoyarse” entre ellos en cualquier proceso judicial o congresal, cuando alguno de ellos lo requiera.

Debido a ello es que no podemos pretender que un órgano que debería ejecutar la norma de manera autónoma, con la finalidad de hacer valer los derechos fundamentales de los ciudadanos para evitar que otros poderes abusen de ello, sea calificado por un órgano legislativo, cuya función principal es en realidad crear normas que conlleven al cambio o mejoras en la sociedad.



La tendencia política actual es extender la influencia de los partidos políticos con presencia en el poder legislativo a los otros poderes del Estado, generando indebidamente expectativas políticas que no corresponden a los altos funcionarios del Estado que conforman el poder judicial, e inclusive en los servidores públicos del mismo, puesto que la elección de los jueces así como de los otros servidores del poder judicial no debería ser el resultado de una carrera política, caso contrario se estaría extendiendo las facultades del poder legislativo, órgano netamente político, a otros ámbitos que no corresponden.

### 3.2. DE LOS FISCALES

El ministerio público como sistema fiscal tiene una estructura distinta al judicial, sin embargo, su objetivo o fin es el mismo, proteger los derechos de todo ciudadano, empleando para ello un procedimiento de investigación por el cual se determine la veracidad de los actos ilícitos que afecten o perjudiquen a otros ciudadanos, a fin de resolver conflictos conforme a la ley o norma establecida. El ministerio público está compuesto por:

- El Fiscal de la Nación.
- Los Fiscales Supremos.
- Los Fiscales Superiores.
- Los Fiscales Provinciales.
- Los Fiscales Adjuntos.
- Las Juntas de Fiscales

La conformación o composición del sistema fiscal y judicial tienen el mismo objetivo y la misma naturaleza, ser entes que actúan individualmente.

El ministerio público es aquel que se encarga de defender la legalidad, los derechos de una familia, de un ciudadano, de proteger la vida, fomentando la investigación y la persecución de los sujetos y actos que han generado un acto delictivo. Así como velar por la prevención del delito dentro de las limitaciones que resultan de la ley y por la independencia de los órganos judiciales y la recta administración de justicia y las demás que le señalan la Constitución Política del Perú y el ordenamiento jurídico de la Nación (**Portal del Ministerio Público , 2019**).

Sin embargo, si encuadramos nuevamente a este sistema fiscal dentro de un órgano político, nos preguntaríamos una vez más, ¿Cuál sería el sustento normativo para que un fiscal al haber

actuado con el poder que le confiere su cargo, para fines propios, sea calificado por una comisión cuya naturaleza es política y no de administración de justicia o de control de poder? ¿Por qué un funcionario del sistema fiscal sería investigado por un ente que no es originario de la acción penal y que encima no tiene la competencia ni la facultad para investigar delitos, sino por el contrario distorsiona su naturaleza adquiriendo facultades que no le son propias?

En consecuencia a todo lo que está sucediendo en la actualidad, es válido decir que esta figura que se creó con el fin de actuar como una medida de control de poder, se ha desnaturalizado buscando crear lazos de poder que permitan a quienes se mantienen en los organismos políticos ser mediadores al momento de calificar acusaciones constitucionales contra altos funcionarios. De esta manera se han archivado o retardado muchas investigaciones parlamentarias en el país, evitando que los funcionarios del sistema fiscal y judicial enfrenten su responsabilidad por los actos cometidos en el ejercicio de sus funciones. Todo ello a cambio del denominado apoyo que se brindan, que no es otra cosa que un beneficio económico para ellos.

Tal como ha sido mencionado antes respecto del poder judicial, ocurre lo mismo en el sistema fiscal, en tanto la influencia que ejercen los partidos políticos sobre los altos funcionarios del Estado ha convertido a los organismos fiscales en una suerte de organismos políticos, siendo reflejado en muchos casos con el manejo particular y privilegiado de una investigación fiscal cuando la persona investigada o el grupo de personas investigadas es parte de uno de los partidos políticos con presencia importante en el parlamento.

Es así como muchos de los jueces y fiscales en el Perú movidos por sus intereses particulares han pasado a seguir una carrera política donde sus expectativas no son concordantes con la alta función y la dignidad que el Estado les otorga en mérito al cargo que ostentan.

#### **4. RAZONES PARA INAPLICAR LA PRERROGATIVA DEL ANTEJUICIO POLITICO PARA EL SISTEMA FISCAL Y JUDICIAL EN SEDE PARLAMENTARIA**

Es posible formular diversas causas por las cuales el antejuicio político debería ser desarraigado de las funciones del congreso, entre ellas se puede mencionar que ya no es una prerrogativa constitucional cuyo fin busca proteger al funcionario público por el cargo que ejerce en servicio del Estado, sino que se ha convertido en un seguro de protección para evadir responsabilidades frente a los actos contrarios a la ley que cometan estos.

Las relaciones de conveniencia política-económica que mantienen los parlamentarios con los altos funcionarios públicos, y los beneficios particulares que persiguen estos, no hacen más que crear en la sociedad la ideología que el Estado no es más el ente que protege y cuida de los ciudadanos, sino por el contrario, que la clase política persigue siempre un beneficio económico y que la ley puede ser burlada de acuerdo a su interés particular.

#### **SUB CAPITULO IV: PROPUESTA NORMATIVA**

Como es necesario proteger la dignidad de los altos funcionarios del Estado, pero teniendo en cuenta que la prerrogativa constitucional del antejuicio político ha permitido en múltiples ocasiones en el reciente ex Congreso de la República la institucionalización de la corrupción materializada en una serie de blindajes a altos funcionarios del Estado; es necesario, sin quitarle valor a la acusación constitucional, desligar totalmente el control de órganos políticos sobre esta prerrogativa constitucional, a fin de que en el futuro cuando recaiga una acusación constitucional contra jueces y/o fiscales no vuelva a ocurrir lo mismo.

Por ello es de suma importancia derivar el procedimiento establecido para el control del accionar de los altos funcionarios públicos a un órgano constitucional autónomo, el cual sea el único competente para conocer, previamente a un proceso judicial, de la acusación constitucional que recaiga sobre dichos funcionarios públicos. Claro está que lo que se busca es alejar del poder político el manejo de este procedimiento de control constitucional. Para ello proponemos, además de la creación de este órgano autónomo, la inaplicación de la prerrogativa constitucional del antejuicio político en sede congresal, para ser instaurado en su reemplazo un control previo por parte de este órgano constitucional autónomo el cual deberá estar conformado por personas elegidas en razón a un concurso público que responda a los méritos académicos y profesionales de cada uno de sus miembros, quedando en lo posible lejos de toda influencia política.

El procedimiento de control que se cree a raíz de una acusación constitucional por supuestos actos cometidos por los altos funcionarios deberá ser llevado a cabo totalmente ante el órgano constitucional autónomo propuesto. Con tal propósito, el presente trabajo de investigación plantea modificar el Art. 99 de la Constitución Política del Perú, en el sentido de que queden excluidos de esta prerrogativa constitucional los jueces y fiscales, para lo cual deberá realizarse necesariamente el procedimiento regular para dicha modificación constitucional.

El órgano constitucional autónomo señalado anteriormente será el responsable de tramitar las acusaciones constitucionales que se presenten en contra de los altos funcionarios del sistema judicial y fiscal, pudiendo resolver admitir la denuncia y correr traslado de la misma al ministerio público y al poder judicial, a fin de que estos órganos judiciales ejerzan sus competencias respecto de los hechos materia de acusación; o de lo contrario, resuelva por archivar la denuncia debido a que los hechos motivo de la acusación carezcan de verosimilitud, disponiendo en tal caso su archivamiento.

Con esta propuesta se busca abarcar todos los ámbitos de importancia constitucional que el procedimiento del antejuicio político prevé, puesto que la dignidad de los jueces y fiscales es protegida no siendo llevados directamente al fuero común, a fin de que las importantes labores que se desempeñan para el Estado no se vean interrumpidas con facilidad; por otro lado la desconexión del parlamento a este procedimiento de control busca erradicar la influencia política en el órgano competente para calificar y revisar la acusación constitucional contra los jueces y fiscales.

## **CAPITULO III: MATERIALES Y MÉTODOS**

### **3.1 TIPOS DE INVESTIGACIÓN**

- Cualitativa

### **3.2 MATERIAL DE ESTUDIO**

- La Constitución Política del Perú
- El Reglamento del Congreso de la Republica

### **3.3 METODOS**

#### **A. Métodos de investigación**

- **Deductivo:** Consiste en seleccionar conclusiones generales para dar explicaciones particulares.

Este método será aplicado escogiendo las cuestiones generales sobre el antejuicio político que permitirá entender o determinar la existencia de las limitaciones del control del poder a los altos funcionarios en el ejercicio de sus funciones en un Estado Constitucional de Derecho.

- **Inductivo:** Es aquel método que alcanza conclusiones generales partiendo de hipótesis o antecedentes en particular.

Este método se utilizará a partir del conocimiento de los obstáculos del antejucio político que impiden a un Estado Constitucional de Derecho el control del poder de los altos funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones, de tal manera que se pueda lograr comprender la finalidad de su aplicación.

- **Analítico:** Consiste en descomponer un objeto de estudio separando cada una de las partes del todo.

Este método lo aplicaremos describiendo cada parte del antejucio político, como sus características, finalidad y aplicación que limita el control del poder en el ejercicio de sus funciones a los altos funcionarios públicos.

- **Sintético:** Consiste en integrar los componentes dispersos de un objeto de estudio para estudiarlos en su totalidad.

Este método permitirá aplicar un análisis de todos los puntos descritos y explicados respecto del antejucio político, para poder identificar y determinar las ideas importantes que generarán la solución de la presente investigación.

## **B. Métodos jurídicos**

- **Exegético:** Aquel método que consiste en analizar la norma palabra por palabra o término para determinar su significado.

Este método lo aplicaremos buscando la definición de cada término que conforma el artículo 100 de la constitución política del Perú, que regula al antejucio político, para interpretarla, entenderla y comprender su razón de ser.

- **Dogmático:** Es un método de estudio e investigación jurídica cuyo objeto de investigación es la norma.

Este método lo aplicaremos estudiando el artículo 100 de la constitución política, para poder explicar qué es lo que la norma referente al antejucio político señala para el efecto de su regulación y aplicación.

- **Histórico:** Consiste en identificar las normas y su evolución para el cumplimiento de sus fines y aplicación.

Este método se aplicará tomando conocimiento de los antecedentes o hechos ocurridos respecto del antejuicio político, para así poder observar, en qué consistía su aplicación y cómo ha evolucionado en el tiempo respecto a su regulación hacia los altos funcionarios en el ejercicio de sus funciones.

### 3.4 TECNICAS E INSTRUMENTOS

- **Lectura;** esta técnica la utilizaremos mediante la obtención de libros y artículos que nos permita obtener mayor información.
- **Internet;** esta técnica nos apoyará para la búsqueda de información virtual, de tal manera que amplíemos nuestro conocimiento para la investigación.
- **Fichaje;** utilizaremos esta técnica mediante la elaboración de fichas que apoyaran la obtención de ideas importantes y específicas para el tema.
- **Fotocopiado;** este instrumento será utilizado para adquirir artículos o información que aporten a nuestra investigación, provenientes de revistas o libros.

## CAPITULO IV: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### 4.1 CONCLUSIONES

- El antejuicio nace como aquel procedimiento especial para la exigencia de responsabilidad al gobernante. Surge de la necesidad de crear fronteras, que impidan que los altos funcionarios del Estado ejerzan con el poder que tienen por su función, actos que contravengan las normas sobre las cuales se rige la sociedad, para un fin o beneficio particular y no colectivo.
- En el Perú los primeros antecedentes de un procedimiento especial para la exigencia de responsabilidad al gobernante y a las altas autoridades datan de la etapa colonial. Este se denominó Juicio de Residencia, consistente en la obligación de los funcionarios de responder por su actuación funcional, bien fuere de oficio o por acción popular.
- En la actualidad el antejuicio político se ha convertido en aquel procedimiento congresal que se desarrolla como un instrumento de control y/o prerrogativa que pretende impedir que los altos funcionarios sean acusados por cuestiones políticas; sin embargo, por otro lado actúa

como dicho mecanismo de control que limita al funcionario a utilizar el poder que tiene por su cargo para beneficios propios o particulares.

- El antejuicio político desde la época colonial hasta la actualidad ha tenido distintas formas de desenvolvimiento, sin embargo su objetivo sigue siendo el mismo, limitar e impulsar al alto funcionario a que éste responda por toda actuación que haya cometido durante el tiempo de sus funciones. Asimismo, es una prerrogativa que también busca proteger la dignidad de su funcionario como servidor público.
- Como procedimiento, prerrogativa o mecanismo de control, el antejuicio político en el Perú ha perdido toda esencia y objetivo para el cual nació. Los altos funcionarios han originado la idea de que este procedimiento es un medio de protección frente a los actos cometidos contrarios a la ley que realizan en el uso de sus funciones. De tal manera que han convertido a la figura en un sistema de protección frente a sus irregularidades, que son producto de “apoyos” entre funcionarios relacionados que buscan un objetivo particular, económico y social.
- Por tal razón es que el antejuicio político ha perdido toda clase de valor frente a la norma y frente a los ciudadanos que se encuentran bajo un Estado de Derecho, permitiendo que mediante este proceso se ampare la falta de responsabilidad por los abusos de poder por parte de los altos funcionarios del sistema judicial y fiscal, siendo estos quienes están siendo avalados y protegidos por un grupo político que les permite continuar sin que medie responsabilidad alguna, por los lazos o nexos formados entre ellos con fines político-económicos.

## **4.2. RECOMENDACIONES**

- Modificarse el Art. 99 de la Constitución Política del Perú, que hace referencia al antejuicio político respecto de los altos funcionarios del estado, debiendo excluirse a los jueces y fiscales, de manera que sean procesados por un ente regulador, independiente y autónomo, donde sus miembros sean convocados por concurso público, y no por un partido político predominante.

- Crear un órgano autónomo y fiscalizador, conformado por cuatro miembros, los cuales sean convocados por concurso público, de tal manera que no sea administrado por ningún órgano legislativo o parlamentario, sin influencia política.

## **CAPÍTULO V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

### **A. LIBROS**

- Francisco José Eguiguren Praeli. (2013). Antejudio y Juicio Político en el Perú. Lima: Fondo editorial.
- Gutierrez-Ticse, G. (2008). El antejudio político en el Perú. Lima: En Espinosa Saldaña, E. Limitaciones del Poder y Estructura del Estado. Estudios sobre la parte orgánica de la Constitución.
- Abraham Garcia Chavarry. (2013). Naturaleza, características e inconvenientes de la acusación constitucional en el sistema de gobierno peruano. Lima: Revistas PUCP.

### **B. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS VIRTUALES**

- <https://elcomercio.pe/politica/antejuicio-politico-20-altos-funcionarios-protegidos-noticia-551278>
- <https://www.enfoquederecho.com/2018/08/23/analizando-la-prerrogativa-del-antejuicio-politico/>
- <https://www.enfoquederecho.com/2018/08/23/analizando-la-prerrogativa-del-antejuicio-politico/>



