



## LA RESPONSABILIDAD CONSTITUCIONAL DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

Lima, abril de 2022  
Serie de Informes de Adjuntía N° 03-2022-DP/AAC



Defensoría del Pueblo  
Jr. Ucayali N.° 388  
Lima-Perú  
Teléfono: (511) 311-0300  
Fax: (511) 426-7889  
Email: [defensor@defensoria.gob.pe](mailto:defensor@defensoria.gob.pe)  
Página web: [www.defensoria.gob.pe](http://www.defensoria.gob.pe)  
Línea gratuita: 0800-15170

**Defensor del Pueblo:** Walter Gutiérrez Camacho

Hecho en el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2022-03730.

Primera edición: Lima, Perú, abril 2022.

La redacción estuvo a cargo de la Adjuntía en Asuntos Constitucionales. Abraham García Chávarri, Adjunto (e) en Asuntos Constitucionales, agradece el aporte y/o redacción de Percy Castillo Torres, Adjunto (e) para los Derechos Humanos y las Personas con Discapacidad, y Luis Zavaleta Revilla, asesor del Gabinete de Asesores del Despacho Defensorial

## ÍNDICE

### INTRODUCCIÓN

1. ¿QUÉ SE ENTIENDE POR JUICIO POLÍTICO?
2. REGULACIÓN VIGENTE Y PARÁMETROS JURISPRUDENCIALES SOBRE LA INFRACCIÓN CONSTITUCIONAL
3. TAXATIVIDAD DE LAS INFRACCIONES CONSTITUCIONALES
4. DOLO INCONSTITUCIONAL
5. INTERPRETACIÓN SISTEMÁTICA DEL ARTÍCULO 117 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA
6. LA RESPONSABILIDAD DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA POR LA COMISIÓN DE INFRACCIONES CONSTITUCIONALES

### CONCLUSIONES

## INTRODUCCIÓN

El presidente de la República es el más alto funcionario del Estado y, así como cuenta con prerrogativas para garantizar que pueda desempeñar sus funciones adecuadamente, también recaen sobre él obligaciones concretas de resguardar los derechos de la población y las instituciones democráticas.

El texto constitucional en su artículo 118, inciso 1, establece que el mandatario es el principal obligado a cumplir la Constitución y las leyes vigentes. Además, a partir de los artículos 39 y 44 de la Constitución, se deriva que la finalidad central del ejercicio de la función pública es garantizar la plena vigencia de los derechos fundamentales<sup>1</sup>.

En esa línea, el artículo 39 de la Constitución Política establece expresamente que los funcionarios/as y trabajadores públicos están al servicio de la Nación. De este modo, el ejercicio de las competencias y atribuciones constitucionales del presidente de la República, al ser el más alto funcionario del Estado, debe estar siempre dirigido a concretar el efectivo goce de los derechos de las personas.

Sin perjuicio de ello, en la práctica, el actuar del mandatario puede desviarse de sus fines constitucionales y repercutir negativamente en la protección de los derechos fundamentales, así como en el correcto funcionamiento del Estado y en la prestación de los servicios públicos.

Ello ocurre, por ejemplo, cuando se instrumentaliza la función pública para fines particulares o en tanto se permita que personas sin la idoneidad necesaria, por estar involucrados en actos de corrupción, desempeñen altos cargos públicos. Estos escenarios producen un grave perjuicio a la institucionalidad del país y, como consecuencia, ponen en riesgo a los derechos la población.

Frente a esta posibilidad, es necesario buscar dentro de la Constitución un mecanismo adecuado para remediar la situación de constante incumplimiento de sus propios mandatos. En los artículos 99 y 100 del texto constitucional se establece la figura del “juicio político”, que precisamente atiende a dicha finalidad al separar de la función pública a aquellos sujetos que han incurrido en una grave infracción a los mandatos constitucionales.

No obstante, el artículo 117 de la Constitución plantea que mientras el presidente de la República se encuentre en ejercicio de sus funciones, no resultará posible acusarlo por conductas distintas del estricto listado de la citada disposición constitucional.

---

<sup>1</sup>Tribunal Constitucional. Sentencia recaída en el Expediente 00008-2005-PI/TC, fundamento 14.

Una interpretación aislada de esta disposición, podría llevar a señalar que tampoco sería posible acusar al presidente de la República por infracciones constitucionales e iniciar un juicio político mientras dure su mandato. Sin embargo, adoptar esta posición supondría la posibilidad de que la Constitución pueda quedar absolutamente desprotegida frente a gravísimas infracciones contra los derechos y principios que ella contiene.

Por ello, y ante la necesidad de brindar una interpretación sistemática y armónica sobre los alcances del juicio político y la prerrogativa presidencial prevista en el artículo 117 de la Constitución, la Defensoría del Pueblo, en cumplimiento de sus mandatos constitucionales de proteger los derechos fundamentales y supervisar el cumplimiento de los deberes estatales, emite el siguiente Informe de adjuntía.

## 1. ¿QUÉ SE ENTIENDE POR JUICIO POLÍTICO?

El “*impeachment*” o juicio político es una institución ejercida por el Parlamento cuya naturaleza es fundamentalmente política (Paniagua Corazao, 1999, pág. 184), y su finalidad es la protección del Estado. Su objetivo es la severa moralización administrativa puesto que tiene que ver con la verificación de la ausencia de una conducta calificable como “virtuosa” (Gallo, 1897, pág. 70 y ss.). Por ello, una vez acordado el juicio político, se da la separación del cargo a quien es indigno de él (destitución), e inclusive se le impide ocupar otro cargo público en el futuro (inhabilitación política).

El juicio político tiene sus orígenes en la Constitución Federal de los Estados Unidos de Norteamérica de 1787, institución que fue tomada como base por la mayoría de las constitucionales de la región. En el caso peruano, se incluyó el juicio político dentro de su procedimiento de acusación constitucional recién con la Constitución de 1993.

Ahora bien, la causal de infracción de la Constitución se encuentra presente en la historia constitucional peruana desde sus inicios. Estuvo como antecedente en la Constitución de Cádiz de 1812, fue prevista de modo genérico en la Carta de 1823 y establecida definitivamente en el texto de 1828. En específico, la Ley de 17 de junio de 1834 estipuló, por primera vez en la historia peruana, algunos supuestos de la causal de infracción de la Constitución para el caso del presidente de la República y los ministros de Estado.

Así, por ejemplo, si estos altos funcionarios disolvían el Congreso o, con hechos positivos, tratasen de variar la forma de gobierno establecida constitucionalmente, sufrirían la pena de muerte (artículo 24º) o el destierro perpetuo del territorio de la República (artículo 25º). Asimismo, si el presidente de la República o los ministros atacasen la seguridad personal de algún peruano, serían destituidos de sus cargos, perderían por siempre los derechos de ciudadanía y resarcirían los daños y perjuicios que hubiesen originado (artículo 26º). Adicionalmente, si del ataque referido resultaba la muerte del agredido, se sumaría la pena del destierro perpetuo (artículo 27º).

Finalmente, estableció que estos altos funcionarios serían igualmente destituidos en los casos que impidiesen las elecciones populares, el libre uso de la industria del ciudadano o la libertad de imprenta; tomasen conocimiento de causa judicial alguna; violasen el secreto de las comunicaciones u obstruyesen la libertad de tránsito.

Hasta la Carta de 1993, fue práctica parlamentaria que únicamente cabía la acusación constitucional contra altos funcionarios para permitir el procesamiento por presuntos delitos de función. El modelo cambió con la Constitución actual, que estableció la figura del juicio político.

## 2. REGULACIÓN VIGENTE Y PARÁMETROS JURISPRUDENCIALES SOBRE LA ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL

El tradicional modelo de antejuicio varió con la configuración prevista por la norma fundamental actual, como ha señalado el Tribunal Constitucional. De esta manera, la Carta de 1993 incluyó elementos del juicio político al clásico modelo de antejuicio, en tanto que habilitó al pleno del Congreso para imponer las sanciones de destitución e inhabilitación para el ejercicio de cargos públicos, independientemente del establecimiento de la eventual responsabilidad penal de los funcionarios acusados por parte de los tribunales ordinarios, razón por la cual solo quedaban suspendidos en el ejercicio de sus funciones.

### *Constitución Política del Perú*

#### **Artículo 99.-**

*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.*

#### **Artículo 100.-**

*Corresponde al Congreso, sin participación de la Comisión Permanente, suspender o no al funcionario acusado o inhabilitarlo para el ejercicio de la función pública hasta por diez años, o destituirlo de su función sin perjuicio de cualquiera otra responsabilidad.*

*El acusado tiene derecho, en este trámite, a la defensa por sí mismo y con asistencia de abogado ante la Comisión Permanente y ante el Pleno del Congreso.*

*En caso de resolución acusatoria de contenido penal, el Fiscal de la Nación formula denuncia ante la Corte Suprema en el plazo de cinco días. El Vocal Supremo Penal abre la instrucción correspondiente.*

*La sentencia absolutoria de la Corte Suprema devuelve al acusado sus derechos políticos.*

*Los términos de la denuncia fiscal y del auto apertorio de instrucción no pueden exceder ni reducir los términos de la acusación del Congreso.*

Interpretando los artículos 99 y 100 de la Constitución, en el Expediente 0006-2003-AI/TC, el Tribunal Constitucional ha señalado que en el procedimiento de acusación constitucional peruano coexisten tanto la figura del juicio político o *impeachment* como el modelo de antejuicio. De esta manera, la causal de infracción constitucional será apreciada en la forma de un juicio político, y podrá significar la imposición de las sanciones de destitución e inhabilitación política; en tanto que la causal de delito cometido en el ejercicio del cargo será

valorada bajo el esquema de un antejudio que, de aprobarse, podrá determinar la suspensión en el cargo del alto funcionario.

Para el Tribunal Constitucional, al Congreso no le corresponde la determinación de la responsabilidad penal, pero sí de la responsabilidad constitucional. Así, en el Expediente 340-98-AA/TC señaló que:

*(...) nuestra Constitución Política vigente, a diferencia de anteriores Constituciones, no ha consagrado única y exclusivamente la institución del llamado “Antejudio Constitucional”, como un procedimiento destinado a determinar la procedencia de un juzgamiento penal de funcionarios de alto rango por ante el Poder Judicial, previa habilitación del Congreso de la República, sino que a su vez ha reconocido la existencia de un auténtico “Juicio Político”, que supone la potestad de procesamiento y sanción de la que privativamente está investido el Congreso, en los casos específicos de infracción de la Constitución por funcionarios de alto rango y en la que, en principio, no interviene en lo absoluto el Poder Judicial.<sup>2</sup>*

Respecto del antejudio, el Tribunal Constitucional estimó que este “debe versar sobre materia estrictamente jurídica”, y que por ello “el Congreso sólo puede acusar y levantar la prerrogativa funcional del funcionario, pero en ningún caso sancionar”. Sobre la adopción del acuerdo, el Tribunal señaló que “La acusación debe ser aprobada por la mitad más uno del número legal de miembros”<sup>3</sup>.

En lo que concierne al juicio político, el alto colegiado señaló que se trata de “[...] un procedimiento de contenido eminentemente político, seguido en su totalidad ante el Congreso de la República, en el que éste tiene la potestad de sancionar al funcionario por razones estrictamente políticas. En tal supuesto, es imperativo que la aprobación de la sanción requiera el voto favorable de, por lo menos, 2/3 del número de congresistas, sin participación de la Comisión Permanente”<sup>4</sup>.

### 3. TAXATIVIDAD DE LAS INFRACCIONES CONSTITUCIONALES

La doctrina ha enfatizado que la causal de infracción de la Constitución es amplia, difusa e imprecisa. De acuerdo con Francisco Eguiguren Praeli, en términos generales, y atendiendo a la literalidad de la expresión, se entiende como aquella conducta u omisión que es contraria a la norma fundamental<sup>5</sup>. Siguiendo a Jorge Santistevan de Noriega, la causal de infracción de la Constitución es una figura autónoma, de eminente carácter político, que forma

---

<sup>2</sup> Tribunal Constitucional. Sentencia recaída en el Expediente 340-98-AA/TC, fundamento 5 y 6.

<sup>3</sup> Óp. Cit. Fundamento 25.

<sup>4</sup> Ibidem.

<sup>5</sup> Eguiguren Praeli, Francisco. *La infracción constitucional como límite a la inviolabilidad por votos u opiniones de los parlamentarios*. En: Revista Jurídica del Perú. Trujillo, año LI, número 27, 2001, pág. XV.



“legítimamente” parte de los mecanismos parlamentarios de control político, y que es independiente de las conductas típicas sancionadas por el ordenamiento penal<sup>6</sup>.

Para César Landa, la transgresión de cualquier artículo de la Constitución no configura una infracción constitucional. En ese sentido, importaría infracción constitucional “toda violación de los bienes jurídicos –sociales, políticos y económicos- establecidos en la Constitución, que no sean materia de protección y sanción en caso de su incumplimiento- por norma legal alguna”<sup>7</sup>. Este concepto fue recogido por el Tribunal Constitucional en su sentencia recaída en el Expediente 3593-2006-AA/TC, caso *Luz Salgado Rubianes de Paredes y Carmen Lozada de Gamboa*.

Para Daniel Soria, el principal riesgo de la infracción constitucional es su atipicidad o indeterminación<sup>8</sup>. Si no existe en el ordenamiento jurídico una norma que describa y detalle las conductas u omisiones infractoras de la Constitución, la discrecionalidad del Congreso en un procedimiento de acusación constitucional puede devenir en una no querida arbitrariedad, lejana de las garantías de todo Estado Constitucional.

El Tribunal Constitucional consideró en un fallo de 2012 que el juicio político debe cumplir con el principio de taxatividad. En dicha medida, indicó que las infracciones constitucionales deben encontrarse previamente tipificadas para ser aplicadas (y motivar una destitución e inhabilitación política).

*La taxatividad (...) también le alcanza a las infracciones constitucionales previstas por el artículo 99° de la Constitución, tal como sucedía en la Ley de Acusación Constitucional de junio de 1834. Es decir, que exista una clara tipificación de la conducta (acción u omisión) que genere responsabilidad política por infracción constitucional (juicio político), porque si bien es verdad que la infracción constitucional se sanciona por motivos estrictamente políticos, también lo es, en aplicación del principio de interdicción de la arbitrariedad, que dichas infracciones tienen que estar previamente tipificadas<sup>9</sup>.*

Ahora bien, la taxatividad de las infracciones constitucionales no presenta las mismas características que en materia penal. Ello se deriva de que las normas constitucionales, a diferencia de las leyes penales, tienen un elevado nivel de indeterminación.

---

<sup>6</sup> Santistevan de Noriega, Jorge. *La infracción constitucional: una institución polémica en el Perú*. En: Diálogo con la Jurisprudencia. Lima, Gaceta Jurídica, año 9, número 64, 2004, pág. 17-26.

<sup>7</sup> Landa Arroyo, César. *Antejuicio político*. En M. Carbonell (Ed.), *Derecho Constitucional*. Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2004, pág. 613 y ss.

<sup>8</sup> Soria Luján, Daniel. *La necesidad de tipificar las infracciones a la Constitución de los altos funcionarios públicos*. En: Diálogo con la Jurisprudencia, Lima, Gaceta Jurídica, año 9, número 63, 2003, pág. 17 y ss.

<sup>9</sup> Tribunal Constitucional. *Sentencia recaída en el Expediente 156-2012-PHC/TC, fundamento 13*.

Precisamente, debe tenerse en cuenta que la posición del Tribunal Constitucional en el caso *Tineo Cabrera* no ha sido seguida por la práctica parlamentaria, que no ha requerido tipificar la infracción constitucional previamente para decretarla e imponer sanciones de destitución o inhabilitación política, sobre la base de entender una diferencia esencial entre la taxatividad penal o disciplinaria, dentro de un contexto constitucional.

Así, por ejemplo, en octubre de 2018, el Congreso destituyó y/o inhabilitó por diez años, por infracción de la Constitución, al juez supremo César Hinojosa y a los miembros del entonces Consejo Nacional de la Magistratura Julio Gutiérrez Pebe, Guido Aguila, Iván Noguera y Orlando Velásquez.

Igualmente, en abril de 2021, el Congreso inhabilitó por diez años para el ejercicio de toda función pública al ya vacado presidente Martín Vizcarra Cornejo, por encontrarlo responsable de infringir la Constitución tras su vacunación irregular contra la COVID-19. En el mismo *impeachment*, la ex ministra de Salud Pilar Mazzetti Soler fue inhabilitada por ocho años, mientras que la ex canciller Elizabeth Astete Rodríguez, por un año.

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha seguido un camino distinto al planteado por el Tribunal Constitucional peruano, pues ha admitido las consideraciones amplias que suponen las infracciones en los juicios políticos.

El primer caso de juicio político por infracción a la Constitución se dio en mayo de 1997, a través del cual el Congreso destituyó a los entonces magistrados del Tribunal Constitucional Manuel Aguirre, Guillermo Rey y Delia Revoredo. El sustento empleado por el Parlamento fue considerar que estos funcionarios infringieron la Constitución al declarar inaplicable al entonces presidente Alberto Fujimori la Ley 26657, Ley de interpretación auténtica del artículo 112 de la Constitución, referida a la posibilidad de reelección presidencial.

El 2 de junio de 1997, un grupo de veintisiete congresistas presentaron una petición ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por dicha destitución. El 31 de enero de 2001, la Corte Interamericana de Derechos Humanos pronunció sentencia en el *Caso del Tribunal Constitucional (Aguirre Roca, Rey Terry y Revoredo Marsano versus Perú)*, en la que declaró por unanimidad que el Estado peruano violó los derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial contenidos, respectivamente, en los artículos 8º y 25º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Por ello, dispuso la restitución de los magistrados del Tribunal Constitucional peruano.

La Corte Interamericana, en el apartado número 94 de su sentencia, estimó que los actos del procedimiento de acusación constitucional, que terminaron con la destitución de tres magistrados, en tanto están sujetos a la observancia de normas legales, pueden por esa misma razón ser objeto de una revisión judicial relativa al derecho a un debido proceso; pero que ello

no implica una valoración sobre actos de eminente naturaleza política atribuidos constitucionalmente al Congreso.

Ahora bien, en dicha ocasión, la Corte Interamericana no planteó la necesidad de establecer una tipicidad estricta, propia del derecho punitivo o sancionador, en un procedimiento jurídico político como es el de acusación constitucional por infracción de la Constitución. Si bien la Corte exige el respeto del derecho a un debido proceso, también reconoce que el juicio político cuenta con una naturaleza y características que lo distancian de los procesos penales.

Recientemente, frente a la posible utilización abusiva de la figura, mediante escrito de 13 de octubre de 2017, la Comisión Interamericana de Derechos humanos sometió a la Corte Interamericana de Derechos Humanos una solicitud de opinión consultiva sobre el ejercicio del juicio político por parte de los Congresos. Específicamente, la Comisión solicitó la opinión de la Corte sobre *“las implicaciones de las garantías del debido proceso y del principio de legalidad en el contexto de juicios políticos contra presidentes/as democrática y constitucionalmente electos”*.

Sin embargo, en su Resolución de 29 de mayo de 2018, la Corte Interamericana de Derechos Humanos votó por no continuar con el trámite de la solicitud de opinión consultiva. Estimó que no podría emitirse consideraciones abstractas y generales atendiendo a las especificidades propias de los diferentes modelos latinoamericanos.

Al respecto, la Corte Interamericana señaló que responder tales preguntas resulta incompatible con su competencia consultiva, pues contiene supuestos fácticos de forma que desvirtuarían los fines de la función consultiva, y que sus interrogantes no se refieren exclusivamente a cuestiones de Derecho o interpretación de tratados, sino más bien dependen, para su respuesta, de la resolución de hechos en casos específicos.

Además, la Corte Interamericana advirtió la existencia de una pluralidad de diseños constitucionales que regulan las figuras de *impeachment* y de juicios políticos, así como diversas modalidades del proceso a ser seguido en cada país con sustanciales variaciones, hecho que dificulta significativamente establecer estándares interamericanos a las preguntas planteadas por la Comisión Interamericana.

En esa línea, observó una significativa variación en los mecanismos de control, la naturaleza jurídica de la causal y/o el procedimiento de los juicios políticos:

- a) procedimientos de naturaleza administrativo-sancionadora, en donde existen causales de orden administrativo y la sanción lo es también;

- b) procedimientos de orden cuasi-judicial, en donde comisiones legislativas y congresistas asumen roles de fiscal, juez de garantías, y deducen responsabilidades individuales de la persona enjuiciada;
- c) procesos de tipo antejuicio, en los que el parlamento únicamente desafuera a la persona enjuiciada atendiendo a la presunta participación en delitos establecidos en la legislación penal del país;
- d) procedimientos de orden estrictamente judicial, en donde es el Poder Judicial el único competente para recibir una denuncia, instruir un proceso, y en su caso, condenar a la persona enjuiciada, y
- e) procesos que son exclusivamente de naturaleza política, como los votos de falta de confianza que se dan en la mayoría de los sistemas parlamentarios de la región.

La Corte Interamericana sostuvo que de realizar consideraciones en abstracto sobre la compatibilidad de un gran número de modelos de juicio político o procedimientos de *impeachment*, no podría considerar en debida forma las particularidades del diseño institucional de los diversos mecanismos de control horizontal que existen en cada Estado.

Asimismo, en atención a dicha variedad normativa, y que responden a las necesidades y a la experiencia constitucional de cada sociedad, la Corte Interamericana estimó que ello demanda un análisis detallado y contextualizado para determinar su compatibilidad con la Convención Americana, lo que solo podría realizarse en el marco de un caso contencioso. En consecuencia, decidió rechazar la solicitud de opinión formulada por la CIDH.

En suma, si partimos de la reciente posición de la Corte Interamericana sobre las distintas configuraciones del *impeachment* compatibles con la Convención Americana y el reconocimiento por parte del propio Tribunal Constitucional del carácter político del procedimiento previsto en nuestra Constitución, podemos concluir que el principio de taxatividad en sede constitucional requiere un tratamiento diferenciado al desarrollado en materia penal.

De este modo, para determinar la comisión de una infracción constitucional, no será necesario contar con una ley que expresamente desarrolle los supuestos de infracción constitucional. Los mandatos constitucionales que recaen sobre los altos funcionarios pueden identificarse a partir de los derechos y principios previstos en la Constitución.

Estos mandatos pueden ser expresos, por ejemplo, el artículo 118, inciso 1, de la Constitución que exige al presidente de la República “*Cumplir y hacer cumplir la Constitución y los tratados, leyes y demás disposiciones legales*”. Igualmente, el presidente de la República cuenta con atribuciones regladas, cuyo ejercicio debe ajustarse a los parámetros previstos en la propia Constitución. Así, el inciso 19 del mencionado artículo, habilita al presidente de la República a “*dictar medidas extraordinarias, mediante decretos de urgencia con fuerza de ley*”, pero

únicamente *“en materia económica y financiera”*. Un ejercicio de esta atribución presidencial más allá de los parámetros constitucionales configurará una infracción constitucional.

Además, los mandatos pueden surgir a partir de una interpretación sistemática de la Constitución. Así, el artículo 122 de la Constitución señala que *“el Presidente de la República nombra y remueve al Presidente del Consejo [de Ministros]”*, mientras que el artículo 39-A dispone que *“están impedidas de ejercer la función pública, mediante designación en cargos de confianza, las personas sobre quienes recaiga una sentencia condenatoria emitida en primera instancia, en calidad de autoras o cómplices, por la comisión de delito doloso”*. De este modo, si el presidente designa como presidente del Consejo de Ministros a una persona condenada por un delito doloso, estará cometiendo una infracción constitucional.

Estos mandatos también pueden ser implícitos, como la obligación de combatir la corrupción. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado que *“la lucha contra la corrupción es un mandato constitucional que se desprende de los artículos 39° y 41 ° de la Constitución”*<sup>10</sup>. Los mandatos expresos derivados de esta obligación, como se verá más adelante, corresponderán ser determinados por las instituciones que la propia Constitución ha establecido para garantizarla.

Por consiguiente, para imputar la comisión de una infracción constitucional será necesario precisar cuál es la norma constitucional que ha sido lesionada. Seguidamente, tendrá que verificarse si esta cláusula constitucional le imponía un mandato constitucional al alto funcionario cuya actuación está siendo evaluada.

Esto último resulta relevante en la medida que ciertos mandatos constitucionales no son aplicables a todos los altos funcionarios del Estado, sino en específico a ciertos sujetos; por ejemplo, el artículo 118 de la Constitución impone mandatos particulares para el presidente de la República.

Luego de advertir la existencia de un mandato constitucional y que este recaer sobre el alto funcionario, deberá analizarse si la conducta evaluada se sustenta o no en la necesidad de privilegiar algún otro principio o valor constitucional relevante. De no ser así, quedará configurada la infracción constitucional.

Así, el Poder Ejecutivo o el Congreso podrían aprobar una disposición que restrinja algún derecho fundamental (libertad de tránsito), pero si esta actuación busca privilegiar la protección de otro bien constitucional valioso (vida, salud pública). En este supuesto la conducta descrita no configurará una infracción constitucional al configurar una causa justificante para la actuación del funcionario.

---

<sup>10</sup> Tribunal Constitucional. Sentencia recaída en el Expediente 00006-2006-CC/TC, fundamento 11.

#### 4. DOLO INCONSTITUCIONAL

Una vez determinado el elemento objetivo de la infracción constitucional, configurado por el desacato de las obligaciones constitucionales que recaen sobre el alto funcionario, corresponde desarrollar su elemento subjetivo referido a la existencia de un dolo inconstitucional en su actuación.

No toda conducta de un alto funcionario que sea contraria a la Constitución y sus mandatos configurará una infracción constitucional. Ello solo quedará reservado para aquellas actuaciones que representen una manifiesta voluntad de transgredir la Norma Fundamental.

Muchas veces, a partir su interpretación particular de la Constitución, los funcionarios actúan bajo el convencimiento de que su conducta se encuadra en los parámetros constitucionales. No obstante, la propia Constitución ha encargado a ciertas instituciones la tarea de controlar las actuaciones estatales y asegurar el respeto de las normas constitucionales. Por ello, la interpretación constitucional que realicen estas instituciones adquiere un carácter preponderante y deberá ser tomado en consideración para verificar que se ha configurado una infracción constitucional

La principal de estas instituciones es el Tribunal Constitucional, que conforme al artículo 1 de la su Ley Orgánica *“es el órgano supremo de interpretación y control de la constitucionalidad”*. Así, en el ejercicio de sus funciones, evalúa las actuaciones de los altos funcionarios pasibles de juicio político, analiza la validez constitucional de las normas de rango legal aprobadas por el Congreso (leyes, resoluciones legislativas) y el Poder Ejecutivo (decretos legislativos, decretos de urgencia), y se encarga de evaluar la constitucionalidad de las resoluciones judiciales adoptadas por los magistrados de la Corte Suprema.

Sin embargo, la declaración de la inconstitucionalidad de una norma aprobada por el Congreso o de una decisión judicial de la Corte Suprema no lleva necesariamente a atribuir responsabilidad constitucional a los parlamentarios o magistrados supremos involucrados. En estos supuestos no siempre podrá concluirse que ha existido una intención manifiesta de transgredir la Constitución.

Distinto será el escenario en que el alto funcionario, pese al criterio expreso establecido por el Tribunal, lleve a cabo una actuación manifiestamente contraria a estos parámetros y, por ende, lesiva de la Constitución. En dicho escenario sí podrá verificarse la existencia de un “dolo inconstitucional” y, por tanto, se habilitará el inicio de un procedimiento de juicio político.

Sumado al control jurisdiccional de la constitucionalidad a cargo del Tribunal, la Constitución en su artículo 162 encarga a la Defensoría del Pueblo la función específica de vigilar que las entidades estatales –y sus funcionarios– respeten los derechos fundamentales y cumplan con

sus deberes constitucionales. De este modo, también constituye una institución encargada de garantizar nuestra Norma Fundamental.

En cumplimiento de sus funciones constitucionales, la Defensoría del Pueblo supervisa a la actuación de los funcionarios públicos y emite recomendaciones para que estos reconduzcan su accionar. Así, el artículo 26 de su Ley Orgánica señala que: *“El Defensor del Pueblo, con ocasión de sus investigaciones, puede formular a las autoridades, funcionarios y servidores de la administración pública advertencias, recomendaciones, recordatorios de sus deberes legales y sugerencias para la adopción de nuevas medidas”*.

Precisamente, esta facultad para formular advertencias a las autoridades estatales refleja la identificación de un actuar lesivo de los derechos fundamentales o un incumplimiento de los mandatos constitucionales. Siendo así, cuando un alto funcionario desatiende de forma inmotivada la recomendación planteada por la Defensoría e insiste en su accionar, también podrá considerarse “manifiesta” su intención de lesionar la Constitución, configurándose una infracción constitucional.

En suma, la infracción constitucional exige la configuración de un dolo “inconstitucional”, esto es, la intención manifiesta del alto funcionario de transgredir los mandatos de la Constitución. El carácter “manifiesto” de la conducta se podrá verificar a partir del incumplimiento de un mandato expresamente previsto en el texto constitucional o cuando el funcionario desatiende los parámetros constitucionales expresamente advertidos por las instituciones garantes de la Constitución, el Tribunal Constitucional y la Defensoría del Pueblo.

## **5. INTERPRETACIÓN SISTEMÁTICA DEL ARTÍCULO 117 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

El artículo 117 de la Constitución establece que el presidente de la República sólo puede ser acusado, durante su período, por traición a la Patria; por impedir las elecciones presidenciales, parlamentarias, regionales o municipales; por disolver el Congreso, salvo en los casos previstos en el artículo 134 de la Constitución, y por impedir su reunión o funcionamiento, o los del Jurado Nacional de Elecciones y otros organismos del sistema electoral.

Se trata de una prerrogativa funcional para el ejercicio del cargo que ostenta el máximo dignatario de la Nación. Su finalidad es asegurar la estabilidad del cargo presidencial y evitar que este funcionario sea constantemente perturbado por intereses políticos.

Así pues, de acuerdo con su naturaleza, es temporal porque solo dura mientras se ocupa el cargo presidencial; exclusiva, por cuanto únicamente recae en la figura del presidente de la República y; excepcional, ya que se aplica solo para ciertas causales.

Como ha señalado el Tribunal Constitucional, en principio, “las acusaciones que se fundamentan en la comisión de otros delitos e infracciones constitucionales tendrán lugar, evidentemente, una vez que el Presidente de la República ha concluido su mandato constitucional o cuando se declara la vacancia de la Presidencia de la República de acuerdo con el artículo 113° de la Constitución Política”<sup>11</sup>.

Ahora bien, a partir de lo señalado por el Tribunal, surge la interrogante de si se trata de una restricción exclusiva para la acusación en procesos penales o si también impide el trámite de un procedimiento de juicio político contra el presidente de la República en funciones.

Consideramos que existen, cuando menos, dos razones para interpretar que el artículo 117 de la Constitución únicamente se refiere a la persecución penal contra el presidente de la República: *i)* su interpretación debe ser armónica con la obligación del presidente de la República de cumplir y hacer cumplir la Constitución (artículo 118, inciso 1); y, *ii)* esta disposición, al limitar derechos fundamentales, debe ser interpretada del modo más restringido posible.

### **5.1. Obligación del presidente de la República de cumplir la Constitución**

La Constitución no solo concede prerrogativas al presidente de la República, sino que también le impone obligaciones específicas en razón de su cargo. De esta manera, el presidente de la República, quien actúa como jefe de Estado, se halla sometido al cumplimiento estricto de nuestra Constitución. Así lo ha establecido el numeral 1 del artículo 118, que consagra la obligación de cumplir y hacer cumplir la Norma Suprema y las demás normas legales:

*Artículo 118.-*

*Corresponde al Presidente de la República:*

*1.- Cumplir y hacer cumplir la Constitución y los tratados, leyes y demás disposiciones legales.*

La Constitución es una norma jurídica que vincula tanto a las autoridades políticas o funcionarios públicos, así como a la ciudadanía en general. Bajo esa idea, el constituyente le ha conferido cierto margen de autonomía a los poderes o instituciones del Estado con el fin de ejecutar adecuadamente el reparto de competencias y atribuciones para satisfacer las necesidades humanas.

Sin embargo, dicha autonomía, que opera en diversos ámbitos de la esfera pública (económico, administrativo, normativo, entre otros), no puede ser irrestricta ni quedar librada a la

---

<sup>11</sup> Tribunal Constitucional. Sentencia recaída en el Expediente 03760-2004-AA/TC, fundamento 10.



discrecionalidad de las autoridades del Estado, ya que se encuentra sometida a los dictados de la propia Constitución.

Al respecto, el Tribunal Constitucional ha precisado que dicha obligación constitucional del mandatario constituye una concreción del deber genérico de todo ciudadano a respetar, cumplir y defender la Constitución, previsto en el artículo 38 de la Carta política:

*Es verdad que la Constitución ha establecido que todos tenemos el deber de respetar, cumplir y defender la Constitución y el ordenamiento jurídico de la Nación (artículo 38º), pero es igualmente cierto que la atribución constitucional de hacer cumplir las leyes es una facultad que la Constitución le ha reservado de manera exclusiva, pero no excluyente, al Poder Ejecutivo. Por lo que ningún poder del Estado, órgano constitucional o particular puede afectar esta atribución constitucional<sup>12</sup>.*

Entonces, cuando la Constitución le impone al presidente de la República la obligación de cumplirla, no se refiere solamente a las disposiciones expresamente reguladas, sino también a aquellas que tácitamente se desprenden a partir de su objeto, el cual se centra básicamente en controlar las desviaciones del poder y garantizar la vigencia de los derechos fundamentales.

Desconocer lo anterior, implicaría no solo atentar con nuestro modelo de Estado, sino afirmar que habría ciertos contenidos materiales de nuestra Norma Suprema que carecen de fuerza obligatoria y que pueden ser no solo inobservados, sino vulnerados.

Además, debe tenerse presente que la finalidad de esta disposición constitucional, como se ha señalado, es permitir al presidente de la República cumplir con su labor de gobernar el país y, en consecuencia, materializar los derechos fundamentales y satisfacción de servicios públicos de todas las personas. En este sentido, se blinda al presidente de la República precisamente para que pueda cumplir con su misión constitucionalmente asignada sin que se vea obstaculizado por razones políticas.

Por el contrario, la finalidad del artículo 117 no es autorizar al presidente de la República a estar al margen de la Constitución e incumplirla. Esta disposición constitucional no significa que el presidente de la República solo debe abstenerse de las conductas allí descritas (disolver irregularmente el Parlamento o impedir el funcionamiento de los órganos electorales, entre otras) y que está habilitado a vulnerar con impunidad las demás normas constitucionales.

---

<sup>12</sup> Tribunal Constitucional. Sentencia recaída en el Expediente 00006-2006-CC/TC, fundamento 32.

Ello sería no solo un sin sentido, sino absolutamente contradictorio con los principios de proscripción de la arbitrariedad y primacía de la Constitución inherentes a todo Estado Constitucional de Derecho.

En atención a lo expuesto, el correcto sentido del artículo 117 de la Constitución exige interpretarlo no de manera aislada, sino de manera sistemática, en unidad y concordancia con los demás derechos, principios y valores constitucionales. Así, el único sentido interpretativo que hace compatible esta disposición con el resto de cláusulas constitucionales es habilitar el juicio político frente a actuaciones del presidente de la República que evidencien una manifiesta intención de transgredir la Constitución.

## **5.2. Alcance restringido de la prerrogativa del artículo 117 de la Constitución**

Como hemos indicado, incluso la prohibición de persecución penal del presidente de la República en funciones no es absoluta. Así, el propio texto constitucional permite la acusación penal en determinados supuestos y, más allá de eso, no impide que se puedan realizar diligencias de investigación preliminares contra el mandatario por la posible comisión de cualquier delito.

Ello revela que el artículo 117 de la Constitución no presenta un régimen de irresponsabilidad absoluta del presidente de la República, sino más bien uno relativo.

Además, esta disposición debe ser interpretada del modo más restrictivo posible en la medida que supone una restricción de los derechos fundamentales. La mencionada disposición constitucional supone un límite al derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, al impedir la investigación y sanción de las conductas irregulares llevadas a cabo por el mandatario.

Sumado a ello, esta disposición impone un trato diferenciado en favor del mandatario que, si bien inicialmente podría estar justificado, dejaría de ser así frente a una intención manifiesta de transgredir la Constitución. Por tanto, la prerrogativa del artículo 117 también representa una excepción del principio/derecho de igualdad, reconocido en el artículo 2, inciso 2, del texto constitucional.

Como ha señalado el Tribunal Constitucional, las normas que establece una excepción a los alcances de un derecho fundamental, deben interpretarse limitadamente y no extensivamente<sup>13</sup>.

Precisamente, la lectura propuesta del artículo 117 de la Constitución resulta acorde con esta prohibición de efectuar una lectura extensiva de las normas que limitan derechos. Por ende,

---

<sup>13</sup> Tribunal Constitucional. Sentencia recaída en el Expediente 00026-2006-AI/TC, fundamento 12.

no debería alcanzar a la posibilidad de tramitar un juicio político contra el mandatario en funciones.

De este modo, además, se permite afianzar la vigencia de la Constitución, como instrumento normativo de control de los actos contrarios a los principios y valores democráticos.

## **6. LA RESPONSABILIDAD DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA POR LA COMISIÓN DE INFRACCIONES CONSTITUCIONALES**

Como se ha indicado, conforme al artículo 117 de la Constitución, aun cuando no puede atribuirse responsabilidad penal al presidente de la República en funciones, más allá de los supuestos previstos en el artículo 117 de la Constitución, este funcionario sí podría incurrir en responsabilidad política por sus actuaciones.

La determinación de responsabilidad en ambos escenarios responde a criterios totalmente distintos. En la atribución de responsabilidad penal existe una valoración jurídica de la conducta del presidente, y por ello son encomendadas a un órgano técnico, mientras que en la responsabilidad política la evaluación es asignada a una institución eminentemente política, como es el Congreso de la República.

Al existir una distinción entre la atribución de responsabilidad penal y responsabilidad política, no cabría concluir sin más que el artículo 117 de la Constitución también impide que el presidente de la República sea acusado durante su mandato por la infracción de la Constitución.

Para determinar los alcances del artículo 117 de la Constitución es necesario llevar a cabo una interpretación sistemática del texto constitucional. Así, debemos tener en cuenta que conforme a lo desarrollado en los artículos 99 y 100 de nuestra Norma Fundamental, el primer mandatario se encuentra dentro de los funcionarios pasibles de juicio político.

Esto queda corroborado también en lo dispuesto expresamente en el artículo 128 de la Constitución, el cual establece que *“todos los ministros son solidariamente responsables por los actos delictivos o violatorios de la Constitución o de las leyes en que incurra el Presidente de la República”*. Ello revela que frente a un acto presidencial que represente una infracción de la Constitución no solo será responsable el ministro de Estado involucrado (responsable solidario), sino también el propio mandatario (responsable principal).

Seguidamente, como hemos desarrollado, el inciso 1 del artículo 118 de nuestra Norma Fundamental impone al presidente de la República la obligación de cumplir y hacer cumplir la Constitución. Aun cuando, conforme al artículo 38 exige a todo ciudadano cumplir y defender la Constitución, el constituyente ha reservado una obligación específica para el presidente de

la República. Ello supone que en este funcionario recae una exigencia especialmente intensa de cumplimiento y respeto de las normas constitucionales.

Además de lo señalado, a efectos de garantizar el principio de buena administración reconocido implícitamente en el artículo 139 de la Constitución, no resultará posible mantener en el cargo de presidente de la República a una persona que constantemente incurre en infracciones a su obligación constitucional de garantizar los derechos fundamentales de la población.

Y es que las prerrogativas conferidas al presidente de la República no deben ser entendidas como una exoneración absoluta a cualquier acto que genere responsabilidad, pues ello supondría fomentar la impunidad y la arbitrariedad en el ejercicio del poder.

Conforme a lo señalado, si se considera que el presidente de la República en el ejercicio de sus funciones hubiese cometido alguna infracción a la Constitución, incluso por hechos distintos de los aludidos en el artículo 117 de la Norma Fundamental, el Parlamento podrá someter a dicho alto funcionario al procedimiento de juicio político.

## CONCLUSIONES

1. El modelo de acusación constitucional actual previsto en los artículos 99 y 100 de la Constitución contempla tanto la figura de juicio político como la de antejuicio. La causal de infracción constitucional será determinada en el juicio político, y podrá significar la destitución y/o inhabilitación política para el alto funcionario; mientras que la causal de delito cometido en el ejercicio del cargo será acordada en un procedimiento de antejuicio, luego del cual el Congreso permitirá el procesamiento penal de dicho alto funcionario y lo suspenderá cautelarmente en el ejercicio de sus funciones.
2. Para la configuración de una infracción constitucional es necesario verificar que el alto funcionario haya actuado con un dolo inconstitucional, es decir, la intención manifiesta de transgredir la Constitución. Es posible determinar la existencia de este dolo cuando se incumple injustificadamente un mandato constitucional expreso o en caso se desatiendan los criterios establecidos por los órganos encargados de controlar la constitucionalidad de los actos estatales.
3. El artículo 117 de la Constitución establece una prerrogativa limitada en favor del presidente de la República, que impide acusarlo excepto en determinados supuestos referidos a la traición a la patria, la disolución irregular del Parlamento, impedir el funcionamiento de los órganos electorales, entre otros supuestos. Esta prerrogativa no habilita a que el presidente de la República pueda transgredir impunemente la Constitución.
4. El artículo 117 de la Constitución únicamente impide presentar una acusación de carácter penal contra el presidente de la República. Esta prerrogativa no imposibilita seguir un procedimiento de juicio político contra el mandatario. Ello responde a la necesidad de evitar que dicho funcionario genere una grave e irreparable lesión a los derechos de la población y las instituciones democráticas.
5. La interpretación del artículo 117 de la Norma Fundamental debe llevarse a cabo de forma sistemática y armónica con el artículo 118, inciso 1, que exige al presidente de la República cumplir y hacer cumplir la Constitución. De este modo, sería incoherente entender que la propia Constitución tolere la permanencia del funcionario que debería ser el principal encargado de concretar sus mandatos.
6. La prerrogativa del artículo 117 de la Constitución, a su vez, requiere ser interpretada de forma restrictiva, en la medida que supone una limitación de los principios/derechos a la igualdad y a la tutela jurisdiccional efectiva. En dicha medida, deberá preferirse una interpretación más restrictiva de esta disposición, como aquella que no permita la

permanencia del presidente de la República que tenga una intención manifiesta de transgredir la Constitución.

7. Conforme a la finalidad del juicio político y a la interpretación del artículo 117 en concordancia con el artículo 118, inciso 1, que exige al presidente de la República cumplir la Constitución, se concluye que sí resulta posible tramitar un juicio político contra el mandatario en funciones, siempre que se evidencie el incumplimiento de sus obligaciones constitucionales (infracción) y una manifiesta intención (dolo inconstitucional) de transgredir las normas constitucionales.