



REVISTA OFICIAL DEL PODER JUDICIAL

Vol. 16, n.º 22, julio-diciembre, 2024, 79-151

ISSN: 2663-9130 (En línea)

DOI: 10.35292/ropj.v16i22.1033

Juicio político: hacia la juridización del «derecho constitucional sancionador» y la identificación de los «tipos constitucionales»

Impeachment: towards the juridization of “constitutional offense law” and the identification of “constitutional types”

Julgamento político: rumo à juridicização do “direito sancionador constitucional” e à identificação dos “tipos constitucionais”

OMAR SAR SUÁREZ

Universidad de San Martín de Porres
(Lima, Perú)

Contacto: osars@usmp.pe
<https://orcid.org/0000-0003-3651-628X>

ERNESTO ÁLVAREZ MIRANDA

Universidad de San Martín de Porres
(Lima, Perú)

Contacto: ealvarezm@usmp.pe
<https://orcid.org/0000-0002-4793-4471>

RESUMEN

El presente artículo tiene como propósito analizar la figura del juicio político regulada en la Constitución del Perú de 1993 y desarrollada por la posterior jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Sostenemos que la Constitución ha previsto las conductas infractoras y, en ese sentido, identificamos específicamente las infracciones a la Constitución que pueden dar lugar a una sanción, a las cuales denominamos como «tipos

constitucionales». Se afirma que el juicio es político por la naturaleza del órgano que lo lleva a cabo. Sin embargo, ello no implica que se pueda resolver con criterios meramente políticos; más bien, se debe a que las exigencias propias del Estado democrático exigen el respeto por principios como la legalidad o el debido proceso. La infracción de la Constitución solo puede ser sancionada cuando un alto funcionario del Estado incurre en aquello que se encuentra constitucionalmente prohibido u omite realizar lo que se encuentra constitucionalmente ordenado, ya que las disposiciones constitucionales no pueden interpretarse como normas meramente programáticas o simples recomendaciones. En conclusión, resulta indispensable juridizar el derecho constitucional sancionador, cuyo núcleo se construye en torno a los «tipos constitucionales» identificados y a la responsabilidad de los altos funcionarios del Estado, lo que la Defensoría del Pueblo denominará «dolo inconstitucional».

Palabras clave: acusación constitucional; equilibrio de poderes; debido proceso; Constitución; infracción de la Constitución; Parlamento.

Términos de indización: procedimiento legal; equilibrio de poderes; Constitución; Parlamento (Fuente: Tesouro Unesco).

ABSTRACT

The purpose of this article is to analyze the figure of impeachment regulated in the Constitution of Peru of 1993 and developed by the subsequent jurisprudence of the Constitutional Court. We maintain that the Constitution has provided for offending conducts and in that order we identify, specifically, the types of constitutional offense that can give rise to a sanction, which we call the “constitutional types”. For this reason, we state that the trial is political due to the nature of the organ that carries it out, but not because it can be resolved with merely political criteria, rather than on the contrary, the demands of the democratic State impose respect for principles such as legality or due process. The violation of the constitution can only be sanctioned when a senior State official acts against what is constitutionally prohibited or fails to act in alignment with what is constitutionally ordered since constitutional provisions cannot be

interpreted as merely programmatic norms or simple recommendations. We conclude that it is essential to juridize constitutional offense law, the core of which is built around the identified “constitutional types” along with the responsibility of senior State officials for what the Ombudsman’s Office calls “unconstitutional misconduct”.

Keywords: impeachment; checks and balances; due process; Constitution; infringement of the Constitution; Parliament.

Indexing terms: legal procedure; balance of power; Constitution; Parliament (Source: Unesco Thesaurus).

RESUMO

O objetivo deste artigo é analisar a figura do julgamento político ou impeachment regulamentada na Constituição do Peru de 1993 e desenvolvida pela posterior jurisprudência do Tribunal Constitucional. Sustentamos que a Constituição dispõe sobre condutas violadoras e, nesse sentido, identificamos especificamente as infrações da Constituição que podem dar origem a uma sanção, que denominamos de “tipos constitucionais”. Afirma-se que o julgamento é político pela natureza do órgão que o realiza. Contudo, isto não significa que possa ser resolvido com critérios puramente políticos; isto é, porque as exigências do Estado democrático exigem o respeito por princípios como a legalidade e o devido processo legal. A violação da Constituição só pode ser sancionada quando um alto funcionário do Estado comete algo constitucionalmente proibido ou deixa de cumprir o que está constitucionalmente ordenado, uma vez que as disposições constitucionais não podem ser interpretadas como meras normas programáticas ou simples recomendações. Em conclusão, é fundamental jurisdicionar o direito sancionatório constitucional, cujo núcleo se constrói em torno dos “tipos constitucionais” identificados e da responsabilidade dos altos funcionários do Estado, o que a Defensoria do Povo designará por “dolo inconstitucional”.

Palavras-chave: acusação constitucional; equilíbrio de poderes; devido processo; Constituição; infração da Constituição; Parlamento.

Termos de indexação: procedimiento legal; equilíbrio de poder; Constituição; Parlamento (Fonte: Unesco Thesaurus).

Recibido: 29/8/2024

Revisado: 10/9/2024

Aceptado: 4/12/2024

Publicado en línea: 28/12/2024

1. EL JUICIO POLÍTICO Y EL ANTEJUICIO

El texto vigente del artículo 99 de la Constitución Política del Perú de 1993 establece que corresponde a la Comisión Permanente acusar ante el Congreso a un conjunto de altos funcionarios del Estado¹ «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 estas». Entre los funcionarios que pueden ser objeto de la referida acusación están incluidos el presidente de la República, los congresistas, los ministros de Estado, los magistrados del Tribunal Constitucional, los miembros de la Junta Nacional de Justicia, los jueces de la Corte Suprema, los fiscales supremos, el defensor del pueblo y el contralor general de la República².

1 Este texto ha sido modificado por la Ley n.º 31988, que reformó la Constitución en lo referente a la bicameralidad, entre otros aspectos. A partir de las elecciones generales que se lleven a cabo con posterioridad al 20 de marzo de 2024, este artículo pasará a establecer que «corresponde a la Cámara de Diputados, de acuerdo con su reglamento, acusar ante el Senado» a un conjunto de altos funcionarios que no ha variado salvo en lo que se refiere a la eliminación de la referencia a los congresistas y la incorporación de los diputados y los senadores.

2 El Tribunal Constitucional exhortó al Congreso de la República en dos ocasiones para que reforme el artículo 99 de la Constitución e incorpore en la lista de los altos funcionarios enumerados a los miembros del Jurado Nacional de Elecciones, al jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales y al jefe del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. La primera exhortación se produjo en el Expediente n.º 0006-2003-PI/TC y la reiteró en el Expediente n.º 0003-2022-CC. Corresponde advertir que, mediante el Proyecto de Ley n.º 4333/2022-CR, el Congreso de la República se encuentra debatiendo una iniciativa de reforma del artículo 99 de la Constitución para incorporar a esas autoridades en el ámbito del antejuicio y el juicio político.

Se deriva de la disposición glosada que dichos funcionarios pueden ser responsabilizados por dos órdenes diferentes de cuestiones:

- i. Por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones
- ii. Por infracción de la Constitución

Corresponde anotar que dichas imputaciones pueden formularse mientras ejercen el cargo y hasta cinco años después de que hayan cesado. Adicionalmente, hay que considerar que, de acuerdo con el artículo 117 de la Constitución, el presidente de la República

solo 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 ha puesto en debate si, cuando la citada disposición señala que el presidente «solo puede ser acusado» por los delitos indicados, establece o no un límite a la posibilidad de acusarlo por infracción de la Constitución. Una primera posibilidad consiste en realizar una interpretación literal y ello supondría que no puede ser acusado. Una segunda opción consistiría en asumir que la acusación aludida solo se refiere a los delitos y no a las infracciones de la Constitución por cuanto ambos tipos de acusaciones tienen una naturaleza jurídica distinta.

En el caso de la imputación de delitos, el procedimiento parlamentario que se debe seguir es uno de antejuicio, es decir, de levantamiento de la inmunidad por cuanto el juicio, propiamente dicho, se llevará a cabo ante la Corte Suprema. Al respecto, el artículo 100 de la Constitución establece que «en caso de resolución acusatoria de contenido penal, el Fiscal de la Nación evalúa, conforme a sus atribuciones, el ejercicio de la acción penal correspondiente ante la Corte Suprema»³.

3 El texto original establecía que «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 [...]

Sin embargo, de otra parte, la Comisión Permanente podrá formular una denuncia contra los altos funcionarios indicados por «infracción de la Constitución» y, en este caso, la evaluación de dicha conducta y la imposición de la sanción corresponderá al Congreso. Por eso, a este procedimiento se le ha denominado como «juicio político».

Al respecto, García y Tupayachi (2022) señalan que esta diferenciación entre antejuicio y juicio político es «una creación heroica del Tribunal Constitucional que resulta caprichosa e insustancial» (p. 64). Además, sostienen que lo que existe es una acusación «y de ahí pueden derivarse sanciones que da el Congreso de naturaleza política y eventualmente y en forma adicional la remisión a un proceso judicial, con lo cual se salió del ámbito congresal y nada más» (p. 64).

Independientemente de si estamos ante un único juicio político con distintas formas de conclusión o si existe una diferencia ontológica entre juicio político y antejuicio, lo cierto es que el Congreso tiene competencia para imponer, por sí mismo, las sanciones cuando se imputen infracciones de la Constitución o autorizar que se someta a proceso judicial a los altos funcionarios del Estado a quienes se les formule cargos por la comisión de un delito.

En todo caso, nos parece muy importante subrayar que el componente político de este juicio se limita al órgano que conoce de su trámite y a la naturaleza del bien jurídico protegido que se relaciona con la rectitud o integridad⁴ de quienes ejercen las más altas responsabilidades en el servicio público, pero no al criterio que se debe emplear para evaluar la infracción.

Los términos de la denuncia fiscal y del auto apertorio de instrucción no pueden exceder ni reducir los términos de la acusación del Congreso». Corresponde anotar que el nuevo texto entrará en vigor a partir de las elecciones generales que se lleven a cabo con posterioridad al 20 de marzo de 2024.

4 Para efectos del presente trabajo entendemos la integridad de los funcionarios como referida al acatamiento de los mandatos impuestos por la Constitución y a que se abstengan de incurrir en lo que la norma suprema prohíbe. Utilizaremos el concepto de rectitud como sinónimo.

Alexis de Tocqueville (1984) sostuvo:

Al introducir el juicio político en sus leyes, los europeos han querido enjuiciar a los grandes delincuentes, cualquiera que sea su cuna, rango o su poder en el Estado. Para lograrlo, han reunido momentáneamente, en el seno de un gran cuerpo político, todas las prerrogativas de los tribunales. El legislador se transformó entonces en magistrado; pudo establecer el delito, clasificarlo y castigarlo. *Al darle los derechos de juez, la ley le ha impuesto todas sus obligaciones y lo ha ligado a la observancia de todas las formas de justicia.* (p. 122)

Compartimos plenamente ese criterio, todo órgano con competencia para evaluar conductas y, eventualmente, imponer sanciones tiene un marco de referencia que delimita su actuación y que es de carácter jurídico. Esto incluye, naturalmente, el caso del juicio político que se sigue en el ámbito del Congreso de la República. Su actuación viene limitada por las disposiciones de la Constitución y del Reglamento de las cámaras, aunque naturalmente en este tipo de procedimiento existen particularidades como la inexistencia de un juez predeterminado, la intervención de no especialistas en derecho (de hecho, no todos los congresistas son abogados)⁵ o la inexistencia de recursos impugnatorios. No obstante, en todo caso, esto no implica que las acusaciones constitucionales por infracción de la Constitución se puedan resolver con base en un criterio político.

Alexander Hamilton *et al.* (2015) en *El Federalista*, al analizar la función judicial del Senado, sustentaron que cuando dicho órgano juzga la conducta de los funcionarios públicos, desarrolla una actividad que posee «una naturaleza que puede correctamente denominarse “política”, ya que se relacionan sobre todo con daños causados de manera inmediata a la sociedad» (p. 449).

5 Todos los congresistas tienen el deber de proceder de conformidad con el Reglamento y ajustar su marco de actuación y decisiones a la Constitución y la ley, de modo que no observamos que este sea un obstáculo para asumir que el juicio político debe resolverse con criterio jurídico y no de mera oportunidad.

Sostenemos que no se trata de un juzgamiento o de una imputación que se lleve a cabo con criterio político, es un juicio político porque lo lleva a cabo el Congreso para garantizar la supremacía normativa de la Constitución. Sin embargo, ello no implica que este pueda proceder a aplicar sanciones con criterio político, y la diferencia no es menor.

Por lo expuesto, discrepamos de lo resuelto por el Tribunal Constitucional en los expedientes n.ºs 0006-2003-AI/TC, 3593-2006-AA/TC y 2364-2008-HC/TC, donde aludió a la posibilidad de sancionar «faltas políticas» como fundamento de la infracción de la Constitución. Sin perjuicio de lo que se desarrollará más adelante, en el primero de dichos casos sostuvo:

en la Carta Fundamental no solamente se encuentra consagrado el antejuicio, sino también el juicio político, esto es, aquel que permite iniciar un procedimiento a los funcionarios enumerados en su artículo 99º, en razón de las «faltas políticas» cometidas en el ejercicio de sus funciones. (f. 19)

Somos de la opinión de que la competencia del Congreso para evaluar infracciones constitucionales no supone la posibilidad de enjuiciar «faltas políticas», sino que debe existir una conducta previa, cierta y claramente prevista como contraria a la Constitución. Pero ¿dónde pueden preverse las conductas que infrinjan la Constitución? Sostenemos que en la propia Constitución ya se encuentran claramente identificadas.

La atribución de responsabilidades susceptibles de ser sancionadas es una actividad de carácter eminentemente jurídico, aunque, por supuesto, no está exenta de valoración política respecto del alcance de las disposiciones constitucionales y de los deberes que la norma fundamental impone a los altos funcionarios del Estado. Por otra parte, también es evidente que pueden existir responsabilidades políticas susceptibles de ser evaluadas con un criterio de oportunidad y conveniencia, pero estas no pueden ser sancionadas como infracción de la Constitución.

El juicio político es completamente distinto de otras figuras, como la de la censura de los ministros, donde el Congreso puede retirarlos del cargo, individual o colectivamente, a partir de su evaluación sobre

el modo como se ha ejercido la función. En este caso, es perfectamente posible que el legislador fundamente su decisión en razones de carácter político.

Justamente, uno de los objetivos principales de este trabajo consiste en identificar los concretos «tipos constitucionales» que se han previsto en la propia norma fundamental y que pueden dar lugar a la formulación de cargos por infracción de la Constitución, ya que no cabe la posibilidad de imputar delitos como fundamento de la acusación en el juicio político. En esta investigación, construimos el concepto de «tipo constitucional» en el sentido de conducta cierta y claramente descrita en la Constitución como mandato de hacer o no hacer, y que puede ser imputada a uno de los altos funcionarios incluidos en el artículo 99 de la misma norma fundamental.

Naturalmente que no concebimos a las constituciones como meros catálogos de reglas, reconocemos la singular significación e importancia de los principios y de las directrices contenidas en la Constitución y, por ello, precisamente, sostenemos que no toda disposición constitucional puede dar lugar a que se imponga una sanción por infringir su contenido.

Eguiguren (2002) ha sostenido que

se producirá una infracción de la Constitución cuando una determinada conducta transgrede un precepto constitucional específico, siendo el texto de la carta política el «catálogo» que delimita qué actos u omisiones configuran tal infracción, al implicar su realización una colisión o vulneración de los principios y mandatos contenidos en la Constitución. (p. 155)

Estamos de acuerdo en que la Constitución contiene el catálogo de las infracciones, pero creemos indispensable advertir que no todos los mandatos contenidos en dicha norma describen una conducta con la claridad que exige el principio de tipicidad. Esta interpretación, que juzgamos errónea, es justamente la que hace que las infracciones aparezcan como difusas y poco claras. Creemos que no toda la Constitución conforma el «catálogo», pero también estamos convencidos de que contiene mandatos y prohibiciones cuya infracción puede dar lugar a la imposición de sanciones.

Asimismo, sostenemos que en el ámbito del juicio político resulta claramente exigible el principio de razonabilidad que impone el deber de excluir la posibilidad de que la infracción de la Constitución pueda ser decidida con un criterio meramente político. Esto exige valorar los «hechos, conductas y circunstancias»⁶ del caso, lo que presupone, además, considerar los principios generales aplicables al derecho sancionador, ya sea en el ámbito penal o en el administrativo.

Cuando la Constitución habilita al Congreso para que imponga sanciones en el marco del juicio político, le está encomendando la potestad de resolver en definitiva la acusación. Ello tiene una lógica histórica por cuanto la máxima instancia del sistema inglés (en el que comenzó a desarrollarse la figura del *impeachment*) era la cámara alta del Parlamento⁷.

Eguiguren (2007) ha sostenido que «la aceptación de que la Cámara de los Lores conozca sobre este tipo de proceso responde a que dicha Cámara desde siempre tuvo también funciones judiciales» (p. 53)⁸. Nos parece evidente que, al establecer la competencia para llevar a cabo un enjuiciamiento en el ámbito del Parlamento, se impone, correlativamente, la necesaria observancia de unos estándares de respeto del debido proceso inherente a todo órgano que desarrolle tal tipo de actividad, ya sea que se trate del ámbito judicial, del administrativo, del militar, el del Tribunal Constitucional, el arbitral o el del Congreso de la República.

6 El Tribunal sostuvo que

el principio de razonabilidad implica encontrar justificación lógica en los hechos, conductas y circunstancias que motivan todo acto discrecional de los poderes públicos. Este principio adquiere mayor relevancia en el caso de aquellos supuestos referidos a restringir derechos o, para fines del caso, despojar de las prerrogativas que actúan como garantías funcionales para determinados funcionarios públicos. (Expediente n.º 0006-2003-AI/TC, f. 9)

7 La Corte Suprema del Reino Unido recién comenzaría a funcionar a partir del 1.º de octubre de 2009, luego de ser creada a partir de la reforma constitucional del año 2005.

8 Anotaremos por nuestra parte que, desde el año 2009, se encuentra en funciones el Tribunal Supremo del Reino Unido como máxima instancia del Poder Judicial y que este órgano ha asumido las competencias judiciales que mantuvo hasta entonces la Cámara de los Lores.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos tiene resuelto que el respeto por los derechos fundamentales es especialmente importante cuando el Estado ejerce su poder sancionatorio:

pues este no solo presupone la actuación de las autoridades con un total apego al orden jurídico, sino implica además la concesión de las garantías mínimas del debido proceso a todas las personas que se encuentran sujetas a su jurisdicción, bajo las exigencias establecidas en la Convención. (Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú, considerando 68)

Naturalmente que las exigencias aplicables en cada ámbito para que el procedimiento pueda ser considerado debido son variables y particulares. Estas pueden incluir, por ejemplo, quiénes tienen la potestad de resolver⁹ o quiénes pueden ser sometidos al fuero¹⁰, entre otros aspectos.

El presente trabajo pretende constituir un aporte al proceso de juridización del derecho constitucional sancionador que puede acarrear sanciones leves, como la de suspensión, o sumamente gravosas, como la de inhabilitación para el ejercicio de cargos públicos por un extenso período de hasta diez años.

2. LOS MANDATOS DE ACCIÓN U OMISIÓN CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN

En el constitucionalismo contemporáneo, se asume que las disposiciones de la Constitución tienen carácter normativo y ello presupone su

9 Las partes en el proceso judicial no pueden elegir al juez; en cambio, en el arbitraje pueden pactar la designación de los árbitros. En el ámbito parlamentario, son los órganos del Congreso los que determinan la conformación de las comisiones y las subcomisiones que intervienen en el procedimiento.

10 Cualquier persona puede someter su caso a arbitraje (solo en el caso de que lo haya pactado y siempre que se trate de derechos disponibles), únicamente los militares en actividad pueden ser sometidos al fuero militar y solo los altos funcionarios enumerados en el artículo 99 de la Constitución pueden ser sometidos a juicio político.

eficacia directa e inmediata, por lo que impone su contenido en todos los ámbitos. La Constitución es no solo una fuente autónoma del derecho, sino que, además, se erige como fuente de las fuentes, ya que regula también el modo de producción del resto de las normas que componen el sistema. Castillo Córdova (2006) sostiene que la Constitución es una norma «llamada a regir de modo efectivo en cuanto está destinada a vincular a sus mandatos, toda la actuación de cualquier persona, en particular de las que en cada momento determinado tengan atribuido el ejercicio del poder político» (p. 886).

Dicho autor recuerda, además, que el artículo 38 de la Constitución establece que «todos los peruanos tienen el deber de [...] respetar, cumplir y defender la Constitución y el ordenamiento jurídico de la Nación». De esta disposición deriva que el deber de acatar los mandatos o abstenerse de incurrir en las prohibiciones contenidas en la norma fundamental constituye una exigencia impuesta a toda persona, funcionario público o no, aunque las consecuencias de la infracción para el caso de aquellos se encuentra claramente diferenciada, como advierte Santistevan de Noriega (2012, p. 310).

En ese sentido, las disposiciones constitucionales no pueden ser concebidas como normas programáticas o simples recomendaciones. Sus mandatos y sus prohibiciones no constituyen una mera expresión de deseos, sino que configuran más bien lo que Ferrajoli (2014) denomina la «esfera de lo indecible». Así, el profesor italiano ha sostenido:

lo «indecible (que o que no)» estipulado en las constituciones rígidas es claramente un indecible de carácter deóntico o normativo [...] pueden producirse violaciones de la constitución por acción, o sea, antinomias consistentes en la indebida producción de normas inválidas, y violaciones por omisión, es decir, lagunas consistentes en la asimismo indebida no-producción de leyes de actuación. (p. 83)

Queda claro, entonces, que pueden presentarse acciones u omisiones que infrinjan la Constitución. Su ocurrencia fáctica no puede ser impedida por la norma fundamental, pero, en todo caso, se ha

habilitado expresamente la posibilidad de declarar la responsabilidad de los infractores y ello estará a cargo del Congreso de la República cuando se trate de determinados altos funcionarios del Estado.

El Tribunal Constitucional tiene resuelto que

el carácter normativo que la Constitución ostenta no solo significa que las disposiciones en ella contenidas no sean infringidas o desconocidas por las autoridades, funcionarios o personas (es decir que no se ingrese en el ámbito de lo *constitucionalmente prohibido*), sino que aquellas *obligaciones* que ella señala, entre las que puede encontrarse la de desarrollar normativamente determinado precepto constitucional, sean cumplidas de modo efectivo y adecuado (es decir que se cumpla con lo *constitucionalmente ordenado*). Solo de esta manera se puede garantizar la plena y completa realización del proyecto constitucional que una comunidad política ha abrigado a través de su Norma Fundamental. (Expediente n.º 0019-2012-PI/TC, f. 6)

La Constitución contiene ciertos mandatos que ordenan explícitamente que algo sea realizado; a esto lo podríamos llamar «constitucionalmente ordenado». En el extremo opuesto, encontramos aquello que la Constitución ha desaprobado expresamente, lo cual compone lo «constitucionalmente prohibido». Entre ambos extremos se encuentra todo aquello que, por no estar ordenado en la Constitución ni prohibido por ella, resulta entonces constitucionalmente posible y, por ende, puede ser realizado u omitido sin incurrir en infracción alguna.

En este trabajo, pretendemos concretar expresamente qué es lo ordenado o lo prohibido por la Constitución a la luz de su propio texto. Además, se busca analizar la consecuencia de que se omita lo que el constituyente impuso como deber o de que se incurra en lo que prohibió expresamente.

Como paso previo al desarrollo del presente trabajo realizamos un análisis integral de la Constitución vigente, de modo que se clasificaron los diferentes tipos de mandatos y prohibiciones plasmados por el constituyente. Por razones de espacio, no es posible incorporar en este trabajo

todos y cada uno de ellos, de modo que compartimos el código QR de acceso a la base de datos que respalda las conclusiones que extraemos en la investigación¹¹.



Consideramos indispensable destacar que no todos los artículos de la Constitución contienen mandatos de actuación o de prohibición. Efectivamente, hay disposiciones que se limitan a establecer competencias (véanse los artículos 102, 118 o 139, entre otros), a crear vías procesales (véanse los artículos 70, 148, 200) o a abrir posibilidades (véanse los artículos 32, 205, Primera Disposición Final y Transitoria, numeral 2) y, por ende, no pueden dar lugar a la determinación de responsabilidades.

Por otra parte, hay que considerar también que un mismo artículo de la Constitución puede albergar varios mandatos o, incluso, puede contener mandatos y prohibiciones. En consecuencia, no van a coincidir la cantidad de disposiciones analizadas en el presente trabajo con el número de artículos de la Constitución.

De hecho, en esta investigación hemos identificado 243 mandatos de actuación concretos y 87 prohibiciones específicas. Además, determinamos cuáles de ellos constituyen conductas que, respetando el principio de legalidad, pueden dar lugar a una sanción por infracción de la Constitución, y las enunciaremos más adelante.

2.1. Lo constitucionalmente ordenado

Existen actuaciones, estados de cosas o regulaciones que vienen expresamente impuestas por la propia Constitución y cuya realización práctica puede suponer el deber de desarrollar actos concretos por parte de funcionarios, de órganos públicos o de particulares, como pondremos de manifiesto a continuación. Por ejemplo, el deber estatal de promover «el uso de las tecnologías de la información y la comunicación en todo el país», que se incorporó en el artículo 2.4 de la Constitución, impone la obligación de desarrollar políticas públicas en ese sector. Por otra parte, el artículo 15 ordena que la ley establezca «los requisitos para desempeñarse como director o profesor de un centro educativo».

11 También se puede consultar la base de datos completa a través del siguiente enlace: <http://bit.ly/MandatosProhibicioneseinfracciones>

Luego de analizar el texto íntegro de la Constitución, identificamos, como ya se mencionó, un total de 243 disposiciones que contienen mandatos de actuación de diversa naturaleza, dirigidas a distintos sujetos (públicos o privados). Para el desarrollo del presente trabajo, hemos diferenciado entre mandatos constitucionales que

1. Imponen deberes ciudadanos (11)
2. Exigen la implementación de políticas públicas (37)
3. Requieren la aprobación de normas (91)
4. Requieren actuación de un funcionario u órgano (45)
5. Constituyen mandatos procedimentales (44)
6. Requieren la aprobación de una norma y el desarrollo de una política pública, conjuntamente (15)

Analizaremos, en primer término, aquello que se encuentra constitucionalmente ordenado para determinar luego cuáles son las consecuencias que pueden derivarse de la omisión de satisfacer esos mandatos contenidos en la norma fundamental.

2.1.1. Las disposiciones que imponen deberes ciudadanos

La Constitución no solo regula la organización y el funcionamiento de los órganos del Estado, sino que también enuncia los derechos fundamentales de la persona y adiciona una serie de deberes que deben cumplir los particulares. Por ejemplo, algunos de ellos son alimentar a los hijos (artículo 6), pagar los beneficios sociales del trabajador con prioridad respecto de cualquier otra obligación del empleador (artículo 24) o no obedecer a gobiernos usurpadores (artículo 46).

Algunas de las obligaciones impuestas a los ciudadanos no pueden ser extendidas a los funcionarios comprendidos en el artículo 99 de la Constitución, a pesar de que estos ostentan, por supuesto, tal condición. Veamos algunos ejemplos:

Tabla 1

Conductas ordenadas a ciudadanos que no pueden ser realizadas por los funcionarios del artículo 99 de la Constitución

Artículo	Conductas ordenadas a ciudadanos que no pueden ser realizadas por los funcionarios del artículo 99 de la Constitución
14	Los medios de comunicación social deben colaborar con el Estado en la educación y en la formación moral y cultural.
15	La sociedad procura [la] evaluación, [la] capacitación, [la] profesionalización y [la] promoción permanente del profesorado.
24	El pago de la remuneración y de los beneficios sociales del trabajador tiene prioridad sobre cualquier otra obligación del empleador.

Como podrá apreciarse, estos deberes están encomendados a los medios de comunicación, la sociedad o los empleadores¹². Por lo tanto, no puede existir una omisión imputable a los altos funcionarios susceptibles de ser acusados por infracción de la Constitución.

Existen otros mandatos dirigidos a los ciudadanos que no describen la omisión sancionable con suficiente precisión como ocurre en los siguientes casos:

Tabla 2

Conductas ordenadas a ciudadanos que no describen la omisión con suficiente claridad

Artículo	Conductas ordenadas a ciudadanos que no describen la omisión con suficiente claridad
31	Es derecho y deber de los vecinos participar en el gobierno municipal de su jurisdicción.
38	Todos los peruanos tienen el deber de honrar al Perú y de proteger los intereses nacionales, así como de respetar, cumplir y defender la Constitución y el ordenamiento jurídico de la Nación.
Primera DFT	Los trabajadores que no hayan cumplido con los requisitos para obtener la pensión [...] deberán optar entre el SNP o el sistema privado.

¹² Los congresistas, en principio, no podrían ser empleadores por cuanto de acuerdo con el artículo 92 de la Constitución «su función es de tiempo completo».

Por último, entendemos que existen artículos de la Constitución que imponen deberes ciertos que pesan sobre las personas, que incluyen a los altos funcionarios del artículo 99 y que pueden configurar infracciones de la Constitución como los siguientes:

Tabla 3

Conductas ordenadas a ciudadanos que pueden dar lugar a infracciones de la Constitución

Artículo	Conductas ordenadas a ciudadanos que pueden dar lugar a infracciones de la Constitución
6	Los padres deben alimentar, educar y dar seguridad a sus hijos.
46	Nadie debe obediencia a un gobierno usurpador, ni a quienes asumen funciones públicas en violación de la Constitución y de las leyes.
97	Es obligatorio comparecer, por requerimiento, ante las comisiones encargadas de [las] investigaciones [del Congreso], bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial.

Nos parece claro que si un funcionario comprendido en el artículo 99 de la Constitución obedece a un gobierno usurpador, puede ser responsabilizado por infracción de la carta, independientemente de que su conducta pueda constituir delito de rebelión o sedición y pueda ser procesado conjuntamente con los golpistas. La responsabilidad penal tiene como fundamento la afectación del bien jurídico protegido por el tipo (en este caso el orden constitucional), mientras que en el juicio político se sanciona una cosa distinta que es la de haber desarrollado una conducta que resulta contraria a un mandato cierto y claro de la Constitución.

También se podrá sancionar la renuencia del alto funcionario que no comparezca ante las comisiones investigadoras del Congreso, aunque en este caso no se configura una correlativa responsabilidad penal como sucede en el ejemplo anterior.

Por último, habría que anotar que existen casos en los que los tipos constitucionales tienen requisitos especiales, como sucede con los artículos 6 o 13 de la norma fundamental, donde para poder desarrollar la conducta prevista se requiere tener la condición de padre o hijo.

2.1.2. Las disposiciones que requieren el desarrollo de políticas públicas

Existen artículos constitucionales que imponen el deber de desarrollar una política pública, pero que no describen, propiamente y con la claridad que impone el derecho sancionador, una conducta susceptible de dar lugar a un juicio político.

La Constitución establece, por ejemplo:

Tabla 4

Mandatos de desarrollar políticas públicas que no permiten identificar con claridad la conducta infractora

Artículo	Mandatos de desarrollar políticas públicas que no permiten identificar con claridad la conducta infractora
119	La dirección y la gestión de los servicios públicos están confiadas al Consejo de Ministros; y a cada ministro en los asuntos que competen a la cartera a su cargo.
166	[La Policía Nacional] Presta protección y ayuda a las personas y a la comunidad.
Undécima DFT	Las disposiciones de la Constitución que exijan nuevos o mayores gastos públicos se aplican progresivamente.

Como se puede apreciar en esos casos, existe el deber de atender los derechos progresivamente o de brindar protección a la población, pero, tales mandatos, que imponen el desarrollo de políticas públicas concretas en el ámbito de los derechos sociales o de la seguridad, no constituyen tipos constitucionales que resulten en una responsabilidad individual.

Sin embargo, se debe advertir que, como se verá más adelante, el incumplimiento de este tipo de mandatos no es irrelevante, ya que puede dar lugar a la censura de ministros y hacer efectiva su responsabilidad política.

De otra parte, existen mandatos que imponen el deber de desarrollar políticas públicas, pero no permiten identificar al funcionario responsable de desarrollarlas, como:

Tabla 5

Mandatos de desarrollar políticas públicas que no indican responsabilidades individuales

Artículo	Mandatos de desarrollar políticas públicas que no indican responsabilidades individuales
2.19	El Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la Nación.
9	El Estado determina la política nacional de salud.
23	El trabajo, en sus diversas modalidades, es objeto de atención prioritaria del Estado.

En estos casos, el constituyente ha impuesto el desarrollo de políticas en materia de cultura, salud o trabajo, y las coloca como un deber del Estado, pero tal responsabilidad no tiene un destinatario cierto y claro. Es evidente que estos deberes no corresponden al ámbito de competencia del contralor ni de los miembros de los órganos jurisdiccionales, sino que recaen principalmente en quienes desarrollan su actividad dentro del Poder Ejecutivo. Sin embargo, ello no implica una responsabilidad directamente atribuible a los ministros o al presidente de la República, quienes son los únicos miembros del Poder Ejecutivo sujetos a juicio político.

En este caso, como en el anterior, el incumplimiento por parte de los ministros puede dar lugar a responsabilidades políticas, pero no cabría imponerles una sanción por infracción de la Constitución.

2.1.3. Mandatos constitucionales que requieren la aprobación de normas

Algunos de los mandatos incluidos en la Constitución requieren la aprobación de normas legales que regulen determinada materia como:

Tabla 6

Mandatos que imponen la aprobación de normas, pero no identifican responsables concretos

Artículo	Mandatos que imponen la aprobación de normas, pero no identifican responsables concretos
8	El Estado combate y sanciona el tráfico ilícito de drogas. Regula el uso de tóxicos sociales.
10	La ley debe precisar las contingencias frente a las que debe actuar la seguridad social.
20	La ley señala los casos en que la colegiación es obligatoria.

En estos casos, resulta claro que existe un mandato dirigido a quienes participan en el proceso legislativo, pues el constituyente ordena la represión del tráfico ilícito de drogas (presumiblemente al incorporar esta conducta en el Código Penal) o la regulación del uso de tóxicos sociales, la seguridad social o la colegiación de los profesionales. No obstante, esta disposición no señala una responsabilidad personal, sino colectiva. Más adelante se analizarán las consecuencias del desacato de este deber.

En otros casos, el mandato de regulación desarrollado por el constituyente no permite identificar una conducta concreta, como sucede en los siguientes casos:

Tabla 7

Mandatos que imponen la aprobación de normas, pero no identifican conductas sancionables con claridad

Artículo	Mandatos que imponen la aprobación de normas, pero no identifican conductas sancionables con claridad
18	Las universidades son promovidas por entidades privadas o públicas. La ley fija las condiciones para autorizar su funcionamiento.
31	La ley establece los mecanismos para garantizar la neutralidad estatal durante los procesos electorales y de participación ciudadana.
163	Toda persona, natural o jurídica, está obligada a participar en la Defensa Nacional, de conformidad con la ley.

En las disposiciones, existe un mandato cierto, como el de establecer mecanismos o fijar condiciones, pero no se deriva de ellas una omisión sancionable descrita con suficiente claridad como para justificar la procedencia del juicio político.

Por último, hemos identificado algunos mandatos relacionados con el deber de regular determinadas materias que, a diferencia de los casos anteriores, sí permiten identificar responsabilidades personales y que, en consecuencia, pueden dar lugar a imponer sanciones por infracción de la Constitución.

Tabla 8

Mandatos relacionados con la aprobación de normas que permiten identificar conductas sancionables

Artículo	Mandatos relacionados con la aprobación de normas que permiten identificar conductas sancionables
134	El decreto de disolución [del Congreso] contiene la convocatoria a elecciones para un nuevo Congreso.
135	En ese interregno [por disolución del Congreso], el Poder Ejecutivo legisla mediante decretos de urgencia, de los que da cuenta a la Comisión Permanente para que los examine y los eleve al Congreso, una vez que este se instale.
172	Los ascensos se confieren de conformidad con la ley.

Solo el presidente y los ministros son responsables de emitir el decreto de disolución del Congreso. Si este decreto no incluye la convocatoria a nuevas elecciones, se configura una infracción clara y cierta de la Constitución, independientemente de que la conducta pueda también tener relevancia penal. Lo mismo aplica para las obligaciones de informar al Congreso sobre los decretos de urgencia o de otorgar ascensos militares de conformidad con la ley.

2.1.4. Las disposiciones que requieren actuación de un funcionario u órgano específico

Existen casos en los que lo constitucionalmente ordenado debe ser satisfecho por la actuación de un órgano público específico, pero sin que se deriven responsabilidades personales claras.

Tabla 9

Mandatos que imponen deberes de actuación, pero no identifican responsables concretos

Artículo	Mandatos que imponen deberes de actuación, pero no identifican responsables concretos
84	El Banco [Central de Reserva] informa al país, exacta y periódicamente, sobre el estado de las finanzas nacionales, bajo responsabilidad de su Directorio.
105	Tienen preferencia del Congreso los proyectos enviados por el Poder Ejecutivo con carácter de urgencia.
169	[Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional] Están subordinadas al poder constitucional.

Otras disposiciones constitucionales, en cambio, identifican al funcionario concernido, pero no tipifican la conducta con el exigente estándar que impone el derecho sancionador:

Tabla 10

Mandatos que imponen deberes de actuación, pero no identifican conductas sancionables con claridad

Artículo	Mandatos que imponen deberes de actuación, pero no identifican conductas sancionables con claridad
128	Los ministros son individualmente responsables por sus propios actos y por los actos presidenciales que refrendan.
138	La potestad de administrar justicia emana del pueblo y se ejerce por el Poder Judicial a través de sus órganos jerárquicos con arreglo a la Constitución y a las leyes.
204	La sentencia del Tribunal que declara la inconstitucionalidad de una norma se publica en el diario oficial. Al día siguiente de la publicación, dicha norma queda sin efecto.

Como ya se sostuviera, la imposición de sanciones en el juicio político requiere que la Constitución identifique con claridad la conducta infractora. Así sucede en los siguientes casos, donde se impone un deber de actuación a un funcionario concreto y se identifica con claridad el deber a desarrollar:

Tabla 11

Mandatos que imponen deberes de actuación y que permiten identificar conductas sancionables

Artículo	Mandatos que imponen deberes de actuación y que permiten identificar conductas sancionables
129	[El Consejo de Ministros en pleno o los ministros por separado] Concurren [al Congreso] cuando son invitados para informar.
131	Es obligatoria la concurrencia del Consejo de Ministros, o de cualquiera de los ministros, cuando el Congreso los llama para interpellarlos.
162	El Defensor del Pueblo presenta informe al Congreso una vez al año, y cada vez que este lo solicita.

En estos casos, queda claro qué funcionario está involucrado y cuál es la acción específica que el constituyente le ha impuesto. Por ende, su transgresión, es decir, la omisión de satisfacer ese mandato, puede dar lugar a una sanción por infracción de la Constitución.

2.1.5. Las disposiciones que constituyen mandatos procedimentales

En el texto constitucional, se han incorporado también mandatos específicos de carácter procedimental, es decir, estamos ante disposiciones que establecen el modo de realizar una determinada actuación.

En estos casos, es usual que se identifique con claridad el mandato, pero no la conducta infractora o un funcionario responsable, como sucede en las siguientes disposiciones:

Tabla 12

Mandatos procedimentales en los que no se identifican responsables concretos o conductas claras

Artículo	Mandatos procedimentales en los que no se identifican responsables concretos o conductas claras
30	Para el ejercicio de la ciudadanía se requiere la inscripción electoral.
93	En caso de comisión de delitos antes de asumir el mandato, es competente el juez penal ordinario.
141	La casación a que se refiere el artículo 141 solo es aplicable cuando se imponga la pena de muerte.

Si bien es poco común, existen dos casos en los que el constituyente ha impuesto mandatos procedimentales de los que se puede derivar, con claridad, una conducta infractora:

Tabla 13

Mandatos procedimentales que permiten identificar conductas sancionables

Artículo	Mandatos procedimentales que permiten identificar conductas sancionables
160	El proyecto de presupuesto del Ministerio Público se aprueba por la Junta de Fiscales Supremos. Se presenta ante el Poder Ejecutivo y se sustenta en esa instancia y en el Congreso.
162	El proyecto de presupuesto de la Defensoría del Pueblo es presentado ante el Poder Ejecutivo y sustentado por su titular en esa instancia y en el Congreso.

En estos casos, es claro que determinados altos funcionarios tienen el deber de aprobar y sustentar ante el Congreso. El incumplimiento de dicho mandato puede dar lugar a que se imponga una sanción en el correspondiente juicio político.

2.1.6. Las disposiciones que requieren conjuntamente la aprobación de una norma y el desarrollo de una política pública

Por último, entendemos que existen casos especiales en los que la Constitución impone el deber de aprobar normas. Sin embargo, atendiendo a la naturaleza de lo ordenado, simultáneamente impone deberes a los órganos del Estado.

En casos como los siguientes, se identifican tales deberes, pero no se derivan conductas claramente sancionables ni se identifican altos funcionarios responsables:

Tabla 14

Mandatos que requieren normas y políticas públicas, pero que no identifican responsables concretos o conductas claras

Artículo	Mandatos que requieren normas y políticas públicas, pero que no identifican responsables concretos o conductas claras
23	[El Estado] protege especialmente a la madre, al menor de edad y al impedido que trabajan.
61	El Estado facilita y vigila la libre competencia. Combate toda práctica que la limite y el abuso de posiciones dominantes o monopólicas.
64	El Estado garantiza la libre tenencia y disposición de moneda extranjera.

En estos casos se impone el deber de regular la protección de determinados sectores, la libre competencia o la tenencia de moneda extranjera. En tales campos, se requiere simultáneamente el desarrollo de políticas públicas, pero en ninguno de los casos se evidencia una conducta cierta y claramente sancionable ni un alto funcionario que pueda ser responsabilizado por la omisión.

En cambio, el artículo 73 de la Constitución establece que «los bienes de dominio público son inalienables e imprescriptibles». Por lo tanto, entendemos que si un alto funcionario comercializa o enajena bienes

de dominio público e incumple el mandato de conservación, entonces puede ser responsabilizado por la infracción de la Constitución.

2.2. Las consecuencias de la no satisfacción de aquello que la Constitución ordena

Si el constituyente ordenó que algo sea hecho, que se alcance un determinado resultado o que se apruebe determinada norma, entonces la omisión configurará, sin lugar a duda, un resultado contrario a la Constitución.

Como se indicó *ut supra*, los mandatos impuestos en la Constitución pueden referirse al cumplimiento de deberes ciudadanos, al desarrollo de políticas públicas, a la aprobación de normas legales o a la actuación de un funcionario u órgano específico, entre otros. Habrá que determinar, en cada uno de esos casos, cuál será la consecuencia que se derive del incumplimiento de aquello que se encuentra constitucionalmente ordenado.

En primer lugar, se entiende que el incumplimiento de deberes ciudadanos puede dar origen a responsabilidad civil o eventualmente criminal, si la conducta se encuentra específicamente tipificada en el Código Penal o en la normativa de la materia. Sin perjuicio de ello, cuando sea un alto funcionario del Estado quien incurra en la omisión inconstitucional podría llegar a configurarse una infracción de la Constitución. Naturalmente, la responsabilidad por el incumplimiento de estos deberes ciudadanos es de carácter individual y la gravedad de las consecuencias dependerá del mandato incumplido y de las consecuencias que se deriven de la omisión.

No es lo mismo incumplir el deber de educar a los hijos que impone el artículo 13 de la Constitución, que la omisión de brindar alimentos a la que se refiere el artículo 6 de la misma norma fundamental. La primera es muy grave por comprometer el futuro de los niños, pero no pone en riesgo la vida misma de un modo inminente como ocurre con la segunda. Corresponde advertir que el incumplimiento de prestar alimentos, adicionalmente, se encuentra previsto como delito en el capítulo relacionado con la «Omisión de asistencia familiar» (artículos 149 y 150 del Código Penal).

Por otra parte, la falta de aprobación de normas legales, tal como lo exige la Constitución, puede dar lugar a que se configure una inconstitucionalidad por omisión, dado que el constituyente estableció la necesidad de regular una determinada materia.

Para que se configure la inconstitucionalidad por omisión deben concurrir:

1. Un mandato constitucional cierto y claro
2. La pasividad del órgano responsable que puede ser el Congreso de la República o el Poder Ejecutivo
3. Un resultado contrario al estado de cosas ordenado por la Constitución

La inconstitucionalidad por omisión resalta la importancia de la actuación positiva de los órganos públicos con competencia legislativa para garantizar la eficacia de los derechos fundamentales y del modelo de Estado democrático previsto por la Constitución. Al respecto, Bidart Campos ha sostenido:

si el Congreso se abstiene de pronunciar la norma reglamentaria de la cláusula constitucional programática, su abstinencia implica una actitud inconstitucional. Y si ese silencio se prolonga durante cierto lapso considerable, cabe reconocer al Poder Judicial la facultad de librar un mandato de ejecución al Parlamento, para que en cierto término cubra su inacción. (Sagüés, 1992, p. 43)

Se comprende que se produce una inconstitucionalidad por omisión cuando no se establecen «las entidades del gobierno que administran los regímenes de pensiones a cargo del Estado» (artículo 11 de la Constitución), cuando no se fijan «los requisitos para desempeñarse como director o profesor de un centro educativo» (artículo 15 de la Constitución) o cuando no se «establece las equivalencias correspondientes al personal militar o policial de carrera que no tiene grado o jerarquía de oficial» (artículo 174 de la Constitución), por citar solo algunos casos.

Para remediar esta situación de vacío producido por lo que Borea ha denominado «ocio legislativo» (Sagüés, 1992, p. 40), se puede recurrir al Tribunal Constitucional por la vía del proceso de inconstitucionalidad. Efectivamente, el órgano de control de la Constitución sostuvo que

mediante el proceso de control de constitucionalidad de la ley, no solo es posible el control de las actuaciones positivas del legislador a través de la emisión de leyes, sino que también, en muchos casos, se vuelve imperativo [*sic*] la vigilancia de su desidia o inacción, cuando dicha inactividad viene ordenada por imperio de la Constitución. (Expediente n.º 0006-2008-AI, f. 36)

Hay que considerar en todo caso que si no se aprueba la ley ordenada por el constituyente, surge una responsabilidad política de carácter colectivo, ya que ningún congresista o grupo parlamentario resulta individualmente responsable de la omisión inconstitucional.

Por otra parte, la falta de ejecución de políticas públicas en las materias específicamente ordenadas puede dar lugar a que se declare la existencia de un «estado de cosas inconstitucionales», que se configura cuando se ha producido una «violación masiva, generalizada y estructural de los derechos fundamentales»¹³.

La aplicación de esta técnica presupone que se requerirá a la autoridad infractora para que dentro de un plazo razonable supla la omisión en la que ha incurrido y que generó la afectación de derechos de un conjunto de personas que excede el de aquellas que hubieran presentado la demanda. El Tribunal Constitucional ha sostenido que se trata de un mecanismo que permite «extender los alcances *inter partes* de las sentencias a todos aquellos casos en los que de la realización de un acto u omisión se hubiese derivado o generado una violación generalizada de derechos fundamentales de distintas personas» (Expediente n.º 2579-2003-HD/TC, f. 19).

13 Sentencia T-025 de 2004 en la que la Corte Constitucional de Colombia declaró el estado de cosas inconstitucionales respecto de la población desplazada.

En nuestro país, se ha declarado el estado de cosas inconstitucionales respecto de la falta de acceso al agua potable (véase el Expediente n.º 3383-2021-AA/TC), de la omisión de comunicarse en lenguas originarias allí donde prevalecen (véase el Expediente n.º 0889-2017-AA/TC) o respecto de la política de tratamiento y rehabilitación de la salud mental (véase el Expediente n.º 3426-2008-HC/TC), entre muchos otros supuestos.

Hemos sistematizado todos aquellos casos en los que, hasta la fecha, el Tribunal Constitucional ha declarado el estado de cosas inconstitucionales en un cuadro dinámico que se mantendrá permanentemente actualizado y al que se podrá acceder mediante el código QR.



De otra parte, la omisión en el desarrollo de una política pública impuesta por el constituyente también puede ocasionar la apertura de procesos en los que se haga efectiva la responsabilidad política de los titulares de cada sector. Además, podría resultar en la determinación de responsabilidades de carácter administrativo.

En cuanto a la consecuencia del incumplimiento de deberes funcionales u orgánicos, hay que tener presente que solo podría dar lugar a responsabilidad por infracción de la Constitución cuando la descripción del deber omitido se encuentre previamente tipificada¹⁴ con claridad, como se expondrá más adelante.

Por último, se añade que la omisión de actuación impuesta a un funcionario u órgano puede dar lugar a la responsabilidad administrativa y funcional del obligado.

Es importante destacar que, como surge de lo expuesto, no realizar lo constitucionalmente ordenado no es sinónimo, necesariamente, de que exista una infracción de la Constitución que acarree una responsabilidad imputable a un alto funcionario en particular. Efectivamente, si

14 A diferencia de lo que sucede en nuestro caso, mediante el *bill of attainder* del sistema inglés, que comenzó a aplicarse en el siglo XV, se podía acusar por faltas no tipificadas. Como señala Gallo (1897): «El *bill of attainder* es una ley-juicio, relativa a un caso especial, infligiendo a la persona a quien se aplica todas las consecuencias de una sentencia criminal» (p. 5).

no se aprueba la ley ordenada por la Constitución, no se configura una responsabilidad por infracción imputable a algún o algunos congresistas en particular, por citar solo un ejemplo.

2.3. Lo constitucionalmente prohibido

La Constitución proscribte expresamente determinadas situaciones de hecho o la regulación normativa en determinados sentidos, lo que da lugar así a la identificación de lo «constitucionalmente prohibido».

Cabría diferenciar entre aquellas conductas prohibidas que por su generalidad no resultan susceptibles de persecución por cuanto se limitan a establecer resultados o estados de cosas que no pueden resultar aprobados, de aquellas otras que efectivamente pueden dar lugar a las sanciones previstas por el artículo 100 de la Constitución en el marco de un juicio político. De esta situación se ofrecen los siguientes ejemplos:

Tabla 15

Prohibiciones que no describen la conducta sancionable con suficiente claridad

Artículo	Prohibiciones que no describen la conducta sancionable con suficiente claridad
103	[No pueden expedirse leyes especiales] por razón de las diferencias de las personas.
118.8	Ejercer la potestad de reglamentar las leyes sin transgredirlas ni desnaturalizarlas.
142	No son revisables en sede judicial las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones en materia electoral.

Por otra parte, el constituyente también ha proscrito determinadas actuaciones que alcanzan a sujetos que no se encuentran en la enumeración del artículo 99 de la Constitución, como sucede en los siguientes casos:

Tabla 16

Prohibiciones no aplicables a los funcionarios incluidos en el artículo 99 de la Constitución

Artículo	Prohibiciones no aplicables a los funcionarios incluidos en el artículo 99 de la Constitución
6	Está prohibida toda mención sobre el estado civil de los padres y sobre la naturaleza de la filiación en los registros civiles y en cualquier otro documento de identidad ¹⁵ .
71	[En cuanto a la propiedad, los extranjeros, no pueden] invocar excepción ni protección diplomática.
78	Los préstamos procedentes del Banco Central de Reserva o del Banco de la Nación no se contabilizan como ingreso fiscal.

Queda claro, entonces, que la Constitución plantea un catálogo de conductas que no pueden ser válidamente desplegadas, pero de ello no se deriva que respecto de todas ellas pueda llevarse a cabo un juicio político a los altos funcionarios del Estado incluidos en el artículo 99 de la Constitución.

Más adelante se identificará, concretamente, cuáles son los 77 «tipos constitucionales» incluidos en la norma fundamental. Es decir, se enumerarán todas las conductas que pueden ser materia de juicio político y dar lugar, en consecuencia, a las sanciones previstas en la norma fundamental.

2.4. Las consecuencias de incurrir en lo que la Constitución prohíbe

Como ya se ha sostenido, las disposiciones constitucionales no pueden ser consideradas como meras recomendaciones. Por lo tanto, cuando se presenta el resultado contrario a la Constitución, resulta completamente legítimo preguntarse si es que existe una responsabilidad individual susceptible de ser sancionada y, en caso afirmativo, de qué naturaleza debe ser esa responsabilidad.

¹⁵ Naturalmente que la situación cambiaría si, finalmente, llega a aprobarse la iniciativa de reforma constitucional que propone incorporar al jefe de Reniec entre los altos funcionarios del artículo 99.

Cuando la conducta prohibida se refiera a la actuación de un funcionario no incluido en el artículo 99, existirá responsabilidad administrativa y funcional susceptible de ser analizada en un procedimiento sancionador, cuyas conclusiones podrán ser cuestionadas en sede judicial.

Por otra parte, puede suceder que la conducta prohibida por la Constitución pudiera tener relevancia penal, como sucede en el caso de la prohibición de incurrir en trata de personas (artículo 2.24.b de la Constitución) o de la prohibición de ingresar en el domicilio a la que se refiere el artículo 2.9 de la Constitución y que puede dar lugar a la imposición de una pena por el delito de allanamiento ilegal de domicilio previsto en el artículo 160 del Código Penal.

Ciertamente el Congreso también podrá evaluar la responsabilidad política de los funcionarios que incurran en conductas desaprobadas por la Constitución. No obstante, esta no se determinará a través de un juicio político, sino por medio de la censura o la denegatoria de la cuestión de confianza, entre otras figuras previstas en la norma fundamental.

Por último, puede presentarse el supuesto de que la conducta prohibida por el constituyente se encuentre claramente prevista y se refiera de modo manifiesto a un alto funcionario incluido en el artículo 99 de la Constitución. En este caso, se configura lo que denominamos como un «tipo constitucional», que puede dar lugar a que se imponga una sanción.

3. LA INFRACCIÓN DE LA CONSTITUCIÓN COMO CONDUCTA PUNIBLE EN LAS CONSTITUCIONES DEL PERÚ

Como ya se ha advertido, la acusación por infracción de la Constitución es una institución que presenta una extensa trayectoria y que se encontró expresamente prevista en la Constitución de Cádiz de 1812¹⁶.

16 La Constitución gaditana, bautizada como «la Pepa» por haber sido aprobada el 19 de marzo, que es el día de la fiesta de San José, estuvo vigente hasta 1814 y se restableció su vigencia en la península de 1820 a 1823 y entre 1836 y 1837. La Constitución de Cádiz fue juramentada en diversos puntos del Perú, como Zaña, Yauyos, Trujillo, Tarma, Puno, Pataz, Moyobamba, Maynas, Lamas y también en Lima. Puede consultarse cada una de las actas en el siguiente enlace: <https://bit.ly/JuramentaciónConstitucióndeCadiz>

3.1. Las infracciones constitucionales en la Constitución de Cádiz

La Constitución española de 1812, dentro de cuyo ámbito territorial de vigencia se encontraba el Perú¹⁷, incorporó el Título X relacionado con la observancia de la Constitución y con la forma de modificarla. Respecto de lo primero, el artículo 372 establecía: «Las Cortes en sus primeras sesiones tomarán en consideración las infracciones de la Constitución que se les hubieren hecho presentes, para poner el conveniente remedio, y hacer efectiva la responsabilidad de los que hubieren contravenido a ella».

El artículo siguiente establecía que todo español tiene derecho de presentarse ante las Cortes o ante el rey para reclamar la observancia de la Constitución por parte de aquellos que ejerzan un cargo público, civil, militar o eclesiástico. Al respecto, Marta Lorente (1988) ha sostenido:

La ley sobre responsabilidad de los infractores de la Constitución [del 17 de abril de 1821] está dedicada, fundamentalmente, a la fijación de las penas correspondientes a unos tipos delictivos de nueva creación porque nuevos son los delincuentes enemigos de la legalidad recién estrenada. (p. 81)

Como es evidente, la tipificación de las infracciones se llevó a cabo por medio de la ley donde además se fijó el procedimiento, tanto de la fase de acusación ante las Cortes como la de determinación de la pena, que se mantuvo como una competencia del Poder Judicial.

3.2. Las infracciones de la Constitución en las constituciones republicanas del Perú

Todas y cada una de las constituciones del Perú, desde la de 1823 hasta la vigente de 1993, incorporaron como conducta punible por el Congreso a las infracciones de la Constitución.

17 El artículo 10 establecía que «El territorio español comprende [...] En la América meridional, la Nueva-Granada, Venezuela, el Perú, Chile, provincias del Río de la Plata, y todas las islas adyacentes en el mar Pacífico y en el Atlántico».

Efectivamente, comenzó estableciéndose que el Congreso, después de la apertura de sus sesiones, deberá «examinar las infracciones de la Constitución que no se hubieren remediado» y añadía que debía «decretar lo necesario para que se haga efectiva la responsabilidad de los infractores» (artículos 186-1823, 173-1828 y 183-1839).

Se estableció, además, que todo peruano podía formular denuncias por infracción de la Constitución ante el Congreso o ante el Poder Ejecutivo (187-1823, 174-1828, 177-1839, 14-1856, 13-1860, 16-1920). La Constitución de 1828 añadió que también podían denunciar infracciones ante el Congreso las Juntas Departamentales y el Consejo de Estado (artículos 75, inciso 12; y 94, inciso 1).

Cabe resaltar que la efímera Constitución vitalicia de 1826 estableció que correspondía al Senado «la iniciativa de las leyes que repriman las infracciones de la Constitución y de las leyes, [en que incurran] los magistrados, jueces y eclesiásticos» y que la Cámara de Censores sería responsable de «acusar ante el Senado, las infracciones que el Ejército haga de la Constitución, las leyes, y los Tratados Públicos».

A partir de la Constitución de 1828 se introdujo un procedimiento para la acusación por infracción de la Constitución. El artículo 22 establecía que la Cámara de Diputados «tiene igualmente el deber de acusar ante el Senado al Presidente y Vicepresidente, a los miembros de ambas Cámaras, a los Ministros de Estado, y a los Vocales de la Corte Suprema de Justicia por [...] infracciones de la Constitución»¹⁸. Al entrar en vigencia la Constitución de 1834 se introdujo la posibilidad de acusar ante el Senado

al Presidente de la República, a los miembros de ambas Cámaras, a los Ministros de Estado, a los del Consejo de Estado y a los Vocales de la Corte Suprema, por delitos de traición, atentados contra la seguridad pública, concusión, infracciones de Constitución, y en general, por todo delito cometido en el ejercicio de sus funciones, a que esté impuesta pena infamante. (art. 23)

18 Todas las constituciones que diseñaron congresos bicamerales mantuvieron el modelo de acusación por la Cámara de Diputados y resolución del caso por la Cámara de Senadores (véanse 61-1856, 64-1860, 95-1920, 121-1933 y 183-1979).

La Convención Nacional, mediante la ley del 20 de junio de 1834, estableció el procedimiento que se debe seguir para «acusar ante la Cámara de Diputados al Presidente de la República, al Presidente del Consejo de Estado encargado del mando, y a los Ministros de Estado, por infracciones de Constitución y demás actos ilegales de su administración» (art. 1)¹⁹.

Se trata de la primera norma que viene a regular la materia sin precisar en qué consiste la infracción de la Constitución, aunque establece algunos supuestos de responsabilidad, como el previsto en el artículo 24:

El Presidente ó Ministros que atentaren directamente contra la Independencia de la República, ó que atacaren á la representación nacional para disolverla, ó que con hechos positivos trataran de variar la forma de Gobierno establecida por la Constitución, sufrirán la pena de muerte.

Incluso, si el presidente o sus ministros «atacaren la seguridad personal de algún peruano, serán destituidos de sus empleos, perderán los derechos de ciudadanía, sin poder ser rehabilitados, y resarcirán los daños y perjuicios que hayan causado» (art. 26)²⁰.

La Constitución de 1856, por su parte, mantuvo el procedimiento previsto en las cartas anteriores y los funcionarios que podían ser acusados, pero establecía que las denuncias debían referirse a «infracciones directas de la Constitución» (art. 61). Las constituciones de 1860 (art. 64) y de 1920 (art. 95) mantienen el mismo diseño respecto de los altos funcionarios que pueden ser responsabilizados, mientras que la Constitución de 1933, en cambio, no incluye expresamente a los vicepresidentes en la lista del artículo 121.

19 El texto completo de la ley puede consultarse en <https://bit.ly/ley20deJunio1834>

20 Como podrá apreciarse, las responsabilidades previstas en la ley eran extremadamente graves, ya que incluían la pena de muerte, el destierro perpetuo o la privación de derechos sin posibilidad de ser rehabilitados.

La Constitución de 1979 introdujo importantes cambios en lo que a los funcionarios susceptibles de ser responsabilizados por infracción de la Constitución se refiere. El artículo 183 establecía:

Corresponde a la Cámara de Diputados acusar ante el Senado al Presidente de la República, a los miembros de ambas Cámaras, a los Ministros de Estado, a los miembros de la Corte Suprema de Justicia y del Tribunal de Garantías Constitucionales y a los altos funcionarios de la República que señala la ley, por infracción de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones, aunque hayan cesado en estas.

Como podrá apreciarse, no solo se incorporó a los magistrados del recién creado Tribunal de Garantías Constitucionales, sino que además se habilitó, por primera y única vez, la posibilidad de que el legislador amplíe la lista de funcionarios que podrían ser responsabilizados por infringir la Constitución. Otra particularidad de esta disposición consiste en que amplía la posibilidad de establecer las responsabilidades por infracción de la Constitución a los funcionarios que cesaron en su cargo, sin fijar un límite temporal.

Este repaso histórico concluye al destacar que ninguna de las constituciones que estuvieron vigentes en el Perú tipificó positivamente la infracción de la Constitución ni identificó conductas concretas que pudieran dar lugar a un juicio político.

4. EL DEBATE SOBRE LA TIPIFICACIÓN DE LAS INFRACCIONES CONSTITUCIONALES A LAS QUE SE REFIERE LA CARTA DE 1993

Como ya se ha señalado, el primer juicio político que se llevó a cabo en el seno del Parlamento peruano a la luz de la Constitución de 1993 fue el seguido contra tres magistrados del Tribunal Constitucional que, en 1997, votaron por inaplicar la ley de Interpretación Auténtica que le permitiría a Alberto Fujimori postular por tercera vez a la presidencia.

El Congreso de la República les imputó dos infracciones de la Constitución. La primera fue por presentar una ponencia como «si fuera una sentencia ya discutida y aprobada por el Pleno del Tribunal

Constitucional»²¹ y una segunda por «emitir una resolución a nombre del Tribunal Constitucional sobre un recurso de aclaración interpuesto por el Colegio de Abogados de Lima»²².

Como es evidente, esas imputaciones no logran sostenerse, ya que no es posible identificar una conducta que pueda ser considerada como una infracción de la Constitución. Además, debe considerarse que si la sanción se debe a las decisiones jurisdiccionales adoptadas por los magistrados, resultaría claramente contraria a la Constitución, pues «los magistrados del Tribunal Constitucional y el Defensor del Pueblo gozan de las mismas prerrogativas que los congresistas», en cuanto a que «no son responsables ante autoridad ni órgano jurisdiccional alguno por las opiniones y votos que emiten en el ejercicio de sus funciones» (art. 93 de la Constitución).

Valentín Paniagua Corazao (1997), que estuvo a cargo de la defensa jurídica de los magistrados, sostuvo que no existía una conducta tipificada que permita aplicar la sanción en el juicio político que les siguió el Congreso. En concreto, señaló ante la comisión permanente y más tarde en el Pleno del Congreso:

no es posible que el Congreso sancione, políticamente, a los altos funcionarios so pretexto de sus eventuales responsabilidades jurídicas. No cabe, sencillamente, porque la Constitución lo impide. Lo hace el artículo 2.º inciso 24) d) que dice «Nadie —y desde luego tampoco los altos funcionarios del Estado— será procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no esté previamente calificado en la ley, de manera expresa e inequívoca como infracción punible; ni sancionado con pena no prevista en la ley». ¿Cómo podría sancionarse entonces a los altos funcionarios

21 En la sesión del 28 de mayo de 1997, el Pleno del Congreso de la República debatió la acusación constitucional contra los magistrados del Tribunal Constitucional. El acta completa se encuentra disponible en <https://bit.ly/SesiónPleno delCongreso28-may-97>

22 Se puede acceder a la solicitud de aclaración presentada por el Colegio de Abogados de Lima, la resolución firmada por los magistrados y las notificaciones a las partes en el siguiente enlace <https://bit.ly/00002-1996-AI-Aclaración>

por infracciones a la Constitución no tipificadas como infracciones punibles? Cuando el Artículo 2.º citado se refiere a las infracciones, ¿no alude, acaso, entre otras, a las infracciones constitucionales previstas en el Artículo 99 de la Constitución? Desde luego que sí. Lo dice la más elemental razonabilidad. Por eso mismo, no puede procesarse, ahora, por infracciones de la Constitución y por eso también el Reglamento del Congreso no ha previsto ninguna norma para regular el procedimiento respectivo como lo ha hecho, en cambio, tratándose de delitos de función. (pp. 455-456)

Según Paniagua (1997), el artículo 99 permite la acusación constitucional por los delitos cometidos por los funcionarios señalados en el ejercicio de sus funciones o por infracción constitucional. Sin embargo, las conductas involucradas deben estar tipificadas antes de que se acuse al funcionario, y esta causal no debe interpretarse como responsabilidades políticas derivadas de infracciones a la Constitución. En ese sentido, la Constitución solo contempla la responsabilidad política de los ministros, por lo que el procedimiento adecuado es el proceso de censura al ministro o al Consejo de Ministros.

El pretendido juicio político, por causa jurídica, no persigue sino eludir la inevitable tipificación previa de las infracciones constitucionales punibles, la regulación del procedimiento parlamentario de acusación por esa causa y la del procedimiento parlamentario de acusación por esa causal y la del procedimiento de revisión judicial de las penas de destitución, suspensión o inhabilitación. Tal conclusión fluye claramente de la Constitución. [...] Y es que el Congreso, no puede acusar por causales distintas de las previstas en el Artículo 99 como serían las pretendidas «responsabilidades políticas». (p. 456)

Posteriormente, Paniagua (1999) desarrollaría lo señalado durante el proceso seguido contra los magistrados, donde afirmaba:

La Constitución no permite acusar y sancionar infracciones constitucionales no tipificadas legalmente [...]. No bastaría, en consecuencia, una simple resolución acusatoria del Congreso para tipificar y sancionar, como infracción punible, una infracción constitucional cualquiera. Implicaría la violación del principio de legalidad a que el Congreso también está sujeto en todos sus actos. (p. 190)

Si bien la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso del Tribunal Constitucional vs. Perú, señala que se violaron las garantías judiciales de los tres magistrados inhabilitados y resolvió que el Estado debía repararlos; no se analizó expresamente la presunta falta de tipificación de las infracciones constitucionales imputadas. Sin perjuicio de ello, dejó sentado que toda persona sujeta a juicio de cualquier naturaleza «deberá contar con la garantía de que dicho órgano sea competente, independiente e imparcial y actúe en los términos del procedimiento legalmente previsto para el conocimiento y la resolución del caso que se le somete» (considerando 77).

Corresponde concluir que, si se sigue la tesis planteada por Paniagua, no podría desarrollarse ningún juicio político hasta que se haya realizado una tipificación positiva en la ley.

Con posterioridad al caso de los magistrados del Tribunal Constitucional, se impuso inhabilitación por infracción de la Constitución a un presidente de la República. El Congreso sostuvo que Alberto Fujimori había incurrido en «evidentes infracciones constitucionales» sin que se las identifique expresamente en el texto de la resolución legislativa.

Contra la Resolución Legislativa n.º 018-2000-CR, que sancionó a Fujimori con la inhabilitación para el ejercicio de toda función pública por diez años, se interpusieron tres demandas de amparo que llegaron a conocimiento del Tribunal Constitucional²³. En el Expediente n.º 3760-2004-AA/TC, se sostuvo:

23 Se trata de los expedientes n.ºs 3760-2004-AA/TC, 2791-2005-AA/TC y 1474-2006-AA/TC.

12. Una de las funciones esenciales de los Parlamentos contemporáneos es la función de control político. Para ello, el Congreso de la República cuenta con diversos mecanismos que le permiten realizar dicho control. Precisamente, uno de esos instrumentos es el juicio político, el cual está previsto en el artículo 100° de la Constitución Política de 1993.

[...]

17. En principio cabe señalar que la *inhabilitación política* es una sanción política discrecional pero sujeta a criterios de razonabilidad constitucional, que impone el Congreso de la República. Esto lo [*sic*] hace distinta, precisamente por su naturaleza, a la *inhabilitación penal* (prevista en el artículo 36° del Código Penal) y a la *inhabilitación administrativa* (según establece el artículo 30 de la Ley de la Carrera Administrativa, el artículo 159° de su Reglamento y la Ley Marco del Empleo Público), las cuales son de carácter estrictamente jurídicos [*sic*].

Queda claro, entonces, que el Tribunal asume que las sanciones políticas de inhabilitación no tienen naturaleza jurídica y que pueden imponerse con un criterio puramente político. Ya hemos planteado de forma expresa nuestra discrepancia respecto de este criterio por cuanto las decisiones de ejercer el poder punitivo por parte de un órgano del Estado no pueden obedecer a criterios metajurídicos que vendrían a resultar equivalentes a la arbitrariedad.

Eguiguren (2001) ha sostenido que para que se verifique la infracción de la Constitución, «no se requiere pues de normas o leyes expresas que desarrollen o regulen sus alcances, aunque forzoso es reconocer lo recomendable que sería mayores precisiones conceptuales y técnicas en el tratamiento integral de este tema» (p. 155). Se sostiene que las infracciones están tipificadas en la Constitución, que efectivamente podrían tipificarse, pero que no resulta indispensable y que en el juicio político solo se puede sancionar la transgresión de mandatos de acción u omisión que esté expresada con claridad.

En el Expediente n.º 0006-2003-AI, el Tribunal Constitucional sostiene que la acusación por infracción a la Constitución debe ser entendida como juicio político y hace la diferencia con el antejuicio por delitos cometidos durante la función pública. En dicho caso sostuvo efectivamente que

20. Esa es la manera como se debe interpretar la previsión constitucional según la cual está permitido acusar a los referidos funcionarios públicos por «infracción de la Constitución». Y es que toda falta política en que incurran los funcionarios que componen la estructura orgánica prevista en la Carta Política, compromete peligrosamente el adecuado desenvolvimiento del aparato estatal. En estos casos, la razón del despojo del cargo no tiene origen en la comisión de un delito, sino en la comisión de faltas que aminoran, en grado sumo, la confianza depositada en el funcionario, la que debe ir indefectiblemente ligada al cargo que ostenta.

De acuerdo con esta perspectiva, la infracción de la Constitución es calificada como una «falta política» que compromete el adecuado funcionamiento de los órganos del Estado. Si esto es la infracción, no se advierte de qué manera podría reprocharse al alto funcionario la transgresión de unos deberes políticos que no resultan para nada evidentes e indiscutibles, que es el estándar que impone el derecho sancionador.

En el Expediente n.º 03593-2006-AA/TC, frente al alegato de que las infracciones no se encuentran tipificadas sostuvo:

nuestra Constitución reconoce la existencia de un juicio político destinado a sancionar las infracciones a la Constitución. Es decir, todas aquellas violaciones a los bienes jurídicos-constitucionales establecidos en la Constitución, que no sean materia de protección y sanción —en caso de su incumplimiento— por norma legal alguna. Con esto, se busca proteger la Constitución evitando la impunidad de quienes la violen por medios no previstos ni sancionados en la ley. Ello es así en la medida que el carácter normativo de la Constitución determina que las infracciones a su texto sean proscritas en todos los ámbitos, y en especial en el público. Para

ello, la propia Constitución ha diseñado un mecanismo de sanción política para los más altos funcionarios de la República por infracción de la Constitución. (f. 8)

Sin perjuicio de que mantiene el criterio de la infracción de la Constitución como «sanción política», añade un elemento que consideramos relevante al señalar:

En el juicio político, llevado a cabo por el Congreso de la República, la propia Constitución es el parámetro normativo para evaluar si alguno de los altos funcionarios, a que se refiere el artículo 99 de la Constitución, ha cometido o no una infracción contra ella. (Expediente n.º 3593-2006-AA/TC, f. 9)

Si las cosas son de este modo, si la Constitución es el parámetro normativo que se debe observar, entonces las infracciones de la norma fundamental no son metajurídicas y no tienen un carácter meramente político. No obstante, el Tribunal no extrajo tales consecuencias en su resolución, a pesar de que brindó ejemplos de supuestos constitucionales que podrían dar lugar a una infracción constitucional, e incluyó la obediencia a un gobierno usurpador o la gestión de intereses propios por parte de un ministro, entre otras.

El Tribunal Constitucional añade que «el juicio político, llevado a cabo por el Congreso de la República, órgano político por excelencia, muchas veces, se fundamenta en razones de oportunidad política». Además, curiosamente agrega que deben observarse, «con criterios de razonabilidad y proporcionalidad, los hechos que configuran la infracción constitucional, la calificación de la infracción y la sanción a imponer, lo cual debe estar debidamente fundamentado y motivado». Concluye que, en caso de que esto no suceda, «corresponderá el control jurisdiccional sobre tales actos» (Expediente n.º 3593-2006-AA/TC, f. 20).

Con posterioridad, el órgano de control de la Constitución va a variar de un modo significativo su jurisprudencia al sostener en el Expediente n.º 0156-2012-HC/TC «que los principios de culpabilidad, legalidad, tipicidad, entre otros, constituyen principios básicos del derecho sancionador» (f. 7).

Luego de recordar que, de acuerdo con la Ley de Procedimiento Administrativo General, «solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía» (art. 248, numeral 4), el Tribunal Constitucional sostuvo que la exigencia de taxatividad no solo rige para los delitos, sino que «también le alcanza a las infracciones constitucionales previstas por el artículo 99° de la Constitución» (f. 13). Finalmente, concluyó en que resulta indispensable

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* [énfasis añadido]. (f. 13)

Enrique Bernaldes (1999) sostuvo en esta tesis que cuando no hay precisión legal sobre los alcances de la figura de la infracción constitucional existe una contradicción con el principio constitucional que establece que «nadie será procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no esté previamente calificado en la ley de manera expresa como infracción punible, ni sancionado por pena no prevista en la ley», ya que «principios como este buscan evitar la arbitrariedad en materia de sanciones» (p. 465).

En la parte resolutive de la sentencia recaída en el Expediente n.º 0156-2012-HC/TC, se dispuso notificar a la Presidencia del Congreso de la República «para que en las investigaciones y/o procedimientos administrativos sancionadores que realicen, respeten el contenido de los derechos señalados en los fundamentos 2 a 74 supra» (punto resolutive 4).

Frente a dicho pronunciamiento expedido por el Tribunal Constitucional, la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República emitió la Opinión Consultiva n.º 002-2014-2015/CCR-CR, en la que sostuvo que tal pronunciamiento carecía de efectos vinculantes y

que el punto resolutivo 4 de la sentencia «se configura como una sugerencia» (conclusión 5.2, p. 42)²⁴.

Corresponde advertir que esta posición desarrollada por la Comisión de Constitución y Reglamento no fue aprobada por el Pleno y, por lo tanto, no tiene más valor institucional que el de un dictamen aprobado en comisiones y archivado al fin de la legislatura correspondiente.

Sin perjuicio de ello, es evidente que el Congreso ha mantenido ese criterio, por cuanto, a pesar de la sentencia del Tribunal Constitucional, se emitieron quince resoluciones legislativas que imponían sanciones por infracción de la Constitución sin que se haya realizado tipificación alguna.

Corresponde advertir que ninguna de las sanciones impuestas por infracción de la Constitución con posterioridad al año 2012, es decir, luego de expresado el criterio en el caso Tineo, ha sido objeto de un proceso de tutela de derechos que llegue a conocimiento del Tribunal Constitucional y, por lo tanto, no se ha presentado, hasta la fecha, la oportunidad para que emita un pronunciamiento sobre la materia.

En su Informe de Adjuntía n.º 03-2022-DP/AAC, la Defensoría del Pueblo sostuvo que «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» (p. 9) y añade que «los mandatos constitucionales que recaen sobre los altos funcionarios pueden identificarse a partir de los derechos y principios previstos en la Constitución» (p. 12) y que estos mandatos pueden ser expresos como en el caso de los artículos 118.1 y 122 de la Constitución o implícitos como la obligación de combatir la corrupción que según el Tribunal Constitucional deriva de los artículos 39 y 41 de la Constitución.

De acuerdo con esta tesis, la exigencia de tipicidad en materia constitucional, atendiendo a la indeterminación propia de las disposiciones contenidas en la norma fundamental, resulta diferenciable y menos exigente que la impuesta en el ámbito del derecho penal.

24 Puede consultarse la opinión consultiva completa en el siguiente enlace: <https://bit.ly/OCCongresoSobreCasoTineo>.

Se considera que puede existir un cierto margen de elasticidad en la interpretación de los «tipos constitucionales», que atienda a la textura naturalmente abierta de las disposiciones contenidas en la norma fundamental. Ello no implica que la conducta no deba encontrarse ordenada o prohibida con claridad suficiente como para que el destinatario comprenda el contenido de aquella acción que pueda ser reputada como infractora de la Constitución. Más adelante identificaremos las conductas tipificadas y descartaremos aquellas que no describan con claridad suficiente la conducta prohibida o el destinatario concreto.

En cambio, se discrepa claramente del punto de vista expuesto por la Defensoría del Pueblo, en cuanto sostuvo que existe la posibilidad de imponer sanciones en virtud de «mandatos implícitos», en el sentido de no expresamente enunciados en la Constitución. Se sostiene que aplicar una sanción en virtud de una conducta infractora que no esté prevista por la Constitución supone interpretar el juicio político con el ya cuestionado criterio de juicio llevado a cabo con criterio político.

Por último, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2017) planteó a la Corte una solicitud de opinión consultiva para que se pronuncie expresamente respecto de «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» (considerando 55). Además, se advirtió que la arbitrariedad en este ámbito podría encubrir un «golpe parlamentario» (considerando 10).

Si bien la Corte Interamericana rechazó dicha solicitud por cuanto los interrogantes planteados por la CIDH «no se refieren exclusivamente a cuestiones de derecho o interpretación de tratados y dependen para su respuesta, de que se determinen hechos en casos específicos» (considerando 13)²⁵, quedó planteada en el ámbito de los órganos del sistema interamericano de protección de derechos humanos la preocupación respecto de la tipicidad de las infracciones de la Constitución y, en concreto, la interpretación de que en este ámbito resulta claramente exigible la aplicación del principio de legalidad.

25 Disponible en <https://bit.ly/CorteIDHRechazoOC>

5. LAS SANCIONES POR INFRACCIÓN DE LA CONSTITUCIÓN QUE HA IMPUESTO EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

La figura del juicio político, en el sentido de proceso sancionador de infracciones de la Constitución, se incluyó en la Constitución de 1993, pero no se aplicaría una sanción por tal concepto sino hasta 1997, cuando se destituyó a tres magistrados del Tribunal Constitucional.

Hasta la fecha, se han llevado a cabo veintidós juicios políticos en los que se impusieron sanciones de destitución o inhabilitación a treinta y ocho altos funcionarios del Estado de acuerdo con el siguiente detalle:

Tabla 17

Sanciones de destitución o inhabilitación impuestas en juicios políticos

Funcionario	Cantidad	Prom. inhab. (años)	Observaciones
Presidentes de la República	2	10	Se inhabilitó por diez años a los expresidentes Alberto Fujimori y Martín Vizcarra.
Congresistas	19	5.64	Las sanciones de inhabilitación fueron desde un mínimo de dos años hasta un máximo de diez años.
Ministros	5	4.80	Las sanciones de inhabilitación fueron desde uno hasta ocho años.
Magistrados del TC	3	-	Solo se impuso la destitución. En este caso, recayó en sentencia de la Corte IDH.
Miembros CNM/ JNJ	6	10	Gutiérrez y Aguila del CNM fueron inhabilitados al igual que Vásquez y Tello de la JNJ ²⁶ . Noguera y Velásquez del CNM solo fueron destituidos.
Jueces supremos	2	7.50	Se trata de los casos de los exjueces supremos Víctor Beltrán y César Hinostroza.
Fiscal suprema	1	5	Se inhabilitó a la exfiscal de la nación Zoraida Ávalos.

26 La resolución legislativa se encuentra cautelarmente suspendida en su efecto por decisión de la Primera Sala Constitucional de Lima en el proceso de amparo iniciado por Aldo Vásquez e Inés Tello. Contra esa resolución cautelar se interpuso una demanda competencial ante el Tribunal Constitucional que tramita en el Expediente n.º 0004-2024-CC/TC.

Corresponde advertir que no han existido hasta la fecha juicios políticos en los que se impusieran sanciones por infracción de la Constitución a un defensor del pueblo ni a un contralor general de la República.

Por razones de espacio no podemos incluir en este trabajo el cuadro completo de los funcionarios sancionados, las resoluciones expedidas y las sanciones impuestas, pero esta información se encuentra disponible en el código QR²⁷ adjunto.



5.1. Análisis de las resoluciones legislativas en las que el Congreso impuso sanciones por infracción de la Constitución

Como ya se advirtiera *ut supra*, la primera oportunidad en la que el Congreso de la República impuso una sanción por infracción de la Constitución fue en el caso de tres magistrados del Tribunal Constitucional.

Efectivamente, con fecha 29 de mayo de 1997, el Poder Legislativo destituyó a los entonces magistrados Manuel Aguirre Roca, Guillermo Rey Terry y Delia Revoredo Marsano mediante las resoluciones legislativas n.ºs 002-97-CR, 003-97-CR y 004-97-CR, aunque es importante destacar que tales resoluciones carecían por completo de motivación.

Dichas resoluciones se limitaban a establecer que

El Congreso de la República, en sesión plenaria convocada para el día 28 de mayo de 1997, ha destituido en el cargo de Magistrado del Tribunal Constitucional al señor don Manuel Aguirre Roca²⁸, *por infracción de la Constitución* [énfasis añadido], en aplicación de lo establecido en el primer párrafo del Artículo 100º de la Constitución Política del Perú. (Resolución Legislativa del Congreso de la República n.º 002-97-CR)

27 También se puede consultar la base de datos completa a través del siguiente enlace: <https://bit.ly/JuiciosPoliticos>.

28 El mismo formato y contenido tuvieron las resoluciones en las que se destituyó al magistrado Guillermo Rey Terry y a la magistrada Delia Revoredo Marsano.

Una situación similar se presenta en el caso de la Resolución Legislativa n.º 018-2000-CR, mediante la cual se resolvió inhabilitar por diez años al expresidente Alberto Fujimori. El texto de esta es el siguiente:

De conformidad con el artículo 100º de la Constitución Política, y considerando la gravedad de los hechos denunciados contra el ex Presidente de la República, don Alberto Fujimori Fujimori y las evidentes infracciones constitucionales en que ha incurrido, se hace imperativo ejercer las atribuciones del Congreso de la República establecidas en el artículo 100º de la Carta Magna del Estado.

Queda claro que, en estos cuatro casos, el Congreso alude a la infracción constitucional y da cuenta de la norma que habilita su competencia para imponer la sanción, pero no identifica la conducta infractora de la Constitución.

El caso de la Resolución Legislativa n.º 003-2001-CR es particular, en primer lugar, porque se indica expresamente cuáles serían los artículos de la Constitución infringidos y, en segundo término, porque se inhabilita, conjuntamente, a quince congresistas y a dos ministros.

En este caso, el Congreso de la República tomó en cuenta:

la gravedad de los hechos denunciados que constituyen evidentes infracciones a la Constitución en sus Artículos 43º, 150º y 158º y 177º, se hace imperativo ejercer las atribuciones del Congreso de la República establecidas en el Artículo 100 de la Carta Política del Estado, para imponer sanción.

La conducta reputada como infractora de la Constitución fue la de haber participado en una reunión llevada a cabo en las instalaciones del Servicio de Inteligencia Nacional. De este modo, se interpretó que los imputados habían vulnerado el principio de separación de poderes.

Creemos que resulta discutible si de los artículos invocados por el Congreso en este caso se desprende la infracción de mandatos o prohibiciones que puedan ser consideradas infractoras de la Constitución.

Debería determinarse si cuando la Constitución establece que el Gobierno del Perú «es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes» se está prohibiendo u ordenando de forma clara y cierta alguna conducta que pueda ser imputada a uno de los altos funcionarios incluidos en el artículo 99 de la Constitución. El mismo camino debería seguirse respecto de las disposiciones que establecen que la Junta Nacional de Justicia es independiente o que el Ministerio Público y el Jurado Nacional de Elecciones son autónomos.

La causal a la que más veces se ha recurrido ha sido la relacionada con la infracción del artículo 39 de la Constitución, que fija el deber de que todos los funcionarios del Estado, y por lo tanto también los incluidos en el artículo 99 de la norma fundamental, se encuentren al servicio de la nación.

Por infracción de dicho artículo se impuso sanción de destitución a dos exmiembros del Consejo Nacional de la Magistratura e inhabilitación por diez años a otros dos. Por la misma causal se inhabilitó a un ex juez supremo (Hinostroza), a dos ex ministras (Astete y Mazzetti), al expresidente Martín Vizcarra y a un excongresista (Díaz), es decir, nueve sanciones en total.

En otros casos, se aplicaron sanciones por infringir derechos fundamentales como el de igualdad (Vizcarra) y el derecho al trabajo (Urtecho). También se impusieron sanciones por infracción de principios relacionados con la función jurisdiccional como la cosa juzgada (Hinostroza) o el debido proceso (Vásquez e Hinostroza), e incluso se impusieron sanciones de inhabilitación por infracción de deberes del Estado (exmiembros del CNM, Hinostroza y el excongresista Espinoza).

Hasta la fecha, el Congreso ha impuesto sanciones por infracción de veinticinco artículos de la Constitución (1, 2.1, 2.2, 2.15, 2.24.h, 7:9, 23, 24, 38, 39, 43, 44, 118.1, 126, 138, 139.2, 139.3, 146, 150, 154, 156.3, 158, 159.4 y 177).

Por razones de espacio no podemos incluir en este trabajo el cuadro completo con las causales que dieron lugar a la imposición de sanciones

por infracción de la Constitución, pero esta información se encuentra disponible en el enlace cuyo código QR se comparte²⁹.



5.2. Las demandas de amparo interpuestas por los ex altos funcionarios del Estado sancionados por infracción de la Constitución

El juicio político concluye con la emisión de una resolución legislativa que se publica en el *Diario Oficial El Peruano*. Dicha resolución no es impugnabile ni existe ningún procedimiento previsto para su revisión.

Queda claro, entonces, que la evaluación de la tipicidad constitucional de la conducta es una atribución que corresponde al Congreso de la República. El Tribunal Constitucional ha resuelto que la decisión del juicio político supone una actuación discrecional y que los jueces carecen de competencia para revisar el contenido sustantivo de la decisión (Expediente n.º 0003-2022-CC/TC, f. 40).

Lo expuesto no implica, por supuesto, que no pueda interponerse una demanda de amparo cuando el funcionario sancionado alegue que durante el trámite del juicio político se hubiese vulnerado un derecho fundamental.

Este criterio ha sido acogido explícitamente por el Tribunal Constitucional, en cuanto ha dejado resuelto:

si el acto parlamentario incide directamente en la afectación de un derecho fundamental, entonces el control judicial del acto político es plenamente válido; pero si se trata de un acto político puro, entonces el debido proceso no tiene los mismos alcances, matices e intensidad judiciales, siendo solo admisibles como control de forma, pero no de fondo. (Expediente n.º 0003-2022-CC/TC, f. 42)

Es evidente, entonces, que el debate judicial no girará en torno a si se cometió o no la infracción de la Constitución, sino que estará

²⁹ También se puede consultar la base de datos completa a través del siguiente enlace:
<https://bit.ly/CuadroSanciones>

referido a la concreta vulneración de un derecho subjetivo titularizado por el funcionario sancionado en el contexto del trámite del juicio político.

De los treinta y ocho funcionarios sancionados solo nueve recurrieron a la vía del amparo para cuestionar la resolución legislativa en la que se le impuso una sanción por infracción de la Constitución³⁰. Corresponde señalar que los casos que llegaron a conocimiento del Tribunal Constitucional fueron ocho en total, toda vez que a favor del expresidente Alberto Fujimori se presentaron tres demandas y que las excongresistas Luz Salgado y Carmen Lozada formularon una demanda en común. Por otra parte, la demanda de amparo presentada conjuntamente por los miembros de la Junta Nacional de Justicia Aldo Vásquez Ríos y Luz Tello de Ñecco se encuentra en trámite ante el Poder Judicial.

Los primeros en recurrir a la vía de los procesos de tutela de derechos para cuestionar las sanciones de destitución que se les habían impuesto fueron los exmagistrados del Tribunal Constitucional. En el año 1997, Manuel Aguirre Roca y Guillermo Rey Terry interpusieron demandas de amparo, mientras que la exmagistrada Delia Revoredo recurrió a la vía del *habeas corpus*. Todos estos casos llegaron a conocimiento del mismo órgano del que formaban parte, pero fueron desestimados (los amparos fueron declarados infundados y el *habeas corpus* improcedente).

En el Expediente n.º 340-1998-AA/TC, el Tribunal Constitucional sostuvo que el juicio político

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. (f. 6)

30 Todos los casos y las sentencias recaídas en cada uno pueden encontrarse en el cuadro que obra en el siguiente enlace: <https://bit.ly/JuiciosPoliticoss>

A pesar de que las sanciones aplicadas obedecieron a diversos tipos de infracciones de la Constitución, no se registraron sentencias estimatorias en ninguno de los procesos constitucionales que se intentaron.

De los ocho casos que llegaron a conocimiento del Tribunal Constitucional, cinco concluyeron con una sentencia en la que se declaró infundada la demanda y los tres restantes con autos de improcedencia.

Es evidente que en la vía constitucional no hubo receptividad a pesar de que no faltaron los casos en los que el Tribunal Constitucional sostuvo que las infracciones requerían una tipificación específica como hiciera en el muy conocido caso Tineo Cabrera al que ya se hiciera referencia.

Corresponde anotar que los miembros de la Junta Nacional de Justicia, Aldo Vásquez Ríos y Luz Tello de Ñecco, presentaron una demanda de amparo mediante la que persiguen que se dejen sin efecto las resoluciones legislativas n.ºs 008-2023-2024-CR y 009-2023-2024-CR con las que se les impuso la sanción de inhabilitación. Contra las resoluciones emitidas en dicho caso, el Congreso de la República planteó una demanda competencial, que tramita como Expediente n.º 0004-2024-CC/TC, donde se afirma que estas menoscaban sus atribuciones constitucionales.

6. IDENTIFICACIÓN DE LOS TIPOS CONSTITUCIONALES QUE PUEDEN DAR LUGAR A UN JUICIO POLÍTICO

Entendemos que una infracción de la Constitución puede estar constituida por el incumplimiento del mandato impuesto expresamente en el texto de la Constitución o por la realización de aquello que allí se encuentra prohibido expresamente.

Sin embargo, esta afirmación inicial requiere precisiones, en primer término, porque la acusación constitucional por infracción de la Constitución solo puede formularse contra los altos funcionarios del Estado que identificamos al principio. En consecuencia, no resulta aplicable al supuesto de incumplimiento de deberes ciudadanos, a los mandatos dirigidos a órganos o a funcionarios no incluidos en el artículo 99 de la Constitución.

De otra parte, la falta de aprobación de las normas exigidas por la Constitución puede dar lugar a una inconstitucionalidad por omisión, como ya se sostuvo, pero no puede ser materia de un juicio político por cuanto no se tipifica con claridad la conducta prohibida.

A continuación, presentamos todas las conductas que, de acuerdo con nuestro criterio, constituyen conductas sancionables como infracción de la Constitución en el contexto de un juicio político.

Naturalmente, no tenemos la pretensión de que constituya un catálogo indiscutible y cerrado, pero en todo caso la enumeración sirve para evidenciar el criterio con el cual consideramos que se deben evaluar las conductas y descartar la posibilidad de que se realice una mera valoración política de estas.

En efecto, entendemos que el Parlamento debe comenzar tomando en cuenta cuáles son los concretos mandatos o las prohibiciones incluidos en la Constitución para luego determinar cuál ha sido la concreta conducta que se enjuicia, de modo que se pueda concluir, razonablemente, si existió infracción o no y, en su caso, cuál es su gravedad para determinar el tipo y la magnitud de la sanción.

Concluimos que la infracción de la Constitución solo puede consistir en realizar lo constitucionalmente prohibido o en omitir lo constitucionalmente ordenado, sin que quepa recurrir a meras valoraciones subjetivas sobre la reprochabilidad de la actuación del alto funcionario.

6.1. Acciones infractoras de la Constitución

Consideramos que las siguientes prohibiciones contienen tipos constitucionales que pueden dar lugar a la tramitación de un juicio político y a la imposición de las sanciones previstas cuando un alto funcionario de los incluidos en el artículo 99 de la Constitución realice la acción enunciada.

Tabla 18

Tipos constitucionales comisivos

	Tipos constitucionales	Art.	Funcionario imputable	Requisitos adicionales
1	Nadie puede ingresar en el [domicilio] ni efectuar investigaciones o registros sin autorización de la persona que lo habita o sin mandato judicial, salvo flagrante delito o muy grave peligro de su perpetración.	2.9	Todos	No posee
2	Abrir, incautar, interceptar o intervenir comunicaciones, telecomunicaciones o sus instrumentos sin mandamiento motivado del juez.	2.1	Todos	No posee
3	Conferir efecto legal a los documentos privados obtenidos con violación [del secreto de las comunicaciones].	2.1	Jueces supremos	No posee
4	Disolver asociaciones o fundaciones por resolución administrativa.	2.13	Todos	No posee
5	Están prohibidas la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos en cualquiera de sus formas.	2.24.b	Todos	No posee
6	Nadie está obligado a prestar trabajo sin retribución o sin su libre consentimiento.	23	Todos	No posee
7	Ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales, ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador.	23	Todos	No posee
8	No se concede extradición si se considera que ha sido solicitada con el fin de perseguir o castigar por motivo de religión, nacionalidad, opinión o raza.	37	Presidente, ministros	No posee
9	Ningún funcionario o servidor público puede desempeñar más de un empleo o cargo público remunerado, con excepción de uno más por función docente.	40	Todos	No posee
10	No están comprendidos [en el derecho de sindicación y huelga] los funcionarios del Estado con poder de decisión.	42	Todos	No posee
11	Ninguna persona, organización, Fuerza Armada, Policía Nacional o sector de la población puede arrogarse el ejercicio [del] poder [del Estado].	45	Todos	No posee
12	A nadie puede privarse de su propiedad sino, exclusivamente, por causa de seguridad nacional o necesidad pública, declarada por ley, y previo pago en efectivo de indemnización justipreciada que incluya compensación por el eventual perjuicio.	70	Todos	No posee
13	No pueden cubrirse con empréstitos los gastos de carácter permanente.	78	Presidente, ministros, congresistas	No posee

14	[A los congresistas les] está prohibido desempeñar cualquier cargo o ejercer cualquier profesión u oficio, durante las horas de funcionamiento del Congreso.	92	Congresistas	No posee
15	El mandato del congresista es incompatible con el ejercicio de cualquiera otra función pública, excepto la de Ministro de Estado, y el desempeño, previa autorización del Congreso, de comisiones extraordinarias de carácter internacional.	92	Congresistas	No posee
16	La función de congresista es, asimismo, incompatible con la condición de gerente, apoderado, representante, mandatario, abogado, accionista mayoritario o miembro del Directorio de empresas que tienen con el Estado contratos de obras, de suministro o de aprovisionamiento, o que administran rentas públicas o prestan servicios públicos.	92	Congresistas	No posee
17	La función de congresista es incompatible con cargos similares en empresas que, durante el mandato del congresista, obtengan concesiones del Estado, así como en empresas del sistema crediticio financiero supervisadas por la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones.	92	Congresistas	No posee
18	El mandato legislativo es irrenunciable.	95	Congresistas	No posee
19	Los ministros no pueden ejercer otra función pública, excepto la legislativa.	126	Ministros	No posee
20	Los ministros no pueden ser gestores de intereses propios o de terceros ni ejercer actividad lucrativa, ni intervenir en la dirección o gestión de empresas ni asociaciones privadas.	126	Ministros	No posee
21	No hay ministros interinos.	127	Presidente	No posee
22	[El] encargo [de una cartera ministerial no puede] prolongarse por más de treinta días ni transmitirse a otros ministros.	127	Presidente	No posee
23	No puede disolverse el Congreso en el último año de su mandato.	134	Presidente, ministros	No posee
24	[La Comisión Permanente] no puede ser disuelta.	134	Presidente, ministros	No posee
25	Bajo estado de sitio, el Congreso no puede ser disuelto.	134	Presidente, ministros	No posee
26	Ninguno de los miembros [del Consejo de Ministros destituido] puede ser nombrado nuevamente ministro durante el resto del período presidencial.	136	Presidente	No posee
27	El plazo del estado de emergencia no excede de sesenta días.	137	Presidente, ministros	No posee
28	Ninguna autoridad puede avocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional ni interferir en el ejercicio de sus funciones.	139.2	Todos	No posee

29	La pena de muerte solo puede aplicarse por el delito de traición a la Patria en caso de guerra, y el de terrorismo, conforme a las leyes y a los tratados de los que el Perú es parte obligada.	140	Jueces supremos	No posee
30	Los jueces y fiscales están prohibidos de participar en política, de sindicarse y de declararse en huelga.	153	Jueces supremos, fiscales supremos	No posee
31	Los [jueces y fiscales] no ratificados o destituidos no pueden reingresar al Poder Judicial ni al Ministerio Público.	154.2	JNJ	No posee
32	Está prohibida la reelección [de los miembros de la JNJ].	155	Defensor del pueblo, juez supremo, fiscal supremo, magistrado del TC, contralor	El juez supremo debe presidir el PJ, el fiscal supremo debe ser fiscal de la nación, el magistrado que presida el TC.
33	[La] función [de los miembros de la JNJ] no debe incurrir en conflicto de intereses y es incompatible con cualquier otra actividad pública o privada fuera del horario de trabajo. Salvo la docencia universitaria.	156	JNJ	No posee
34	Los ascensos se confieren de conformidad con la ley.	172	Presidente, ministro de Defensa	No posee
35	Los bienes de dominio público son inalienables e imprescriptibles.	173	Todos	No posee
36	Solo las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional pueden poseer y usar armas de guerra.	175	Todos	No posee
37	El ejercicio de las acciones de hábeas corpus y de amparo no se suspende durante la vigencia de los regímenes de excepción a que se refiere el artículo 137 de la Constitución.	200	Presidente, ministros	No posee
38	No corresponde al juez cuestionar la declaración del estado de emergencia ni de sitio.	200	Jueces supremos	No posee
39	En tanto subsistan regímenes diferenciados de trabajo entre la actividad privada y la pública, en ningún caso y por ningún concepto pueden acumularse servicios prestados bajo ambos regímenes. Es nulo todo acto o resolución en contrario.	Tercera DFT	Todos	No posee

6.2. Omisiones infractoras de la Constitución

Somos de la opinión de que los siguientes mandatos de hacer contienen tipos constitucionales que pueden dar lugar a la tramitación de un juicio político y a la imposición de las sanciones previstas cuando un alto

funcionario de los incluidos en el artículo 99 de la Constitución omite realizar la acción enunciada.

Tabla 19

Tipos constitucionales omisivos

	Tipos constitucionales	Art.	Funcionario imputable	Requisitos adicionales
1	No dar respuesta por escrito dentro del plazo legal a las peticiones.	2.20	Todos	No posee
2	Los padres deben alimentar [...] a sus hijos.	6	Todos	Ser padre
3	Los padres deben [...] educar [...] a sus hijos.	6 y 13	Todos	Ser padre
4	Los padres deben [...] dar seguridad a sus hijos.	6	Todos	Ser padre
5	Los hijos deben respetar [...] a los padres.	6	Todos	Ser hijo
6	Los hijos deben [...] asistir a los padres.	6	Todos	Ser hijo
7	La educación religiosa [en las instituciones privadas] se imparte con respeto a la libertad de las conciencias.	14	Todos	Ser profesor e impartir educación religiosa
8	Todos los funcionarios y trabajadores públicos están al servicio de la Nación.	39	Todos	No posee
9	Es obligatoria la publicación periódica en el diario oficial de los ingresos que, por todo concepto, perciben los altos funcionarios, y otros servidores públicos que señala la ley, en razón de sus cargos.	40	Todos	No posee
10	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.	41	Todos	No posee
11	Cuando se presume enriquecimiento ilícito, el Fiscal de la Nación, por denuncia de terceros o de oficio, formula cargos ante el Poder Judicial.	41	Fiscales supremos	Debe estar a cargo de la Fiscalía de la Nación
12	Nadie debe obediencia a un gobierno usurpador.	46	Todos	No posee
13	Nadie debe obediencia [...] a quienes asumen funciones públicas en violación de la Constitución y de las leyes.	46	Todos	No posee
14	Son nulos los actos de quienes usurpan funciones públicas.	46	Jueces supremos	No posee

15	[El presidente de la República] debe dar cuenta al Congreso [respecto de los tratados que celebre, ratifique o a los que adhiera siempre que no se refieran a las materias enumeradas en el artículo 56].	57	Presidente	No posee
16	El proyecto presupuestal debe estar efectivamente equilibrado.	78	Presidente, ministros	No posee
17	El Ministro de Economía y Finanzas sustenta, ante el Pleno del Congreso de la República, el pliego de ingresos. Cada ministro sustenta los pliegos de egresos de su sector; previamente sustentan los resultados y metas de la ejecución del presupuesto del año anterior y los avances en la ejecución del presupuesto del año fiscal correspondiente.	80	Ministros	No posee
18	El Presidente de la Corte Suprema, el Fiscal de la Nación y el Presidente del Jurado Nacional de Elecciones sustentan los pliegos correspondientes a cada institución.	80	Juez supremo, fiscal supremo	Presidir el Poder Judicial o ser fiscal de la nación
19	La Cuenta General de la República, acompañada del informe de auditoría de la Contraloría General de la República, es remitida por el Presidente de la República al Congreso de la República en un plazo que vence el quince de agosto del año siguiente a la ejecución del presupuesto.	81	Presidente	No posee
20	[La Contraloría General de la República] supervisa la legalidad de la ejecución del Presupuesto del Estado, de las operaciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones sujetas a control.	82	Contralor general de la República	No posee
21	La función de congresista es de tiempo completo.	92	Congresistas	No posee
22	Es obligatorio comparecer, por requerimiento, ante las comisiones encargadas de tales investigaciones [del Congreso], bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial.	97	Todos	No posee
23	El Presidente de la República está obligado a poner a disposición del Congreso los efectivos de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional que demande el Presidente del Congreso.	98	Presidente	No posee
24	El Presidente de la República da cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de cada decreto legislativo.	104	Presidente	No posee
25	[El Consejo de Ministros en pleno o los ministros por separado] concurren [al Congreso] cuando son invitados para informar.	129	Ministros	No posee
26	Dentro de los treinta días de haber asumido sus funciones, el Presidente del Consejo concurre al Congreso, en compañía de los demás ministros, para exponer y debatir la política general del gobierno y las principales medidas que requiere su gestión. Plantea al efecto cuestión de confianza.	130	Ministros	No posee

27	Es obligatoria la concurrencia del Consejo de Ministros, o de cualquiera de los ministros, cuando el Congreso los llama para interpelarlos.	131	Ministros	No posee
28	El Consejo de Ministros, o el ministro censurado, debe renunciar.	132	Ministros	No posee
29	El Presidente de la República acepta la dimisión [del ministro censurado] dentro de las setenta y dos horas siguientes.	132	Presidente	No posee
30	El decreto de disolución [del Congreso] contiene la convocatoria a elecciones para un nuevo Congreso.	134	Presidente, ministros	No posee
31	En ese interregno [por disolución del Congreso], el Poder Ejecutivo [legisla mediante decretos de urgencia, de los que] da cuenta a la Comisión Permanente para que los examine y los eleve al Congreso, una vez que este se instale.	135	Presidente, ministros	No posee
32	Los procesos judiciales por responsabilidad de funcionarios públicos, y por los delitos cometidos por medio de la prensa y los que se refieren a derechos fundamentales garantizados por la Constitución, son siempre públicos.	139.4	Jueces supremos	No posee
33	La función jurisdiccional es incompatible con cualquier otra actividad pública o privada, con excepción de la docencia universitaria fuera del horario de trabajo.	146	Jueces supremos	No posee
34	Los jueces solo perciben las remuneraciones que les asigna el Presupuesto y las provenientes de la enseñanza o de otras tareas expresamente previstas por la ley.	146	Jueces supremos	No posee
35	El proyecto de presupuesto del Ministerio Público se aprueba por la Junta de Fiscales Supremos. Se presenta ante el Poder Ejecutivo y se sustenta en esa instancia y en el Congreso.	160	Fiscales supremos	No posee
36	El Defensor del Pueblo presenta informe al Congreso una vez al año, y cada vez que este lo solicita.	162	Defensor del pueblo	No posee
37	El proyecto de presupuesto de la Defensoría del Pueblo es presentado ante el Poder Ejecutivo y sustentado por su titular en esa instancia y en el Congreso.	162	Defensor del pueblo	No posee
38	El Presidente de la República dirige el Sistema de Defensa Nacional.	164	Presidente	No posee

6.3. Criterio de selección de las conductas infractoras de la Constitución

Como podrá apreciarse, los tipos constitucionales que hemos identificado parten de la constatación de que existe un deber ordenado de forma expresa por la Constitución o una conducta específicamente prohibida en la misma norma fundamental. No se trata de una selección realizada con un criterio político, sino estrictamente jurídico, porque ese es el estándar

que debe observar cualquier tipo de procedimiento sancionador, y esto incluye al parlamentario, claro está.

Además, hay que tomar en cuenta que las figuras listadas son exclusivamente aquellas en las que entendemos que de la disposición misma se deriva la posibilidad de que todos o alguno de los altos funcionarios aludidos en el artículo 99 de la Constitución resulte responsable.

Corresponde señalar que algunas de las conductas infractoras de la Constitución identificadas requieren de la configuración de elementos especiales del tipo, por ejemplo, tener la condición de padre, de profesor o ejercer determinado cargo, como el de fiscal de la nación o presidente del Tribunal Constitucional, entre otras.

En cuanto a la consecuencia de la infracción, la Constitución ha previsto diversos tipos de sanciones que serán analizados con detalle en el punto siguiente, pero que, en todo caso, poseen diferente nivel de gravedad, que permite graduar la magnitud de la sanción de acuerdo con la importancia de la infracción en que se hubiese incurrido.

7. LAS SANCIONES PREVISTAS PARA LAS INFRACCIONES DE LA CONSTITUCIÓN

El constituyente no solo ha previsto el juicio político y los tipos constitucionales que acabamos de identificar, sino que también ha establecido las sanciones que se pueden imponer a los altos funcionarios del Estado. El ya citado artículo 100 de la Constitución establece que en el contexto del juicio político se podrá «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».

La disposición glosada prevé claramente tres tipos de sanciones diferentes que poseen distinta envergadura y permiten graduar la magnitud de la sanción en atención a la gravedad de la infracción, a la naturaleza del injusto y a la actuación del funcionario concernido. La determinación del tipo y magnitud de la sanción que corresponda aplicar no depende de un criterio estrictamente político por cuanto deberían tomarse en cuenta las consecuencias de la infracción u omisión y la concurrencia de atenuantes o agravantes.

7.1. La suspensión en el ejercicio del cargo

El constituyente incorpora en primer lugar a la sanción de suspensión, que constituye un impedimento temporal para el ejercicio de la función. Corresponde subrayar que en este caso el funcionario se mantiene en el cargo, pero no puede ejercerlo por el lapso que se haya establecido en la resolución legislativa. Naturalmente, la suspensión supone una interrupción en el deber de satisfacer las prestaciones recíprocas propias de la relación de trabajo.

Es la sanción menos grave de las previstas y correspondería su aplicación en aquellos casos en los que se verifique una infracción de carácter leve o cuando el funcionario sancionado hubiese intentado minimizar las consecuencias dañosas que se derivaron de su actuación.

La Constitución ha previsto la posibilidad de que se imponga una suspensión en diversos tipos de casos:

1. El de los miembros de las cámaras que pueden ser suspendidos en virtud de razones disciplinarias hasta por 120 días (artículo 95 de la Constitución)
2. El de los altos funcionarios del Estado que pueden ser suspendidos en virtud del juicio político (artículo 100 de la Constitución)
3. El del presidente de la República que puede ser suspendido por el Congreso en caso de incapacidad temporal
4. El presidente de la República también puede ser suspendido cuando se encuentre sometido a proceso judicial en los términos del artículo 117 de la misma norma fundamental (artículo 114 de la Constitución)
5. El de los jueces y los fiscales supremos que pueden ser suspendidos en el ejercicio de sus funciones hasta por 120 días por la Junta Nacional de Justicia (artículo 154.3 de la Constitución³¹)

Como ya se ha destacado no se ha impuesto esta sanción en ninguno de los juicios políticos que llevó a cabo el Congreso hasta la fecha.

31 De acuerdo con este mismo artículo, la Junta Nacional de Justicia también puede imponer a los jueces y fiscales supremos la sanción de amonestación.

7.2. La destitución del cargo

La segunda sanción prevista en el artículo 100 de la Constitución para el caso de juicio político es la destitución que, a diferencia de la anterior, presupone que el funcionario debe dejar el cargo, pero puede ejercer cualquier otra función pública, puesto que no se lo ha inhabilitado.

Podríamos convenir en que esta sanción tiene una gravedad intermedia, ya que es más severa que la simple suspensión, que por su naturaleza es meramente temporal, pero es más leve que la inhabilitación para el ejercicio de la función pública.

De acuerdo con el inciso 5 del artículo 113 de la Constitución, el presidente de la República puede ser destituido «tras haber sido sancionado por alguna de las infracciones mencionadas en el artículo 117 de la Constitución».

De otra parte, los miembros del Consejo de Ministros pueden ser destituidos si después de disolver la Cámara de Diputados no se efectúan las elecciones «dentro del plazo señalado» (art. 136 de la Constitución).

Por último, cabe mencionar que la Junta Nacional de Justicia puede destituir a jueces y fiscales supremos (art. 154.3 de la Constitución).

7.3. La inhabilitación política

La sanción más grave que se puede imponer en el contexto del juicio político es la de inhabilitación, que puede ser de hasta diez años. Como es evidente, el constituyente ha establecido solo el límite máximo que puede alcanzar, de modo que resulta perfectamente posible adecuarla a la gravedad de la conducta u omisión infractora.

Queda claro también que, en virtud de ella, el funcionario sancionado no puede ejercer ninguna otra función pública por el plazo que se haya establecido en la resolución legislativa.

El Tribunal Constitucional ha sostenido que

la inhabilitación política es una sanción política discrecional pero sujeta a criterios de razonabilidad constitucional, que impone el Congreso de la República. Esto lo [*sic*] hace distinta, precisamente por su naturaleza, a la inhabilitación penal (prevista en el artículo

36° del Código Penal) y a la inhabilitación administrativa (según establece el artículo 30 de la Ley de la Carrera Administrativa, el artículo 159° de su Reglamento y la Ley Marco del Empleo Público), las cuales son de carácter estrictamente jurídicos [*sic*]. (Expediente n.º 3760-2004-AA/TC, f. 17)

Por su parte, la Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir), en el Informe Técnico n.º 001298-2022-SERVIR-GPGSC, ha concluido:

La inhabilitación política tiene como efecto la restricción al derecho de acceso a los cargos públicos derivados de elección, acceso mediante concurso público o de designación; por lo que, el sujeto infractor queda inhabilitado para postular, concursar, ejercer y/o acceder a cualquier cargo o realizar función pública durante el período en que se encuentra vigente la mencionada inhabilitación. (p. 4)

Adicionalmente, se debe considerar que el Jurado Nacional de Elecciones, mediante la Resolución n.º 00094-2023-JNE, siguiendo la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, ha interpretado que el efecto de la inhabilitación política impide inscribirse como fundador o presidente de un partido político.

El órgano de control de la Constitución en el ya aludido Expediente n.º 3760-2004-AA había dejado resuelto que:

la inhabilitación política incide sobre estos derechos en dos ámbitos: material y temporal. En el aspecto sustantivo, los efectos de la inhabilitación impiden al funcionario público sancionado ejercer el derecho de sufragio (elegir y ser elegido), el derecho de participación y el derecho a fundar, organizar, pertenecer o representar a una organización o partido político, movimiento o alianza. (f. 20)

Cabe preguntarse si la sanción de inhabilitación puede ser impuesta a funcionarios en ejercicio y si, en tal caso, la aplicación de esa sanción lleva implícita la destitución para el ejercicio del cargo. Se ha sostenido

que los funcionarios en ejercicio que son inhabilitados, pero no destituidos, no pierden el cargo, sino solo la posibilidad de ejercerlo.

En apoyo de esta tesis, se ha citado el criterio adoptado por la Secretaría General del Ministerio Público en cuanto se sostuvo que en el caso de la ex fiscal suprema Zoraida Ávalos «la decisión del Congreso de la República ha sido la inhabilitación, mas no la destitución, de ahí que, conforme a la documentación institucional, la decisión parlamentaria no tiene como consecuencia la habilitación de una plaza de Fiscal Suprema Titular» (Oficio n.º 003025-2023-MP-FN-SEGFIN).

Sin embargo, la práctica parlamentaria uniforme ha sido la de interpretar que la inhabilitación de un funcionario presupone no solo que no puede ejercer el cargo, sino que cuando se impone a un alto funcionario en ejercicio tal medida presupone su destitución.

De hecho, cada vez que se sancionó con inhabilitación a un parlamentario se cubrió la plaza con el accesitario del grupo político al que pertenecía el sancionado.

8. HACIA LA JURISDICCIÓN DE LAS INFRACCIONES CONSTITUCIONALES

En el presente trabajo hemos tratado de dejar establecido que en el ámbito del juicio político resulta indispensable tomar en cuenta el principio de legalidad y asumir que la conducta sancionable debe encuadrar en una infracción descrita de modo claro y cierto en la Constitución. Se considera indispensable reiterar que solo la ejecución de lo que se encuentre constitucionalmente prohibido o la omisión de lo constitucionalmente ordenado puede dar lugar a que se imponga una sanción por infracción de la Constitución y ello solo será posible cuando la conducta haya sido descrita con suficiente nivel de precisión.

En todo caso, nos encontramos ante lo que consideramos un ámbito especial del derecho constitucional que es el «derecho constitucional sancionador», cuyo núcleo está formado por lo que hemos denominado «tipos constitucionales», que vienen a constituir las conductas específicamente ordenadas a las que se refiere la omisión del alto funcionario o la prohibición en la que ha incurrido.

En este trabajo, resolvemos uno de los asuntos más complejos del derecho constitucional contemporáneo como es el de determinar con exactitud qué es la infracción de la Constitución.

La infracción de la Constitución es una conducta cierta y clara que por acción u omisión contradice una figura expresamente plasmada por el constituyente en la norma fundamental. La infracción de la Constitución consiste en hacer lo que el constituyente prohibió o en omitir realizar lo que este ordenó que sea hecho. En otros términos, la infracción de la Constitución implica incurrir, por acción o por omisión, en un «tipo constitucional». En todo caso, se requiere la actuación voluntaria del alto funcionario, que es equivalente a lo que la Defensoría del Pueblo en su informe denominó «dolo inconstitucional».

En el ya citado Informe de Adjuntía n.º 03-2022-DP/AAC, se sostuvo que «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» (p. 14).

Hemos intentado dejar establecido también que no cualquier omisión de lo ordenado o infracción de lo prohibido constituye una conducta susceptible de ser sancionada como infracción de la Constitución.

El tipo constitucional que desarrollamos en este trabajo es autónomo y suficiente, ya que no se requiere recurrir a la ley o a norma alguna para determinar con claridad el ámbito del injusto plasmado en la disposición constitucional, pero somos conscientes de que, como señalan García Belaunde y Tupayachi (2022), en el ámbito del juicio político «existe o puede existir un grado de subjetividad, lo cual reclama una alta conciencia política y un claro sentido de responsabilidad por parte de los legisladores» (p. 65).

De otra parte, se sostiene que la exigencia de resolver las acusaciones constitucionales por infracción de la Constitución con criterio jurídico garantista resulta un imperativo en cualquier juzgamiento que se lleve a cabo en el estado democrático contemporáneo. Ello hace referencia al «juzgamiento», en el sentido de la decisión emitida en el contexto de un juicio, uno que es seguido por un órgano político, pero que, al fin y al cabo, sigue siendo un juicio.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, clasificando los tipos de juicio político, identificó el que denomina como procedimiento de orden cuasijudicial y sostuvo que es aquel «en donde comisiones legislativas y congresistas asumen roles de fiscal, juez de garantías, y deducen responsabilidades individuales de la persona enjuiciada» (Resolución que dispone no continuar el trámite de la solicitud de opinión consultiva presentada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, considerando 16).

Como surge de las disposiciones glosadas previamente, ese es justo el diseño previsto por los artículos 99 y 100 de la Constitución y el artículo 89 del Reglamento del Congreso por cuanto prevé acusación, defensa y decisión por un órgano distinto de aquel que presenta la acusación³².

También hemos dejado establecido en nuestro trabajo que la Constitución no solo ha previsto las conductas, sino también los diferentes tipos de sanción que pueden ser aplicados. El constituyente ha incorporado en el texto de la norma fundamental tres tipos de sanciones: la simple suspensión, la inhabilitación de hasta por diez años y la posibilidad intermedia de disponer la destitución expulsando al funcionario del cargo, pero sin impedirle ejercer otras funciones públicas.

En el Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá, resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se sostuvo que las garantías no solo aplican al derecho penal, sino a todo el derecho sancionador, en sentido amplio. Dicho órgano del sistema interamericano resolvió expresamente:

129. La justicia, realizada a través del debido proceso legal, como verdadero valor jurídicamente protegido, se debe garantizar en todo proceso disciplinario, y los Estados no pueden sustraerse de esta obligación argumentando que no se aplican las debidas garantías del artículo 8 de la Convención Americana en el caso de sanciones disciplinarias y no penales. [...]

32 Diputados y senadores tras la reforma que introdujo la bicameralidad, Comisión Permanente y Pleno del Congreso sin participación de los anteriores en el texto original de la Constitución de 1993.

Si se sigue la posición que sostenemos en el presente trabajo, podría concluirse en que la valoración de la configuración de la infracción no depende de un criterio meramente político, sino de uno eminentemente jurídico.

Esta investigación, además de aportar datos y documentos hasta la fecha no sistematizados, brinda una perspectiva nueva sobre el juicio político, define las infracciones constitucionales y brinda un listado inicial de las conductas tipificadas en la Constitución. Por ese motivo, creemos que constituye un aporte de importancia para el desarrollo del Estado democrático contemporáneo.

REFERENCIAS

- Aguirre Roca, M. (1997). Exposición del doctor Manuel Aguirre Roca en el pleno del Congreso del día miércoles 28 de mayo de 1997. <https://n9.cl/aguirreroca>
- Armagnague, J. F. (1995). *Juicio político y jurado de enjuiciamiento en la nueva constitución nacional*. Depalma. <https://bit.ly/Armagnague>
- Bernales, E. (1999). *La Constitución de 1993. Análisis comparado*. ICS-RAO. <https://tinyurl.com/bernalesballesteros>
- Castillo Córdova, L. (2006). El carácter normativo fundamental de la Constitución peruana. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, 2, 879-901. <https://tinyurl.com/castillocordovaluis>
- Chirinos Soto, E. (1991). *Cuestiones constitucionales 1933-1990*. Fundación M. J. Bustamante de la Fuente. <https://n9.cl/chirinossotoenrique>
- Chirinos Soto, E. (1997). *Acusación del representante Enrique Chirinos Soto en el juicio político contra cuatro magistrados del Tribunal Constitucional*. <https://n9.cl/enriquechirinos>
- Chirinos Soto, E. (2010). *La Constitución, lectura y comentario*. Rodhas. <https://n9.cl/chirinossoto>
- Congreso de la República. (1997). Acta de la Sesión del Pleno del Congreso de fecha 28 de mayo de 1997 en la que se debatió la acusación

- constitucional contra los magistrados del Tribunal Constitucional. <https://tinyurl.com/acusacionconstitucional1997>
- Delgado Aparicio, L. (1997). Acusación del señor congresista Luis Delgado Aparicio. Miembro de la Subcomisión Acusadora, contra cuatro señores magistrados del Tribunal Constitucional. <https://tinyurl.com/delgadoaparicioluis>
- Eguiguren, F. (2001). La infracción constitucional como límite a la inviolabilidad por votos u opiniones de los parlamentarios. *Taller de Derecho*, 1(1), 151-159. <https://n9.cl/eguigurenpraeli>
- Eguiguren, F. (2007). *La responsabilidad del Presidente. Razones para una reforma constitucional*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. <https://n9.cl/fondoeditorialpucp>
- Eguiguren, F. (2008). Antejudio y juicio político en el Perú. *Pensamiento Constitucional*, (13), 111-162. <https://n9.cl/eguigurenfrancisco>
- Eguiguren, F. (2017). La tendencia hacia el uso frecuente y distorsionado del juicio político y la declaración de vacancia en contra del presidente: ¿otro paso hacia la «parlamentarización» de los regímenes presidenciales en Latinoamérica o algo más? *Pensamiento Constitucional*, (22), 61-82. <https://n9.cl/elconsti>
- Ferrajoli, L. (2014). *La democracia a través de los derechos. El constitucionalismo garantista como modelo teórico y como proyecto político*. Trotta. <https://bit.ly/Ferrajolidemocraciayderechos>
- Ferrero Costa, R. (1997). Alegato del doctor Raúl Ferrero Costa en la sesión matinal del miércoles 28 de mayo de 1997. <https://n9.cl/ferrerocosta>
- Gallo, V. (1897). *Juicio político*. Imprenta de Pablo Coni. <https://bit.ly/GalloVicente>
- García Belaunde, D. (2005). ¿Antejudio, acusación constitucional, juicio político? En *Ponencias desarrolladas en el VIII Congreso Nacional de Derecho Constitucional* (pp. 171-181). Colegio de Abogados de Arequipa. <https://n9.cl/garciabelauendedomingo>

- García Belaunde, D. y Tupayachi, J. (coords.). (2022). *El juicio político en el Perú: una mirada a la experiencia peruana y comparada*. Instituto Pacífico. <https://n9.cl/garciabelaunde2>
- García Chávarri, A. (2008a). *Acusación constitucional, juicio político y antejuicio. Desarrollo teórico y tratamiento jurisprudencial*. Cuaderno Trabajo n.º 9. Pontificia Universidad Católica del Perú. <https://n9.cl/garciachavarri>
- García Chávarri, A. (2008b). *Acusación constitucional y debido proceso: estudio del modelo peruano de determinación de responsabilidad de los altos funcionarios por parte del Congreso de la República*. Jurista Editores. <https://n9.cl/responsabilidadfuncionarios>
- García Chávarri, A. (2008c). La infracción Constitucional en el Estado constitucional. Algunos comentarios en pro de su eliminación. *Revista Jurídica del Perú*, (87), 15-26. <https://n9.cl/garciachavarri2>
- Hamilton, A., Madison, J. y Jay, J. (2015). *El Federalista*. Akal. <https://bit.ly/hamiltonalexandermadisonjamesyjayjohn>
- Lorente, M. (1988). *Las infracciones a la Constitución de 1812. Un mecanismo de defensa de la Constitución*. Centro de Estudios Constitucionales. <https://bit.ly/LorenteSariñena>
- Luna Cervantes, E. (2003). Responsabilidad ministerial y Constitución: evitando la impunidad. *Diálogo con la Jurisprudencia*, (56), 39-50. <https://n9.cl/lunacervantes>
- Montoya Chávez, V. (2005). La denuncia constitucional. *Pensamiento Constitucional*, (11), 379-432. <https://bit.ly/montoyachavezvictorhugo>
- Monroy Gálvez, J. (1997). Alegato del doctor Juan Monroy Gálvez en la sesión matinal del miércoles 28 de mayo de 1997. <https://n9.cl/monroygalvez>
- Ortecho, V. J. (1997). *Juicio político y procesos a funcionarios. Responsabilidad: política, penal, civil y administrativa*. Libertad. <https://n9.cl/ortechovillena>

- Paniagua, V. (1997). Alegato del doctor Valentín Paniagua Corazao en la sesión matinal del miércoles 28 de mayo de 1997. <https://n9.cl/valentinpaniaguacorazao>
- Paniagua, V. (1999). La justiciabilidad de los actos político-jurisdiccionales del Congreso. *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, (3), 181-204. <https://n9.cl/paniaguacorazao>
- Sagüés, N. P. (1992). Inconstitucionalidad por omisión de los poderes Legislativo y Ejecutivo. Su control judicial. *Ius et Veritas*, (5), 39-48. <https://n9.cl/saguesnestorpedro>
- Santistevan de Noriega, J. (2004). La infracción constitucional: una institución polémica en el Perú. *Diálogo con la Jurisprudencia*, (64), 17-26. <https://n9.cl/santistevandenoriega>
- Santistevan de Noriega, J. (2012). Acusación constitucional y juicio constitucional político. *Gaceta Constitucional*, (52), 309-323. <https://n9.cl/santistevandenoriegajorge>
- Sar Suárez, O. (2005). El antejuicio, el juicio político y la vacancia presidencial analizados a partir de la sentencia de inconstitucionalidad del inciso j del artículo 89 del Reglamento del Congreso. *Ius et Veritas*, (31), 296-306. <https://bit.ly/sarsuarezomar1>
- Sar Suárez, O. (2023). Procesos constitucionales en la Constitución de 1993. En *Procesos constitucionales* (t. 1, pp. 13-21). Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional. <https://bit.ly/sarsuarezomar2>
- Soria, D. (2003). La necesidad de tipificar las infracciones a la Constitución de los altos funcionarios públicos. *Diálogo con la Jurisprudencia*, (63), 17-23. <https://n9.cl/soriadaniel>
- Tocqueville, A. de (1984). *La democracia en América*. Sarpe. <https://bit.ly/DeTocqueville>

Fuentes normativas y jurisprudenciales

Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá (2001). Corte Interamericana de Derechos Humanos (2 de febrero de 2001).

Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú (2001). Corte Interamericana de Derechos Humanos (31 de enero de 2001).

Expediente n.º 340-1998-AA/TC (1998). Tribunal Constitucional (10 de julio de 1998).

Expediente n.º 0006-2003-AI/TC Lima (2003). Tribunal Constitucional (1 de diciembre de 2003).

Expediente n.º 2579-2003-HD/TC Lambayeque (2004). Tribunal Constitucional (6 de abril de 2004).

Expediente n.º 3760-2004-AA/TC Lima (2005). Tribunal Constitucional (18 de febrero de 2005).

Expediente n.º 3593-2006-AA/TC Lima (2006). Tribunal Constitucional (4 de diciembre de 2006).

Expediente n.º 0006-2008-PI/TC (2008). Tribunal Constitucional (11 de junio de 2008).

Expediente n.º 0156-2012-PHC/TC Lima (2012). Tribunal Constitucional (8 de agosto de 2012).

Expediente n.º 0019-2012-PI/TC (2013). Tribunal Constitucional (11 de octubre de 2013).

Expediente n.º 0003-2022-CC/TC (2023). Tribunal Constitucional (23 de febrero de 2023).

Informe de Adjuntía n.º 03-2022-AAC. La responsabilidad constitucional del Presidente de la República. Defensoría del Pueblo (2022). <https://n9.cl/defensoriadelpuebloinforme>

Informe de Opinión Consultiva n.º 2 relativa a la sentencia recaída en el Expediente n.º 00156-2012-PHC/TC (Caso Tineo Cabrera referida al debido proceso en sede parlamentaria). Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República (2 de diciembre de 2014).

Informe sobre la sentencia del Tribunal Constitucional que precisa omisión en la previsión del requisito de la mitad más uno del número legal de los miembros del Congreso en el inciso j) del artículo 89 del Reglamento del Congreso de la República. Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República (2004). <https://n9.cl/informesentenciatc>

Informe Técnico n.º 001298-2022-SERVIR-GPGSC. Autoridad Nacional del Servicio Civil (19 de julio de 2022). <https://bit.ly/InformeServir1298>

Ley del 20 de junio de 1834. Para hacer efectiva la responsabilidad prevenida en los art. 78 y 95 de la Constitución política, y teniendo presente el art 23. <https://n9.cl/congresodelarepublica>

Medida cautelar concedida a favor de los miembros de la Junta Nacional de Justicia Aldo Vásquez e Inés Tello. Poder Judicial (2024). <https://bit.ly/MedidaCautelarPJcasoAldoVásquezeInésTello>

Oficio n.º 003025-2023-MP-FN-SEGFIN. Ministerio Público. Fiscalía de la Nación (23 de junio de 2023). <https://n9.cl/ministeriopublico>

Recurso de aclaración presentado por el Colegio de Abogados de Lima en el expediente 0002-1996-AI/TC y resolución firmada por los magistrados Aguirre Roca, Rey Terry y Revoredo Marsano. Tribunal Constitucional (1997). <https://n9.cl/tribunalconstitucional>

Resolución n.º 0094-2023-JNE, «Establecen que ciudadano se encuentra impedido de inscribirse como fundador y presidente ejecutivo de la organización política en vías de inscripción Partido Político Perú Primero y confirman extremo de la Resolución n.º 000207-2023-DN ROP/JNE». Jurado Nacional de Elecciones (2023). <https://bit.ly/ResJNEInhabilitación>

Resolución Legislativa del Congreso de la República n.º 002-97-CR. *Diario Oficial El Peruano* (29 de mayo de 1997).

Resolución Legislativa del Congreso n.º 003-2001-CR. *Diario Oficial El Peruano* (17 de agosto de 2001).

Resolución Legislativa n.º 018-2000-CR (23 de febrero de 2001).

Resolución que dispone no continuar el trámite de la solicitud de opinión consultiva presentada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Corte Interamericana de Derechos Humanos (29 de mayo de 2018). <https://n9.cl/corteinteramericanadederech>

Sentencia T-025/04 (2004). Corte Constitucional de la República de Colombia (22 de enero de 2004). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>

Solicitud de opinión consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Democracia y derechos humanos en contextos de juicios políticos. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2017). <https://n9.cl/cidhsolicituddeopinion>

Financiamiento

Autofinanciado.

Conflicto de intereses

Los autores declaran no tener conflicto de intereses.

Contribución de autoría

Omar Sar Suárez: sistematización y análisis de datos, redacción y revisión del trabajo.

Ernesto Álvarez Miranda: sistematización y análisis de datos, redacción y revisión del trabajo.

Agradecimientos

Al equipo del Centro de Estudios de Derecho Procesal Constitucional.

Biografía de los autores

Omar Sar Suárez es doctor y magíster en Derecho con mención en Derecho Constitucional por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Miembro hábil de los Colegios de Abogados de Lima y Buenos Aires, así como de la Asociación Peruana de Derecho Constitucional. Coordinador académico del doctorado en Derecho de la Universidad de San Martín de Porres, donde cuenta con más de veintidós años de trayectoria como profesor de Derecho Constitucional y Procesal Constitucional. Además, preside el Centro de Estudios de Derecho Procesal Constitucional. Se desempeña actualmente como asesor jurisdiccional del Tribunal Constitucional.

Ernesto Álvarez Miranda es decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de San Martín de Porres. Doctor en Derecho y maestro en Derecho Civil y Comercial por la Universidad de San Martín de Porres. Exbecario del Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI) con especialización en Derecho Político por la Universidad de Navarra. Dicta las asignaturas de Teoría Constitucional en pregrado y Seminario de Derecho y Política en el Programa de Doctorado en Derecho. Ha sido presidente del Tribunal Constitucional del Perú y magistrado de este. Condecorado por el Colegio de Abogados de Lima con la Orden Vicente Morales y Duárez. Fue miembro de la Directiva CAL en el período del decano Felipe Osterling.

Correspondencia

osars@usmp.pe