

## DOCUMENTO DEFENSORIAL N° 001-2025-DP/SDHPA

### **La institución de la Presidencia de la República, a propósito de su inmunidad y sus causales de acusación constitucional “hacia una gobernabilidad democrática, estable y sostenible”**

“El actual contexto político es una muestra de ello, situación que nos revela que el acoso se perfecciona con las denuncias e investigaciones, sin que necesariamente lleguen estos casos a una acusación, lo cual más allá de desacreditar al gobernante de turno, hecho meramente circunstancial desde luego, daña y afecta seriamente a nuestra democracia y a una endeble institucionalidad, en este caso, la institución de la Presidencia de la República.”

**Lima, abril 2025**



Defensoría del Pueblo

Jirón Ucayali 394-398 Lima-Perú

Teléfono: (511) 311-0300

Correo electrónico: [consulta@defensoria.gob.pe](mailto:consulta@defensoria.gob.pe)

Página web: <http://www.defensoria.gob.pe>

Línea gratuita: 0800-15170

Documento Defensorial N° 001-2025-DP/SDHPA “La institución de la Presidencia de la República, a propósito de su inmunidad y sus causales de acusación constitucional

“hacia una gobernabilidad democrática, estable y sostenible”

El presente documento fue elaborado bajo la dirección del Defensor del Pueblo, Josué Gutiérrez Córdor.

La unidad orgánica a cargo de su elaboración, revisión, corrección y visto bueno fue la Sub adjuntía para los Derechos Humanos y la Población Afroperuana a cargo de Carlos Fernández Millán, contó con los aportes de Hebert Anderson Saldaña Saavedra, Jefe de Gabinete, Raúl Enrique Miranda Sousa Infante, Defensor Adjunto para la Seguridad Ciudadana, Seguridad Nacional y la Lucha contra las Drogas y Airtón Carretero, Asesor de la Defensoría Adjunta General.

Fue aprobado por Rina Karen Rodríguez Luján, Primera Adjunta (e), conforme al procedimiento establecido mediante Resolución Administrativa n.º 006-2023/DP-PAD.

## Introducción

El Estado Constitucional de Derecho en nuestro país se encuentra en un franco proceso de debilitamiento y la institución de la Presidencia de la República no es ajena, habida cuenta que, en los últimos años, ha sido objeto de intervenciones y actuaciones bajo distintas interpretaciones por parte del Ministerio Público y el Poder Judicial lo que resulta sumamente preocupante para la Defensoría del Pueblo. En ese sentido, existe la necesidad de ahondar en su estudio, con la finalidad de clarificar el ámbito de la separación de poderes y las excepciones constitucionales a la luz del artículo 117° de la Constitución.

El Perú es un Estado democrático, cuya forma de gobierno reside en el poder del pueblo, quien lo ejerce a través de representantes elegidos libremente en elecciones periódicas, y éstos se encuentran investidos de prerrogativas, atribuciones y funciones previstas en la Constitución y la Ley. A la par de lo señalado, en un Estado democrático, se protegen los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos, y se garantiza la participación activa de la sociedad en la toma de decisiones políticas.

En un Estado democrático, un organismo constitucional autónomo como la Defensoría del Pueblo, promueve, precisamente, su fortalecimiento como garantía del ejercicio del derecho fundamental de la persona y la comunidad, haciendo viable una adecuada gobernabilidad en aras del “Estado de bienestar” para la nación. De esta manera, se genera la estabilidad, la justicia y un desarrollo sostenible al garantizar que el poder esté en manos del pueblo, cuya participación activa de la sociedad hará que deba ser ejercido para forjar un futuro mejor.

Ahora bien, debemos señalar que, de acuerdo a nuestra Constitución el régimen de responsabilidad del Jefe de Estado, se encuentra claramente delimitado por la norma antes mencionada, pero es el caso que desde las distintas interpretaciones del Ministerio Público y últimamente del Poder Judicial se habría desnaturalizado su regulación a los efectos de una errada aplicación; sin embargo, desde un enfoque de un estudio histórico-sistemático podemos establecer los alcances y real contenido que, el artículo 117° de nuestra Ley Fundamental, tiene a los efectos de poder encausar constitucionalmente a un Presidente, denominada oficialmente dicha regla constitucional como: “excepción a la inmunidad presidencial”, según el cual, el Presidente de la República únicamente puede ser acusado, durante el ejercicio de sus funciones, por: (i) traición a la patria; (ii) por impedir las elecciones presidenciales, parlamentarias, regionales o municipales; (iii) por disolver el Congreso, salvo en los casos previstos en el artículo 134 de la Constitución; y, (iv) por impedir su reunión o funcionamiento, o los del Jurado Nacional de Elecciones y otros organismos del sistema de la denominada justicia electoral.

Así, la ratio legis del dispositivo aludido esboza una connotación que se circunscribe al fuero congresal -y no a otro poder u organismo constitucionalmente autónomo-, dentro de sus competencias constitucionales: su labor de fiscalización por antonomasia y a partir de ello, el ejercicio del control político, en este caso, respecto al Poder Ejecutivo, concretamente con relación a la figura de la Presidencia de la República, lo que demanda el estudio del vocablo “acusar”, el cual tiene una acepción eminentemente parlamentaria y no penal -conforme a nuestra constitución histórica-, tal como se ha asumido equivocadamente en estos últimos años.

Todo ello acorde con el principio de equilibrio de poderes que no es sino el complemento del principio de separación de poderes, ambos indesligables, en mérito al cual – nos referimos a este último - se establece un sistema de controles, de pesos y contrapesos recíprocos que definen, en toda su extensión, la noción misma del derecho constitucional, en tanto “encuadramiento jurídico del poder político”, el cual debe ser ejercido con apego a nuestra Constitución y, claro está, favoreciendo y fortaleciendo una anhelada institucionalidad democrática, de tal manera que la estabilidad política genere, de suyo, un clima económico favorable al bienestar general.

Finalmente, el resultado del presente estudio nos permite concluir que la institución presidencial – constituida por el Presidente de la República y sus vicepresidentes – debe ser preservada, sin que ello implique, desde luego, que quede exenta de control alguno, escenario absolutamente inimaginable por supuesto; sin embargo, su fase inicial de control es la fase política y no otra, la cual se realiza a instancia de la jurisdicción congresal, dado que el Parlamento es el contrapeso natural, digamos, del Jefe de Estado, para luego pasar, ya en un segundo momento, a la fase penal, según sea el caso, y no al revés, ni mucho menos simultáneamente, ese es el modelo previsto y delimitado en nuestra Constitución, tal como seguidamente pasamos a exponer.



## ÍNDICE

<b>Introducción</b>	<b>02</b>
<b>I. Antecedentes</b>	<b>05</b>
<b>1.1. Disposiciones del Ministerio Público de no iniciar investigaciones contra la institución presidencial</b>	
<b>1.2. Cambio de criterio institucional del Ministerio Público para iniciar investigaciones contra la institución presidencial</b>	
<b>II. Análisis</b>	<b>06</b>
<b>2.1. Controversia interpretativa</b>	
<b>2.1.1. La institución presidencial en el ordenamiento jurídico</b>	
<b>2.1.1.1. Marco constitucional de la institución presidencial</b>	<b>07</b>
<b>2.1.1.2. Marco legal de la institución presidencial</b>	<b>10</b>
<b>2.1.2. Atribuciones del Congreso de la República</b>	
<b>2.1.2.1. Facultad exclusiva y excluyente de acusar constitucionalmente a cargo del Congreso de la República</b>	<b>12</b>
<b>2.1.2.2. Marco legal del Congreso de la República</b>	<b>17</b>
<b>2.1.3. Atribuciones del Ministerio Público</b>	<b>25</b>
<b>2.1.3.1. Marco constitucional de la actuación del Ministerio Público</b>	
<b>2.1.3.2. Marco legal del Ministerio Público</b>	<b>26</b>
<b>2.1.3.3. Limitaciones a la facultad de investigar y acusar a la institución presidencial</b>	<b>27</b>
<b>2.1.4. Atribuciones constitucionales del Poder Judicial</b>	<b>29</b>
<b>2.1.4.1. Marco constitucional de la actuación del Poder Judicial</b>	<b>30</b>
<b>2.1.4.2. Marco legal del Poder Judicial</b>	<b>31</b>
<b>III. Conclusiones</b>	<b>32</b>



## **La institución de la Presidencia de la República, a propósito de su inmunidad y sus causales de acusación constitucional**

### **I. Antecedentes**

#### **I.1. Disposiciones del Ministerio Público de iniciar investigaciones contra la institución presidencial**

La historia del Ministerio Público con relación a su facultad de investigar y acusar a la institución de la presidencia de la República tiene larga data. De allí que, distintas administraciones desde la década de los noventa, en aplicación de la Constitución Política de 1979, y luego, de la Constitución de 1993, optaron por no investigar a los Presidentes de la República, hasta la administración del año 2022, en donde se apertura investigación preliminar al señor José Pedro Castillo Terrones.

Así, la tradición interpretativa del Ministerio Público se ve alterada, lo que ha conllevado que a partir de dicho antecedente se aperturen carpetas fiscales para investigar de manera preliminar a la Institución de la Presidencia de la República.

Los Presidentes de la República: Fernando Belaunde Terry, Alan García Pérez, Alberto Fujimori Fujimori, Alejandro Toledo Manrique, Ollanta Humala Tasso, Pedro Pablo Kuczynski Godard, Martín Vizcarra Cornejo, Fernando Sagasti Hochhausler, Pedro Castillo Terrones y Dina Boluarte Zegarra, no han estado exentos de diversas denuncias en el ámbito del Ministerio Público; sin embargo, solo a partir de José Pedro Castillo Terrones se abrieron investigaciones preliminares, mientras que a los anteriores presidentes, no, aun cuando existían solicitudes para investigar por la comisión de supuestos delitos en el ámbito del Ministerio Público.

#### **I.2. Cambio de criterio institucional del Ministerio Público para iniciar investigaciones contra la institución presidencial**

El Ministerio Público, desde que fue reconocido como institución autónoma, con la Constitución Política de 1979, ha tenido un criterio uniforme de no denunciar a Presidentes de la República en el ejercicio de sus funciones, conforme a lo regulado en el artículo 117 de la Constitución Política vigente. Sin embargo, este criterio cambió en el mes de octubre del año 2022, cuando la entonces Fiscal de la Nación Patricia Benavides presentó una denuncia constitucional en contra del por entonces Presidente de la República José Pedro Castillo Terrones.

Desde aquel entonces, se viene investigando a Presidentes de la República durante su periodo, fuera de los alcances del citado artículo 117 de la Constitución, esto es, sin que se trate de casos de traición a la patria, impedir las elecciones, disolver el Congreso, y, por impedir su funcionamiento o los del Jurado Nacional de Elecciones y otros organismos del sistema electoral.

Estas investigaciones, que terminan a lo sumo en la etapa preliminar, conllevan una serie de diligencias y medidas limitativas de derechos que perturban el ejercicio de la presidencia de la República de gobernar el país con las prerrogativas constitucionales que ello demanda, al tener que someterse a las investigaciones y asistir a citaciones que realiza el Ministerio Público, antes de enfocarse en las decisiones y acciones de gobierno necesarias para dirigir el país.

## II. Análisis

### II.1. **Controversia interpretativa**

Determinar si la aplicación del artículo 117° de la Constitución Política del Perú incluye la potestad al Ministerio Público para investigar al Presidente de la República o por el contrario constituye un ejercicio irregular de su competencia y si, por ello, obstaculiza la labor presidencial para ejercer sus atribuciones y prerrogativas señaladas en la constitución y la ley.

#### II.1.1. **La institución presidencial en el ordenamiento jurídico**

La institución de la Presidencia de la República en el Perú constituye el eje central del Poder Ejecutivo y desempeña un papel fundamental en la conducción del Estado. Así, según la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), el Presidente de la República es el Jefe del Estado, Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú, y lidera la política general del Gobierno.

Además, el Presidente de la República es elegido por sufragio directo para un mandato de cinco años, sin posibilidad de reelección inmediata. Sus funciones están delineadas en la Constitución Política del Perú y en la LOPE, incluyendo la dirección de la política general del Gobierno, la representación del Estado en el ámbito nacional e internacional, la promulgación y reglamentación de leyes, y la conducción de la política exterior.

#### II.1.1.1. **Marco constitucional de la institución presidencial**

La Constitución Política del Perú de 1993, con sus reformas vigentes, regula detalladamente la institución de la Presidencia de la República en los artículos 110° al 118°, regulando en el artículo 117° la figura de la excepción a la inmunidad presidencial, relativo a la acusación constitucional del presidente, en los únicos supuestos allí precisados.

Al respecto, el artículo 110 señala que el Presidente de la República es el Jefe del Estado y personifica a la Nación. Seguidamente, precisa que para ser elegido Presidente de la República se requiere ser peruano por nacimiento, tener más de treinta y cinco años de edad al momento de la postulación y gozar del derecho de sufragio. Ahora bien, el numeral 3 del artículo 118, respecto a las atribuciones del Presidente de la República señala que corresponde al mismo, dirigir la política general del Gobierno.

Es decir, el Presidente de la República en nuestro ordenamiento constitucional es el Jefe de Estado y, a la vez, es el Jefe de Gobierno, desplegando funciones de representación formal de nuestro país y dirigiendo y coordinando las acciones concretas de gobierno, respectivamente.

Por otro lado, el artículo 111 de la Constitución indica que, el Presidente de la República se elige por sufragio directo. Es elegido el candidato que obtiene más de la mitad de los votos. Por ello, la institución presidencial conformada por un presidente y dos vicepresidentes, alcanzan una elevada legitimidad democrática, toda vez que son elegidos de forma directa.

Lo señalado, nos permite inferir que, la elección popular del Presidente de la República tiene como finalidad conferirle un mandato expreso de gobierno y que éste se cumpla en el período quinquenal, sin interrupciones. Asimismo, un presidente solo puede ser apartado legítimamente del cargo, de manera permanente o temporal, siempre y cuando, se cumplan taxativamente las causales previstas de vacancia y suspensión, previstas en los artículos 113<sup>1</sup> y 114<sup>2</sup> de la Constitución, respectivamente.

En ese sentido, la Presidencia de la República es el cargo y la institución que ejerce la jefatura de Estado y de Gobierno, lo cual denota un sistema de gobierno

---

<sup>1</sup> **Artículo 113.- Vacancia de la Presidencia de la República**

La Presidencia de la República vaca por:

1. Muerte del Presidente de la República.
2. Su permanente incapacidad moral o física, declarada por el Congreso.
3. Aceptación de su renuncia por el Congreso.
4. Salir del territorio nacional sin permiso del Congreso o no regresar a él dentro del plazo fijado.
5. Destitución, tras haber sido sancionado por alguna de las infracciones mencionadas en el artículo 117 de la Constitución.

<sup>2</sup> **Artículo 114.- Suspensión del ejercicio de la Presidencia**

El ejercicio de la Presidencia de la República se suspende por:

1. Incapacidad temporal del Presidente, declarada por el Congreso, o
2. Hallarse éste sometido a proceso judicial, conforme al artículo 117 de la Constitución.





republicano. Es por ello que, el presidente es el representante máximo del Estado y desempeña un papel clave en la gobernabilidad y la representación del país tanto a nivel nacional como internacional.

Asimismo, la institución presidencial es fundamental para la estabilidad y la continuidad del Estado, y su titular puede influir significativamente en la dirección política y social del país. El presidente debe equilibrar diversas responsabilidades y trabajar en colaboración con otras ramas del gobierno para lograr los objetivos nacionales. Es así que, no es solo un alto funcionario, sino es la máxima autoridad de la nación.

De igual modo, debemos señalar que, existen dos tipos de sistemas: la República presidencialista, donde el presidente actúa como jefe de Estado y jefe de gobierno, concentrando gran parte del poder ejecutivo. Y la República parlamentarista, donde el presidente tiene un rol más simbólico y ceremonial, mientras que el primer ministro o jefe de gobierno ejerce la mayor parte del poder ejecutivo.

Siendo ello así, el sistema de gobierno peruano se caracteriza, en esencia, por ser básicamente presidencialista. Sin embargo, incorpora elementos del parlamentarismo, lo que ha dado lugar a una configuración institucional híbrida o atenuada. Esta mixtura no es resultado de un diseño constitucional deliberado y sistemático, sino de una evolución condicionada por contextos históricos específicos, marcados por urgencias y asonadas políticas, tensiones sociales y crisis institucionales.

En ese sentido, se ha señalado que una de las motivaciones fundamentales de los constituyentes peruanos fue garantizar una relación armónica entre el Ejecutivo y el Legislativo, donde pueda imperar un diálogo democrático constructivo, como ideal. Esta aspiración, no obstante, ha resultado difícil de materializar, debido en parte a las secuelas del proceso de independencia y la posterior consolidación de las instituciones republicanas.

Durante el siglo XIX, el Perú fue escenario de frecuentes intervenciones militares y liderazgos personalistas, que configuraron profundamente la concepción del poder presidencial. Es así que, en gran parte de ese siglo, los presidentes fueron en muchos casos caudillos de estirpe o con respaldo militar que imponían su voluntad por encima de los demás órganos del Estado, debilitando cualquier intento de institucionalización democrática. Esta tradición de presidencialismo fuerte e incluso autoritario dejó una huella estructural en la cultura política peruana.

Así, ya en el siglo XX, se evidenció la necesidad de limitar esos excesos mediante mecanismos institucionales que introdujeran contrapesos desde el Legislativo. Las

Constituciones de 1979 y 1993 introdujeron figuras propias del parlamentarismo, como la cuestión de confianza —tanto facultativa como obligatoria—, la posibilidad de disolver constitucionalmente el Congreso y los mecanismos de interpelación y censura contra los ministros de Estado. Estos instrumentos, si bien provienen del parlamentarismo, fueron incorporados con la intención de fortalecer una gobernabilidad democrática equilibrada.

Este fenómeno ha sido conceptualizado por la doctrina como una parlamentarización del presidencialismo peruano, dando paso a un presidencialismo atenuado. Se trata de un intento por incorporar válvulas de escape institucional frente a los bloqueos o excesos del poder, tanto del Ejecutivo como del Legislativo. Así, por ejemplo, se permite al presidente disolver el Congreso si este le niega dos cuestiones de confianza, pero también se otorga al Congreso la posibilidad de vacar al presidente por “incapacidad moral”, una figura jurídica que ha sido utilizada de forma controvertida.

Al respecto, la institución presidencial no está exenta de una acusación por la eventual comisión de algún delito, sin embargo, para ello, existe otro procedimiento que también es estrictamente parlamentario, como es la figura jurídica que permite la viabilidad de la destitución o vacancia para proceder posteriormente a investigarse a un Presidente de la República, la misma que está descrita en el artículo 113° de nuestra carta magna, toda vez que la comisión de un delito por menor que sea en su connotación penal, conlleva intrínsecamente un hecho inmoral, el mismo que calificado en el ámbito parlamentario puede ser causal de una vacancia.

Ahora bien, lo que resulta problemático es que este presidencialismo híbrido no siempre se ha traducido, como fue su razón de ser, en una gobernabilidad efectiva. Lamentablemente, nuestro país ha sido escenario, en las últimas décadas, de múltiples crisis políticas que han derivado en la caída de presidentes por falta de mayoría en el Congreso, así como en el uso estratégico de los mecanismos constitucionales para forzar salidas del poder. La presidencia peruana, por tanto, se mueve en una constante inestabilidad: cuando el presidente goza de mayoría parlamentaria, ejerce un poder notablemente amplio, pero si carece de esa mayoría, puede enfrentarse a una parálisis institucional o incluso a su destitución.

#### **II.1.1.2. Marco legal de la institución presidencial**

El artículo 4, inciso 1, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) establece que el Poder Ejecutivo tiene competencias exclusivas como el diseño y la supervisión de políticas nacionales y sectoriales, las cuales deben ser cumplidas obligatoriamente por todas las entidades del Estado, así como en todos los niveles de gobierno. Estas políticas nacionales definen los objetivos prioritarios del país, los lineamientos

generales, estándares de cumplimiento y la provisión de servicios esenciales a la población para el normal funcionamiento del Estado, tanto en el ámbito público como privado. En ese sentido, estas políticas constituyen la base de la política general de gobierno, cuya conducción específica recae sobre la figura del Presidente de la República.

De acuerdo con el artículo 8.2, literal a), de la misma ley, el Presidente, en su calidad de Jefe del Poder Ejecutivo, tiene la responsabilidad de dirigir y aprobar la política general del Gobierno, para cuya labor la Institución de la Presidencia de la República cuenta con la asistencia técnica y administrativa del Despacho Presidencial, cuya conformación incluye a los dos vicepresidentes de la república, conforme lo señala y estructura los artículos 9° y 10° de la LOPE<sup>3</sup>.

Sin embargo, para que pueda ejercer esta labor con eficacia y legitimidad, resulta esencial que se mantenga la estabilidad de, y durante, su mandato. Someterlo a constantes investigaciones o cuestionamientos sin fundamentos constitucionales no solo socava su autoridad, sino que, además, desestabiliza el frágil sistema institucional que está encargado de conducir, afectando la implementación de políticas públicas y comprometiendo la gobernabilidad democrática. Por ello, la figura presidencial requiere de garantías mínimas, claro está, para poder ejercer su función con firmeza, sin interferencias que alteren el equilibrio del poder establecido por la Constitución.

### II.1.2. Atribuciones del Congreso de la República

Por otro lado, las atribuciones del Congreso de la República del Perú están definidas en la Constitución Política y por supuesto en el Reglamento del Congreso. A continuación, se presentan las principales atribuciones:

- **Legislación:** El Congreso tiene la facultad de crear, modificar y derogar leyes, así como interpretar las existentes. Esto incluye la aprobación de resoluciones legislativas y la regulación de su propio funcionamiento a través de su reglamento.
- **Fiscalización:** El Congreso de la República tiene la facultad de fiscalizar al gobierno, poderes del estado y organismos constitucionalmente autónomos dentro de los límites de la constitución y la ley. Esta función de fiscalización es crucial para garantizar la transparencia, la rendición de cuentas y el buen uso de los recursos públicos.

---

<sup>3</sup> **Artículo 9.- Del Despacho Presidencial.** *El Despacho Presidencial es responsable de la asistencia técnica y administrativa a la Presidencia de la República para el cumplimiento de sus competencias y funciones. El nombramiento del Secretario General de la Presidencia de la República se efectúa con arreglo a ley. (...). Así mismo, en el artículo 10°, in fine, se señala que los vicepresidentes de la República forman parte del Despacho Presidencial.*

- **Control político:** El Congreso ejerce control sobre los poderes del Estado y organismos constitucionalmente autónomos. Esto incluye la investidura del Consejo de ministros, Interpelaciones, Censuras, Mociones de orden del día, entre otros.
- **Aprobación del presupuesto:** El Congreso es responsable de aprobar el presupuesto general de la República y la cuenta general del Estado, lo que implica un control sobre la gestión financiera del Gobierno.
- **Autorización de empréstitos:** El Congreso tiene la atribución de autorizar al Poder Ejecutivo para contraer empréstitos, conforme a lo establecido en la Constitución.
- **Derecho de amnistía:** El Congreso puede ejercer el derecho de amnistía, que permite perdonar delitos en ciertas circunstancias.
- **Aprobación de tratados internacionales:** El Congreso tiene la facultad de aprobar tratados y convenios internacionales, de acuerdo con la Constitución.
- **Investigaciones:** El Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público, y sus comisiones tienen la facultad de requerir la comparecencia de funcionarios de todos los poderes del Estado y organismos constitucionalmente autónomos, y presentación de documentos.
- **Acusación de altos funcionarios:** El Congreso tiene la atribución exclusiva y excluyente de acusar ante el Poder Judicial a altos funcionarios, incluyendo al Presidente de la República, por infracción de la Constitución y delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones.
- **Facultad jurisdiccional:** Potestad que tiene el Congreso de resolver controversias de naturaleza político-constitucionales como la interpretación de la Constitución, el control de constitucionalidad y responsabilidad de funcionarios públicos, a través de diversos mecanismos establecidos en la Constitución y en las Leyes Orgánicas.
- **Delegación de facultades:** El Congreso puede delegar ciertas facultades legislativas al Poder Ejecutivo, aunque hay materias que no pueden ser delegadas, como las leyes orgánicas.
- **Otras atribuciones:** El Congreso también tiene otras atribuciones que le son asignadas por la Constitución y su reglamento, que incluyen la designación de altos funcionarios y ratificación de los mismos.

#### II.1.2.1. **Facultad exclusiva y excluyente de acusar constitucionalmente a cargo del Congreso de la República**

El antejuicio político se asemeja, en sus efectos, al proceso de levantamiento de inmunidad parlamentaria, toda vez que este puede resultar en la posibilidad de que el Congreso autorice a la judicatura a iniciar o continuar un proceso penal, aunque solo procede por actos considerados como delito común y no de función, en cuyo caso corresponde al Parlamento evaluar si existen indicios de la comisión de tal tipo de delito.

Para el proceso de levantamiento de inmunidad parlamentaria, éste se centra en la profundidad o límites de la evaluación o investigación que realice el Parlamento, siendo el tipo de evaluación dirigida únicamente a descartar la existencia de motivaciones políticas o de índole discriminatorio; en cambio, en el caso del antejuicio político, el Congreso sí realiza una evaluación cuasi jurisdiccional relacionada a la responsabilidad constitucional del acusado, que implica, inclusive, que ni el Ministerio Público —en la formalización de la denuncia— ni el Poder Judicial —en el auto apertorio de instrucción— puedan alterar los términos de la acusación.

Recordemos que, en la Constitución de 1979, se precisaba en el artículo 183° y 184° las atribuciones del Congreso de la República:

**Artículo 183°.-**

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

**Artículo 184°.-**

**Corresponde al Senado declarar si hay o no lugar a formación de causa a consecuencia de las acusaciones hechas por la Cámara de Diputados. En el primer caso, queda el acusado en suspenso en el ejercicio de su función y sujeto a juicio según ley.**

En la Constitución Política de 1993, en sus artículos 97° y 99° se prescribe que:

**“Artículo 97.- Función fiscalizadora**

*La Cámara de Diputados puede iniciar **investigaciones** sobre cualquier asunto de interés público. Es obligatorio comparecer, por requerimiento, ante las comisiones encargadas de tales investigaciones, bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial.*

***Para el cumplimiento de sus fines, dichas comisiones pueden acceder a cualquier información, la cual puede implicar el levantamiento del secreto bancario y el de la reserva tributaria; excepto la información que afecte la intimidad personal. Sus conclusiones no obligan a los órganos jurisdiccionales.***

***“Artículo 99.- Acusación por infracción de la Constitución***

*Corresponde a la Cámara de Diputados, de acuerdo con su reglamento, **acusar** ante el Senado: al presidente de la República; a los senadores; a los diputados; a los ministros de Estado; a los magistrados del Tribunal Constitucional; a los miembros de la Junta Nacional de Justicia; a los jueces de la Corte Suprema; a los fiscales supremos; al defensor del pueblo y al contralor general **por infracción de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco años después de que hayan cesado en éstas.**”*

Estos artículos establecen las facultades de investigación y acusación del Congreso a altos funcionarios del Estado, entre ellos, al Presidente y otros, quienes pueden ser responsabilizados por infracción de la Constitución o por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, incluso hasta cinco años después de haber cesado en el cargo. Las normas buscan asegurar la rendición de cuentas y evitar lógicamente la impunidad, permitiendo que estos funcionarios sean investigados y acusados constitucionalmente por actos indebidos relacionados con el ejercicio de sus funciones públicas.

Por otro lado, en el artículo 100° se establece lo siguiente:

***“Artículo 100.- Antejucio Constitucional***

*Corresponde al Senado, de acuerdo con su reglamento, 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 cualquier otra responsabilidad.*



***El acusado tiene derecho, en este trámite, a la defensa por sí mismo y con asistencia de abogado ante la Cámara de Diputados y el Senado.***

***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.***

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

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

Este artículo otorga al Congreso de la República la facultad exclusiva de imponer sanciones políticas y administrativas a altos funcionarios acusados de infracción constitucional o por la comisión de delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, precisando el trámite procedimental del denominado antejuicio.

En resumen, el Congreso de la República del Perú tiene atribuciones claras y definidas para acusar constitucionalmente a todos los altos funcionarios descritos en el artículo 99° de la Constitución, con la salvedad del presidente de la República que tiene una protección adicional contenida en el artículo 117° de la misma Ley fundamental, que solo puede ser investigado por traición a la Patria; por impedir las elecciones presidenciales, parlamentarias, regionales o municipales; por disolver la Cámara de Diputados, salvo en los casos previstos en el artículo 134 de la Constitución, y por impedir la reunión o funcionamiento de cualquiera de las cámaras del Congreso, o los del Jurado Nacional de Elecciones y otros organismos del sistema electoral, en todas lo demás resultaría inaplicable. Estas atribuciones son fundamentales para el control político y la rendición de cuentas.

A este respecto, el Tribunal Constitucional (Cfr. STC, Expediente N° 0006-2003-AI/TC), al referirse de manera general a la figura del Antejuicio Político, como condición previa para la incoación del proceso penal a altos funcionarios públicos, ha señalado:

Que, el privilegio del antejuicio político del cual es beneficiario el Presidente de la República solo en lo previsto en el artículo 117°-, los Congresistas, los Ministros de Estado, los miembros del Tribunal Constitucional, los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura, los Vocales de la Corte Suprema,

los Fiscales Supremos, el Defensor del Pueblo y el Contralor General de la República (artículo 99° de la Constitución).

Asimismo, en virtud de dicho privilegio, los referidos funcionarios públicos tienen el derecho de no ser procesados penalmente por la jurisdicción ordinaria, si no han sido sometidos previamente a un procedimiento político jurisdiccional, debidamente regulado, ante el Congreso de la República, en el cual el cuerpo legislativo debe haber determinado la verosimilitud de los hechos que son materia de acusación, así como su subsunción en unos tipos penales de orden funcional, previa e inequívocamente establecidos en la ley.

De este modo, en el antejuicio sólo cabe formularse acusaciones por las supuestas responsabilidades jurídico-penales (y no políticas) de los funcionarios estatales citados en el artículo 99° de la Constitución, ante los supuestos delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones. Una vez que el Parlamento ha sometido a investigación la denuncia (que puede provenir de su propio seno) y ha determinado la existencia de suficientes elementos de juicio que, desde su perspectiva, configuran la comisión de un delito en el ejercicio de las funciones, actúa como entidad acusadora, dejando sin efecto la prerrogativa funcional del dignatario, suspendiéndolo en el ejercicio de sus funciones, y poniéndolo a disposición de la jurisdicción penal.

Es así que, en los casos de antejuicio, las funciones del Congreso relevan a las del Ministerio Público (porque acusa), e incluso a las del juez instructor (porque previamente investiga), pero nunca a las del juez decisor (porque nunca sanciona). Y es que la facultad de aplicar sanciones de carácter civil o penal sobre la base de argumentos jurídico-penales, es exclusiva del Poder Judicial.

En conclusión, el antejuicio es una prerrogativa funcional de la que gozan determinados funcionarios, con el propósito de que no puedan ser procesados ante la judicatura penal por los delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, sin que medie un procedimiento con las debidas garantías procesales ante el Congreso de la República y la consecuente acusación del propio Legislativo.



A su turno, el artículo 117° establece, ya de modo específico, los motivos por los que se puede acusar constitucionalmente al Presidente de la República durante su mandato:

- **Causales de acusación:** El artículo 117° establece que el Presidente de la República puede ser acusado por traición a la patria, por impedir las elecciones, por disolver el Congreso de manera inconstitucional, y por otros delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones. Esto implica que la acusación debe estar fundamentada en hechos graves que comprometan la integridad del Estado y el orden democrático.
- **Procedimiento de acusación:** La acusación debe ser presentada ante el Congreso, que tiene la facultad de decidir si procede o no la acusación. Este proceso es de naturaleza política y no judicial, lo que significa que el Congreso actúa jurisdiccionalmente como un órgano de control político sobre el Poder Ejecutivo.
- **Derecho a la defensa:** El Presidente tiene, como no podía ser de otro modo, derecho a defenderse ante el Congreso durante el proceso de acusación, repetimos -únicamente por las causales descritas en el artículo 117° de la Ley fundamental-. Esto garantiza que se respeten los principios del debido proceso y el derecho a la defensa, fundamentales en cualquier procedimiento que implique la posibilidad de sanciones.
- **Consecuencias de la acusación:** Si el Congreso aprueba la acusación, el Presidente puede ser destituido de su cargo y, en algunos casos, inhabilitado para ejercer funciones públicas en el futuro.
- **Control de la legalidad:** La interpretación del artículo 117° debe estar en consonancia con los principios de legalidad y el respeto a los derechos fundamentales, tal como lo establece la Constitución. Esto implica que cualquier acusación debe ser realizada de manera objetiva y transparente, evitando incurrir en abusos de poder, siempre observando el principio de taxatividad expresado en el artículo antes descrito.

Es decir, el artículo 117° de la Constitución Política del Perú establece un marco claro, más acotado acorde a la investidura presidencial, para la procedencia de la acusación constitucional del Presidente de la República, garantizándose al mismo tiempo su derecho a la defensa y el respeto a los principios del debido proceso. Este

artículo, y su observancia, es por tanto esencial para el equilibrio de poderes y la rendición de cuentas en el sistema democrático peruano.

### II.1.2.2. Marco legal del Congreso de la República

Es necesario precisar que de acuerdo al artículo 94° de la Constitución Política, el Congreso elabora y aprueba su Reglamento, el cual en su artículo 89° regula muy ampliamente y de manera detallada el procedimiento jurisdiccional de acusación constitucional:

#### ***“Artículo 89.- Procedimiento de acusación constitucional***

*Mediante el procedimiento de acusación constitucional se realiza el antejuicio político de los altos funcionarios del Estado comprendidos en el artículo 99 de la Constitución Política. El procedimiento de acusación constitucional se desarrolla observando las siguientes reglas:*

*a) Los Congresistas, el Fiscal de la Nación o cualquier persona que se considere directamente agraviada pueden presentar denuncia constitucional contra los altos funcionarios del Estado comprendidos dentro de los alcances del artículo 99 de la Constitución Política.*

*La denuncia se presenta por escrito y debe contener:*

- Nombre del denunciante y domicilio procesal, de ser el caso.*
- Fundamentos de hecho y de derecho.*
- Documentos que la sustenten o, en su defecto, la indicación del lugar donde dichos documentos se encuentren.*
- Fecha de presentación.*
- Firma del denunciante o denunciantes.*
- Copia simple del documento oficial de identificación del denunciante, en caso de que la denuncia no provenga de Congresista o del Fiscal de la Nación.*

*b) Las denuncias presentadas son derivadas inmediatamente a la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales para su calificación.*

*c) La Subcomisión de Acusaciones Constitucionales es el órgano encargado de calificar la admisibilidad y procedencia de las denuncias constitucionales presentadas, así como realizar la investigación en los procesos de acusación constitucional, emitiendo el informe final correspondiente. El número de integrantes y su conformación responden a los principios de pluralidad y proporcionalidad de todos los grupos parlamentarios. Sus miembros, entre ellos su Presidente, son designados por la Comisión Permanente.*

*La calificación sobre la admisibilidad y/o procedencia de las denuncias, se realizará en un plazo máximo de diez (10) días hábiles, conforme a los siguientes criterios:*

- Que hayan sido formuladas por persona capaz, por sí o mediante representante debidamente acreditado.*
- Que la persona que formula la denuncia sea agraviada por los hechos o conductas que se denuncian.*

- Que se refieran a hechos que constituyan infracción de la Constitución y/o delitos de función previstos en la legislación penal.
- Que cumpla con los requisitos señalados en el segundo párrafo del literal a) precedente.
- Si a la persona denunciada le corresponde o no la prerrogativa funcional del antejuicio, o si ésta se encuentra o no vigente.
- Si el delito denunciado no ha prescrito.

Las denuncias que son calificadas improcedentes se remitirán al archivo. Las que son declaradas inadmisibles serán notificadas al denunciante para que en el plazo no mayor de tres (03) días hábiles subsane las omisiones a que hubiere lugar. Si en dicho plazo, el denunciante no llega a subsanar las referidas omisiones, la denuncia se enviará al archivo, dejando a salvo su derecho.

Las denuncias constitucionales por delitos de acción privada son declaradas inadmisibles de plano. Los informes que contengan la calificación positiva de admisibilidad y procedencia de una denuncia constitucional, deberán indicar además, si es que así lo estima pertinente, sobre la posibilidad de acumulación con alguna denuncia que se encuentre en estado de investigación.

Los Congresistas que integran la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales están impedidos de presentar denuncias constitucionales.

d) La Subcomisión de Acusaciones Constitucionales presentará su informe de calificación a la Presidencia de la Comisión Permanente. Ésta aprobará, sobre la base del informe de calificación y con la mayoría de sus miembros presentes, el plazo dentro del cual la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales realizará la investigación y presentará su informe, el cual no podrá ser mayor de quince (15) días hábiles, prorrogable por el término que disponga la Comisión Permanente por una sola vez. Excepcionalmente, se podrá fijar un plazo mayor cuando el proceso a investigarse sea susceptible de acumulación con otra u otras denuncias constitucionales.

El plazo antes referido se computa a partir del día siguiente de la sesión en la que el pleno de la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales toma conocimiento de la notificación del plazo acordado por la Comisión Permanente.

La Subcomisión de Acusaciones Constitucionales realiza su función conforme al siguiente procedimiento:

d.1 La denuncia es notificada al denunciado por el Presidente de la Subcomisión dentro de los tres (03) días hábiles siguientes a la toma de conocimiento, por parte del pleno de la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales, del plazo aprobado para realizar su investigación. A la notificación se adjuntan los anexos correspondientes y se otorga al denunciado un plazo de cinco (05) días hábiles para formular su descargo por escrito y presentar u ofrecer los medios indiciarios y/o probatorios que considere necesarios.

*En caso de que el denunciado no tenga domicilio conocido o se encuentre fuera del país, se le notifica, adjuntando un breve resumen de la denuncia a través del Diario Oficial “El Peruano”, en su Página Web y en el Portal del Congreso.*

*Si el denunciado no formula su descargo dentro del plazo previsto, se tiene por absuelto el trámite y de existir pruebas o indicios suficientes que hagan presumir la comisión de un delito o una infracción constitucional, la Subcomisión podrá emitir el informe final o parcial correspondiente. En este caso se continuará la investigación respecto a los extremos que no sean materia del informe parcial.*

*d.2 Para el proceso de investigación, la Subcomisión podrá delegar en uno de sus integrantes la realización, en un plazo no mayor de cinco (05) días hábiles, posteriores al acto de delegación, los siguientes actos procesales:*

- La determinación de los hechos materia de la investigación.*
- La evaluación sobre la pertinencia de las pruebas y/o indicios y la recomendación para la actuación de otros medios probatorios que sean necesarios.*

*Una vez determinados los hechos que son materia de la investigación y las pruebas e indicios que se han de actuar, el Congresista delegado dará cuenta por escrito a la Presidencia de la Subcomisión sobre estos actos, en mérito de lo cual se convocará, en un plazo no mayor de cinco (05) días hábiles, a sesión para realizar la respectiva audiencia y notificará al denunciante, denunciado, los testigos y peritos.*

*d.3 En la fecha y hora establecidas se realizará la audiencia con la asistencia de la mitad más uno del número legal de los miembros de la Subcomisión. La inasistencia del denunciado a la audiencia no será impedimento para continuar con las actuaciones.*

*En el caso de que la denuncia provenga del Fiscal de la Nación, éste podrá designar a un fiscal que intervenga en la audiencia.*

*d.4 La audiencia se desarrolla de la siguiente forma:*

- Es pública, en los casos en que la denuncia verse sobre infracción a la Constitución Política. Es reservada, en los casos en que la investigación verse sobre presuntos delitos, salvo que los denunciados manifiesten su conformidad con la publicidad de la misma.*
- El Presidente de la Subcomisión da inicio a la audiencia, dejando constancia de la presencia de los demás miembros de la Subcomisión y de las inasistencias por licencias.*
- Seguidamente, el Presidente de la Subcomisión concede el uso de la palabra a los denunciantes, a fin de que expongan su denuncia; a continuación, otorga el uso de la palabra a los denunciados para que expongan sus correspondientes descargos.*
- Seguidamente, se procede a recibir las declaraciones testimoniales que hayan sido determinadas por el Congresista al que se le delegó esta función.*
- El Presidente concederá el uso de la palabra a los miembros de la Subcomisión para que formulen sus preguntas a los testigos y posteriormente hará las propias.*



- A continuación, se procede a escuchar a los peritos que hayan presentado informe y se formularán las preguntas pertinentes.
- El denunciante o el denunciado puede solicitar una réplica al Presidente de la Subcomisión, en cuyo caso el contrario tiene derecho a una réplica.
- En todo momento las partes se dirigirán al Presidente de la Subcomisión, no estando permitido el debate directo entre las mismas.
- La audiencia finaliza con las preguntas que formulen los miembros de la Subcomisión, al denunciado y al denunciante.

d.5 Concluida la audiencia y actuadas todas las pruebas, el Presidente encargará al Congresista que se delegó la determinación de los hechos materia de la investigación y la pertinencia de las pruebas, la elaboración de un informe para que lo presente, a más tardar, dentro de los cinco (5) días hábiles posteriores a la audiencia, el cual será debatido y aprobado, o rechazado, en la sesión que para el efecto convoque el Presidente de la Subcomisión. La sesión se realiza con la asistencia de la mitad más uno del número legal de los miembros de la Subcomisión.

d.6 El informe final puede concluir con la acusación del investigado o el archivamiento de la denuncia, y debe ser remitido a la Comisión Permanente, conforme con lo establecido en el literal g) del presente artículo. No es admisible otro tipo de conclusiones y/o recomendaciones.

d.7 Durante todo el proceso de investigación a que hace referencia este inciso, los miembros de la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales gozan de licencia de pleno derecho en los órganos del Congreso a los que estén obligados a asistir. En lo posible, la Subcomisión evitará sesionar a la misma hora que lo haga el Pleno del Congreso.

e) Recibido el informe, el Presidente de la Comisión Permanente ordena su distribución entre los miembros y convoca a sesión de la misma, la que no se realiza antes de los dos (02) días útiles siguientes. En casos excepcionales dicha sesión puede coincidir con el día en que sesiona el Pleno del Congreso.

f) Si el informe propone el archivamiento o la improcedencia de la denuncia constitucional se vota previo debate. En ambos casos el expediente de la denuncia constitucional se remite al archivo. Si por el contrario propone la acusación ante el Pleno del Congreso, se debatirá el informe y se votará, pronunciándose por la acusación o no ante el Pleno.

Cuando son varias las personas comprendidas en la investigación, la votación se efectúa en forma separada por cada uno de los denunciados.

g) Si el informe que propone la acusación es aprobado, la Comisión Permanente nombra una Subcomisión Acusadora integrada por uno o más miembros de la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales, propuestos por su Presidente al momento de presentar el informe final, a efecto de que sustente el informe y formule acusación en su nombre ante el Pleno del Congreso.

*h) Aprobada la acusación por la Comisión Permanente, el Consejo Directivo decide la fecha y hora, así como las reglas a ser aplicadas para el debate de la acusación constitucional, otorgándole prioridad en la agenda de la sesión correspondiente.*

*i) Luego de la sustentación del informe y la formulación de la acusación constitucional por la Subcomisión Acusadora y el debate, el Pleno del Congreso vota, pronunciándose en el sentido de si hay o no lugar a la formación de causa a consecuencia de la acusación. En el primer caso, el Pleno del Congreso debate y vota, en la misma sesión, si se suspende o no al congresista acusado en el ejercicio de sus derechos y deberes funcionales, el cual queda sujeto a juicio, según ley. En el segundo caso, el expediente se archiva.*

*El acuerdo aprobatorio de una acusación constitucional, por la presunta comisión de delitos en ejercicio de sus funciones, requiere la votación favorable de la mitad más uno del número de miembros del Congreso, sin participación de los miembros de la Comisión Permanente. El acuerdo aprobatorio de suspensión requiere la misma votación.*

*El acuerdo aprobatorio de sanción de suspensión, inhabilitación o destitución por infracción constitucional, en un juicio político previsto en el primer párrafo del artículo 100 de la Constitución, se adopta con la votación favorable de los 2/3 del número de miembros del Congreso, sin participación de la Comisión Permanente, siguiendo el principio de razonabilidad señalado por la Comisión de Constitución y Reglamento en su Informe presentado el 27 de enero del 2004 y aprobado por el Pleno del Congreso el 28 de enero del mismo año. En este caso, la aplicación de la sanción impuesta por el Congreso es inmediata.*

*Si un Congresista solicitara, como consecuencia de la pluralidad de denunciados, que una acusación sea votada por separado, el Presidente accederá a su petición, sin debate.*

*Los acuerdos del Pleno, que ponen fin al procedimiento, sobre acusación constitucional o juicio político, deben constar en Resolución del Congreso.*

*En la votación están impedidos de participar los miembros de la Comisión Permanente y de la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales que estuvieron presentes.*

*Cuando son varias las personas comprendidas en la acusación constitucional, la votación se efectúa en forma separada por cada uno de los acusados.*

*El acuerdo de haber lugar a formación de causa o no, debe constar en Resolución del Congreso.*

*j) El expediente con la acusación constitucional es enviado al Fiscal de la Nación, quien procederá conforme a sus atribuciones y a lo que dispone la Constitución.*



k) Durante las diferentes etapas del procedimiento de acusación constitucional, el denunciado puede ser asistido o representado por abogado. El debate de la acusación constitucional ante el Pleno no se suspenderá por la inasistencia injustificada, calificada por la Mesa Directiva, del acusado o su defensor. En esta eventualidad y previa verificación de los actos procesales que acrediten la debida notificación al acusado y su defensor, se debatirá y votará la acusación constitucional.

l) En cualquier momento, desde el plazo señalado en el inciso d) del presente artículo, durante los procedimientos de acusación constitucional respecto a los funcionarios comprendidos en el primer párrafo del artículo 93 de la Constitución, la Comisión Permanente o el Pleno del Congreso, según corresponda, pueden solicitar al Vocal Titular menos antiguo de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia de la República, se impongan, cesen o modifiquen las medidas limitativas de derechos establecidas en el artículo 2 de la Ley N° 27379, con excepción de las previstas en su inciso 1) y el impedimento de salir de la localidad en donde domicilie o del lugar que se le fije establecido en su inciso 2), así como las contempladas en el artículo 143 del Código Procesal Penal.

m) Las denuncias declaradas improcedentes o que tengan informe de archivamiento y que pongan fin al procedimiento de acusación constitucional, en cualquiera de sus etapas, no pueden volver a interponerse hasta el siguiente periodo anual de sesiones, requiriendo la presentación de nueva prueba que sustente la denuncia. En caso contrario son rechazadas de plano.

n) En caso de existir nueva denuncia que tenga relación con una que es materia de investigación, la Comisión Permanente, al momento de notificar a la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales sobre el plazo de la investigación, le comunicará -sobre la base de su informe de calificación- del acuerdo aprobatorio de acumulación, en cuyo caso la Comisión Permanente podrá prorrogar el plazo de investigación conforme con lo dispuesto en la parte final del primer párrafo del literal d) del presente artículo.”

De lo antes glosado podemos advertir que el procedimiento de acusación constitucional es esencialmente político, acorde con la naturaleza propia de las funciones del Congreso de la República, donde sus funciones de fiscalización y de control inter órganos, se expresa en toda su amplitud, siendo un procedimiento ampliamente reglado, con la intervención subsidiaria del Ministerio Público en el ámbito de lo descrito en el artículo 99° de la Constitución, más no, en la restricción señalada en el artículo 117° de la Ley fundamental, a tal punto que se regula que (ver literal l), que:

“durante los procedimientos de acusación constitucional respecto a los funcionarios comprendidos en el primer párrafo del **artículo 93** de la Constitución, **la Comisión Permanente o el Pleno del Congreso**, según corresponda, **pueden solicitar al Vocal Titular menos antiguo de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia de la**

*República, se impongan, cesen o modifiquen las medidas limitativas de derechos establecidas en el artículo 2 de la Ley N° 27379, con excepción de las previstas en su inciso 1) y el impedimento de salir de la localidad en donde domicilie o del lugar que se le fije establecido en su inciso 2), así como las contempladas en el artículo 143 del Código Procesal Penal.”*

Es decir, si para los efectos de la inmunidad parlamentaria se regula tal procedimiento a los efectos de aplicar (imponer, cesar o modificar) determinadas medidas limitativas de derechos para un Congresista, con mayor razón entonces (apelando al argumento a fortiori), podríamos sostener que tal procedimiento es el que se debería aplicar durante la acusación constitucional promovida en contra del Presidente de la República, equiparando mínimamente y, de algún modo, digamos, la inmunidad parlamentaria con la inmunidad presidencial en ese específico extremo del procedimiento congresal.

### **II.1.3. Atribuciones del Ministerio Público**

El Ministerio Público, conforme a la Constitución Política del Perú, es, como ya se ha indicado, el órgano autónomo encargado de velar por la legalidad y promover la acción de la justicia en defensa de la sociedad, ejerciendo principalmente la investigación del delito y la titularidad de la acción penal. No obstante, estas competencias no son, ni pueden ser absolutas y deben ejercerse antes bien en el marco de lo normado en la Constitución, especialmente cuando están en juego las prerrogativas institucionales, antes descritas, del Presidente de la República, y bajo la observancia de la inmunidad presidencial prevista en el artículo 117 de la Constitución.

En tal sentido, el ejercicio de las funciones del Ministerio Público se encuentra sujeto a límites que aseguran el respeto a la figura presidencial y a la constitución que garantiza la estabilidad democrática y la separación de poderes.

#### **II.1.3.1. Marco constitucional de la actuación del Ministerio Público**

El marco constitucional que regula las atribuciones del Ministerio Público y sus límites frente a la figura presidencial se sustenta principalmente en los siguientes artículos:

##### **Ministerio Público**

**Artículo 158.-** *El Ministerio Público es autónomo. El Fiscal de la Nación lo preside. Es elegido por la Junta de Fiscales Supremos. El cargo de Fiscal de la Nación dura tres años, y es prorrogable, por reelección, sólo por otros dos.*



Los miembros del Ministerio Público tienen los mismos derechos y prerrogativas y están sujetos a las mismas obligaciones que los del Poder Judicial en la categoría respectiva. Les afectan las mismas incompatibilidades. Su nombramiento está sujeto a requisitos y procedimientos idénticos a los de los miembros del Poder Judicial en su respectiva categoría.

### **Atribuciones del Ministerio Público**

*Artículo 159.- Corresponde al Ministerio Público*

- 1. Promover de oficio, o a petición de parte, la acción judicial en defensa de la legalidad y de los intereses públicos tutelados por el derecho.*
- 2. Velar por la independencia de los órganos jurisdiccionales y por la recta administración de justicia.*
- 3. Representar en los procesos judiciales a la sociedad.*
- 4. Conducir desde su inicio la investigación del delito. Con tal propósito, la Policía Nacional está obligada a cumplir los mandatos del Ministerio Público en el ámbito de su función.*
- 5. Ejercitar la acción penal de oficio o a petición de parte.*
- 6. Emitir dictamen previo a las resoluciones judiciales en los casos que la ley contempla.*
- 7. Ejercer iniciativa en la formación de las leyes; y dar cuenta al Congreso, o al Presidente de la República, de los vacíos o defectos de la legislación.*

#### **II.1.3.2. Marco legal del Ministerio Público**

Desde el plano legal, la Ley Orgánica del Ministerio Público<sup>4</sup> y el Código Procesal Penal<sup>5</sup>, entre otras, contienen disposiciones que regulan las funciones del Ministerio Público. Sin embargo, su aplicación frente a la “institución presidencial”, se encuentra restringida al artículo 117° de la Constitución.

##### **a. Ley Orgánica del Ministerio Público**

*El artículo 1 reconoce al Ministerio Público como órgano autónomo encargado de la defensa de la legalidad y de ejercer la acción penal, funciones que deben ejercerse “con sujeción a los principios y garantías establecidos en la Constitución y las leyes”. Esta cláusula de sujeción constitucional limita el ejercicio ordinario de sus competencias cuando se trata del jefe de Estado, quien goza de inmunidad específica.*

##### **b. Código Procesal Penal**

---

<sup>4</sup> Aprobado mediante el Decreto Legislativo N.° 052.

<sup>5</sup> Aprobado mediante el Decreto Legislativo 957.

*El artículo 1° del Código Procesal Penal reconoce la existencia de prerrogativas constitucionales que limitan el ejercicio de la acción penal. Asimismo, el artículo 329 establece que el inicio de diligencias preliminares debe responder a la existencia de sospecha reveladora de la comisión de un delito, pero este principio debe armonizarse con las restricciones que impone la inmunidad presidencial en los términos del artículo 117°.*

c. *Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas.*

*El artículo 14° faculta al Fiscal de la Nación a solicitar ante el Poder Judicial la declaratoria de la ilegalidad de una organización política cuando considere que sus actividades son contrarias a los principios democráticos.*

d. *Ley N° 27399, Ley que regula las investigaciones preliminares previstas en la Ley N° 27379 tratándose de los funcionarios comprendidos en el Artículo 99 de la Constitución.*

Artículo 1.- Titular de la investigación preliminar

El Fiscal de la Nación puede realizar investigaciones preliminares al procedimiento de acusación constitucional por la presunta comisión de delitos de función atribuidos a funcionarios del Estado comprendidos en el Artículo 99 de la Constitución.

Además de las normas señaladas, existen otras que le otorgan ciertas atribuciones al Ministerio Público, precisando que, ni la Ley Orgánica ni el Código Procesal Penal, ni ninguna otra norma, habilitan al Ministerio Público a sustraerse de lo dispuesto expresamente por el constituyente. Cualquier intento de iniciar diligencias preliminares contra el presidente en funciones, al margen de los supuestos taxativos del artículo 117°, vulneraría el principio de legalidad constitucional y podría generar una disfunción institucional grave, que podría llevar a una infracción constitucional.

### **II.1.3.3. Limitaciones a la facultad de investigar y acusar a la institución presidencial**

El artículo 99° de la Constitución Política establece que corresponde a la Comisión Permanente (Cámara de Diputados, a partir de las próximas elecciones generales, según la modificación prevista en la Ley N° 31988<sup>6</sup>) acusar ante el Congreso a diversos altos funcionarios públicos, entre ellos, al Presidente de la República, por

---

<sup>6</sup> Ley de Reforma Constitucional que restablece la Bicameralidad en el Congreso de la República del Perú.

infracción de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco años después de que hayan cesado en éstas.

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

De lo regulado en nuestra Carta Magna se desprende que el Presidente de la República está premunido de mecanismos de protección constitucional, durante el ejercicio de sus funciones como primer mandatario, que habilitan la posibilidad de ser acusado, pero en términos constitucionales y no penales, como se ha analizado precedentemente, y por las causales expresas y taxativas contenidas en el artículo 117 de la Constitución. Cabe señalar que esta excepción a la inmunidad presidencial también ha estado presente en otras Constituciones Políticas del Perú de este siglo, como las de los años 1920<sup>7</sup>, 1933<sup>8</sup> y 1979.<sup>9</sup>

Como lo ha señalado la Fiscalía de la Nación en su disposición de fecha 30 de noviembre de 2016 (Caso N° 265-2016 seguido en contra del ex Presidente de la República Pedro Pablo Kuczynski):

*“El Presidente de la República, mientras dure su mandato, goza de la llamada inmunidad presidencial. Así lo prevé el artículo 117 de la Constitución. Esto significa que no puede ser objeto de acusación o denuncia, salvo excepciones, debido a graves situaciones previstas en el propio texto constitucional”.*

Se indica también en la referida disposición fiscal que: “La inmunidad es un privilegio del que disfrutaban altos funcionarios del Estado a fin de evitar ser perseguidos judicialmente (sic) durante el ejercicio de sus funciones. En el caso del Presidente de la República, esta inmunidad es prácticamente absoluta”; ello se desprende del citado artículo 117 de la Constitución, el cual establece que durante el periodo de

---

<sup>7</sup> Que en su artículo 96 establecía que el Presidente de la República solo podía ser acusado durante su periodo en los casos “de traición, de haber atentado contra la forma de Gobierno, de haber disuelto el Congreso, impedido su reunión o suspendido sus funciones.

<sup>8</sup> Que en su artículo 150 permitía la acusación contra el Presidente, durante su mandato, solo por traición a la patria; por haber impedido las elecciones presidenciales o parlamentarias; por haber disuelto el Congreso, o impedido su funcionamiento, o la reunión o funcionamiento del Jurado Nacional de Elecciones.

<sup>9</sup> Que en su artículo 210 permitía la acusación contra el Presidente en los casos de traición a la patria, impedir las elecciones presidenciales, parlamentarias, regionales o locales; por disolver el Congreso, salvo lo dispuesto en el artículo 227; y por impedir su reunión o funcionamiento o los del Jurado Nacional de Elecciones y del Tribunal de Garantías Constitucionales.

gobierno el Presidente de la República solo puede ser acusado por las cuales ya mencionadas a lo largo del presente informe.

En suma, la inmunidad presidencial tiene por finalidad evitar que quien ejerce el cargo de Presidente de la República sea objeto de denuncias durante su gestión, impidiendo que sea sometido a causas infructuosas que puedan impedir el ejercicio pleno de su cargo.

De igual modo, el Ministerio Público – a modo de corolario de lo antes indicado – carece de competencia para iniciar investigaciones preliminares o diligencias de cualquier índole que puedan traducirse en imputaciones penales en contra del Presidente de la República durante el ejercicio del cargo. Aun cuando dichas actuaciones no tengan la forma de una acusación formal, podrían significar una afectación indirecta del fuero constitucional<sup>10</sup> y afectar indebidamente la legitimidad institucional de la figura presidencial, toda vez que ésta, se encuentra asignado al fuero parlamentario.

Así, el Ministerio Público conserva su rol esencial en la defensa de la legalidad, juridicidad para ser más exactos, pero este no puede ejercerse de manera que distorsione o desnaturalice la razón de ser del artículo 117. Se impone, entonces, una actuación prudente, técnica y constitucionalmente adecuada, que respete absolutamente el marco normativo vigente y evite una interpretación extensiva que afecte innecesariamente el orden democrático, interpretación que por lo demás no se ciñe a una interpretación histórico-constitucional y sistemática de las implicancias del aludido artículo.

Refrendando lo antes indicado tenemos que el Tribunal Constitucional (Cfr. STC, Expediente N° 2725-2008-PHC-TC), ha indicado que:

“3. El tribunal constitucional ha señalado respecto al ejercicio de la acción penal, que se trata de una facultad discrecional reconocida por el poder constituyente al Ministerio Público, pero ha precisado también que en tanto órgano constitucional constituido y por ende sometido a la Constitución, éste no puede ejercerla irrazonablemente, con desconocimiento de los principios y valores constitucionales, ni tampoco al margen del respeto a los derechos fundamentales.”

En ese sentido, el Tribunal Constitucional, supremo interprete de la Constitución y de la Ley, ha advertido que el Ministerio Público debe sujetarse a lo precisado en la Constitución, y en este caso, a lo señalado en el artículo 117°, del cual se derivan

---

<sup>10</sup> Sentencia del Expediente N° 01642-2020-PA/TC, fundamento 8.

dos supuestos: i) que la competencia para acusar al Presidente de la República de manera exclusiva y excluyente corresponde al Congreso de la República; y, ii) que la acusación solo puede versar sobre los cuatro supuestos ya señalados, en virtud de lo cual, podemos afirmar que cualquier interpretación distinta a ésta carece de sustento constitucional.

#### **II.1.4. Atribuciones constitucionales del Poder Judicial**

La Constitución Política de 1993 establece un conjunto de atribuciones, conforme a sus propias reglas y competencias respecto a cómo se deben tramitar las acusaciones contra el Presidente de la República, y en ese proceso, el Poder Judicial tiene un rol decisor de forma tal, que su participación en el ámbito jurisdiccional para dictar sentencia es exclusiva y excluyente de cualquier otro poder del Estado. No obstante, en la etapa de la instrucción previa es relevado por el Congreso de la República, en el marco de la aplicación del artículo 117° de la Constitución.

Es así que, del estudio del presente informe, el Poder Judicial no puede someter a un Presidente de la República a un proceso penal por otros delitos que no fueran los expresamente regulados en la norma constitucional antes invocada.

Por otro lado, aunque el proceso para acusar constitucionalmente y eventualmente destituir políticamente al Presidente de la República se inicia y concluye en el Congreso de la República, para posteriormente el Poder Judicial avocarse sobre responsabilidades de orden civil o penal, limitando su actuación a asuntos exclusivamente jurisdiccionales.

Es decir, el Poder Judicial no puede interferir en el ejercicio del cargo presidencial, salvo en los casos expresamente permitidos por la Constitución como anteriormente se ha señalado. Por tanto, tampoco podría interferir en el fuero parlamentario, al dictar medidas coercitivas en el ámbito de una instrucción, que sean restrictivas o limitativas de derechos o de cualquier otra índole, bien sea de oficio o a pedido de parte, efectuado por cualquier otra autoridad que no sea el Congreso de la República, pues, ello implicaría un avocamiento indebido y una actuación arbitraria e inconstitucional, que vulneraría la regulada inmunidad presidencial.

##### **II.1.4.1. Marco constitucional de la actuación del Poder Judicial**

Al respecto, debemos mencionar que, nuestra Constitución Política en los artículos 138° y 139°, hace referencia a la potestad de administrar justicia por parte del Poder Judicial, así como de la función jurisdiccional que ejerce.

### **Administración de Justicia. Control difuso**

**Artículo 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.*

*En todo proceso, de existir incompatibilidad entre una norma constitucional y una norma legal, los jueces prefieren la primera. Igualmente, prefieren la norma legal sobre toda otra norma de rango inferior.*

### **Principios de la Administración de Justicia**

**Artículo 139.-** *Son principios y derechos de la función jurisdiccional:*

*1. La unidad y exclusividad de la función jurisdiccional.*

*No existe ni puede establecerse jurisdicción alguna independiente, con excepción de la militar y la arbitral.*

*No hay proceso judicial por comisión o delegación.*

*2. La independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional. Ninguna autoridad puede avocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional ni interferir en el ejercicio de sus funciones. Tampoco puede dejar sin efecto resoluciones que han pasado en autoridad de cosa juzgada, ni cortar procedimientos en trámite, ni modificar sentencias ni retardar su ejecución. Estas disposiciones no afectan el derecho de gracia ni la facultad de investigación de la Cámara de Diputados, cuyo ejercicio no debe, sin embargo, interferir en el procedimiento jurisdiccional ni surte efecto jurisdiccional alguno.*

Ambas disposiciones contemplan aspectos fundamentales de la función jurisdiccional, caracterizadas por ser exclusiva e independiente, ratificando la prerrogativa de su actuación de manera autónoma y sin interferencia de ninguna índole. Debiéndose entender su actuación en el marco constitucional, respetando siempre los principios, garantías y derechos reconocidos por la Constitución Política.

Por el principio de separación de poderes, el Poder Judicial no puede intervenir directamente en las funciones propias del Poder Ejecutivo, especialmente las que competen exclusivamente al Presidente, esto basado en el artículo 43° del marco Constitucional, que señala lo siguiente:

*“La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. El Estado es uno e indivisible. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de separación de poderes.”*



#### II.1.4.2. Marco legal del Poder Judicial

La Ley Orgánica define la potestad exclusiva de administrar justicia dentro de su propia autonomía, contemplando diversos principios rectores para el ejercicio de la función jurisdiccional. Cabe señalar que, la potestad exclusiva emana del pueblo y se ejerce por el Poder Judicial a través de sus órganos jerárquicos con sujeción a la Constitución y a las leyes.

No obstante, el Poder Judicial y sus actuaciones están sujetas al control por el Tribunal Constitucional, sobre la expedición de diversas resoluciones que pueden evidenciar subrogación inconstitucional de competencias de otros poderes del Estado. Asimismo, el enfoque desde una perspectiva competencial establece la necesidad del reconocimiento del equilibrio de poder y la separación del mismo.

En el Perú, el marco legal que impide al Poder Judicial intervenir directamente en los delitos presuntamente cometidos por el Presidente en funciones está claramente definido en la Constitución Política del Perú, además de estar complementado por normas del Código Procesal Penal y la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Aunque el Código Procesal Penal regula la investigación y juzgamiento de delitos, no contempla ningún procedimiento especial para procesar a un presidente en funciones, porque eso está expresamente prohibido por la Constitución en el artículo 117°. Aunado a ello, el Artículo I del Título Preliminar del Código Penal, garantiza que “toda actuación penal debe respetar los derechos fundamentales y los límites legales”.

Por último, el artículo 1 del TUO de la Ley Orgánica del Poder Judicial<sup>11</sup>, ha previsto que:

“La potestad de administrar justicia emana del pueblo y se ejerce por el Poder Judicial a través de sus órganos jerárquicos con sujeción a la constitución y a las leyes”.

Esto indica que el Poder Judicial está constitucionalmente obligado a respetar lo que dispone la Constitución. Por tanto, no puede abrir ni desarrollar un proceso penal contra un presidente en funciones, a menos que se cumpla con el procedimiento constitucional previo conforme lo hemos señalado líneas arriba.

---

<sup>11</sup> TUO de la Ley Orgánica del Poder Judicial

Disponible en: <https://lpderecho.pe/ley-organica-poder-judicial-actualizada/>

### III. CONCLUSIONES

- III.1. La inmunidad presidencial determina que el Presidente de la República solo puede ser acusado por la eventual comisión de los cuatro supuestos, conforme a lo normado en el artículo 117° de la Constitución Política del Perú.
- III.2. De lo antes señalado, con relación al artículo 117° de la Constitución, se derivan dos supuestos: i) que la competencia para acusar al Presidente de la República de manera exclusiva y excluyente corresponde al Congreso de la República; y, ii) que la acusación solo puede versar sobre los cuatro supuestos ya señalados, en virtud de lo cual, podemos afirmar que cualquier interpretación distinta a ésta carece de sustento constitucional.
- III.3. El vocablo acusar que se menciona en el artículo 117 de la Constitución tiene una connotación estrictamente congresal y no penal, conforme a una interpretación histórico-constitucional y sistemática de la constitución y del Reglamento del Congreso de la República.
- III.4. La inmunidad de la institución de la Presidencia de la República no implica, en absoluto, una situación de impunidad, puesto que se presentan supuestos casuísticos, el congreso mantiene su rol fiscalizador para proceder conforme a sus atribuciones.
- III.5. Se debe velar por mantener un respeto a la institución de la Presidencia de la República de tal manera que se preserve la institucionalidad y estabilidad democrática nuestro país como elemento base para la mejora de la económica y el bienestar ciudadano.