



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pleno. Sentencia 152/2025

PLENO JURISDICCIONAL

Expediente 00006-2024-PCC/TC

## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10 de julio de 2025

### Caso de la inmunidad del titular de la Presidencia de la República durante el ejercicio del cargo

PODER EJECUTIVO C. PODER JUDICIAL Y MINISTERIO PÚBLICO

#### Asunto

Demanda de conflicto competencial respecto de las actuaciones del Ministerio Público y del Poder Judicial relacionadas con investigaciones contra el titular de la Presidencia de la República por la presunta comisión de delitos en el ejercicio del cargo

SS.

**PACHECO ZERGA  
DOMÍNGUEZ HARO  
MORALES SARAVIA  
OCHOA CARDICH  
HERNÁNDEZ CHÁVEZ**



Esta es una representación impresa cuya autenticidad puede ser contrastada con la representación imprimible localizada en la sede digital del Tribunal Constitucional. La verificación puede ser efectuada a partir de la fecha de publicación web de la presente resolución. Base legal: Decreto Legislativo N.º 1412, Decreto Supremo N.º 029-2021-PCM y la Directiva N.º 002-2021-PCM/SGTD.

URL: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2025/00006-2024-CC.pdf>



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la inmunidad del titular de la Presidencia de la República | 2  
durante el ejercicio del cargo

## TABLA DE CONTENIDOS

### I. ANTECEDENTES

- A. PETITORIO CONSTITUCIONAL
- B. DEBATE CONSTITUCIONAL
  - B-1. DEMANDA
  - B-2. CONTESTACIÓN DE DEMANDA
- C. TERCERO
- D. *AMICUS CURIAE*

### II. FUNDAMENTOS

- §1. DELIMITACIÓN DE LA CONTROVERSIA
- §2. TIPO DE CONFLICTO DE AUTOS
- §3. COMPETENCIA DEL MINISTERIO PÚBLICO PARA LLEVAR A CABO LA INVESTIGACIÓN DEL DELITO
- §4. COMPETENCIA DEL PODER JUDICIAL PARA ADMINISTRAR JUSTICIA
- §5. EL RÉGIMEN POLÍTICO DE BASE PRESIDENCIAL PERUANO
- §6. LAS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
  - 6.1. LA DIRECCIÓN Y APROBACIÓN DE LA POLÍTICA GENERAL DEL GOBIERNO
  - 6.2. LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA DIRECTA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Y CUMPLIMIENTO DEL MANDATO PRESIDENCIAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la inmunidad del titular de la Presidencia de la República | 3  
durante el ejercicio del cargo

- §7. **EL CONSTITUCIONALISMO HISTÓRICO PERUANO SOBRE LA ACUSACIÓN CONTRA EL TITULAR DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA EN EJERCICIO**
- §8. **EL ESTATUTO PRESIDENCIAL Y LA EXIGENCIA DE RESPONSABILIDAD JURÍDICO-PENAL AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA**
  - 8.1. **EL RÉGIMEN DE ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL Y ANTEJUICIO DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1993**
  - 8.2. **LA INMUNIDAD DEL TITULAR DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA EN EJERCICIO**
  - 8.3. **LA INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL DEL ARTÍCULO 117 DE LA NORMA FUNDAMENTAL DE 1993 Y SUS IMPLICANCIAS JURÍDICAS**
- §9. **EXAMEN COMPETENCIAL DE LAS ACTUACIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO Y DEL PODER JUDICIAL MATERIA DE LA PRESENTE CONTROVERSIA A LA LUZ DE LA INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL DEL ARTÍCULO 117 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1993**
- §10. **EFFECTOS DE LA SENTENCIA**

**III. FALLO**



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la inmunidad del titular de la Presidencia de la República | 4  
durante el ejercicio del cargo

### SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 10 días del mes de julio de 2025, el Tribunal Constitucional, en sesión de Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los señores magistrados Pacheco Zerga, presidenta; Domínguez Haro, vicepresidente; Morales Saravia, Gutiérrez Ticse, Monteagudo Valdez, Ochoa Cardich y Hernández Chávez, pronuncia la siguiente sentencia, con los fundamentos de voto de los magistrados Pacheco Zerga, Domínguez Haro y Ocho Cardich, y los votos singulares de los magistrados Gutiérrez Ticse y Monteagudo Valdez.

#### I. ANTECEDENTES

##### A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

Con fecha 25 de julio de 2024, el procurador público especializado en materia constitucional del Poder Ejecutivo interpone una demanda competencial contra el Ministerio Público y el Poder Judicial, alegando el menoscabo de la atribución del presidente de la república, de dirigir la política general del gobierno, prevista en el artículo 118.3 de la Constitución Política, como consecuencia de la emisión de resoluciones, fiscales y judiciales, relacionadas con la realización de investigaciones por la presunta comisión de diversos delitos durante el ejercicio del mandato presidencial, con base en interpretaciones del artículo 117 de la Constitución Política que contravienen diversas disposiciones que dicha Norma Fundamental ha previsto para el adecuado cumplimiento y ejercicio de las atribuciones del presidente de la república.

Posteriormente, con fecha 20 de marzo de 2025, el procurador público adjunto del Poder Judicial y la fiscal de la nación contestan la demanda, solicitando que esta sea declarada infundada en todos sus extremos.

##### B. ARGUMENTOS DE LAS PARTES

Las partes presentan una serie de argumentos sobre el conflicto de competencias que, a manera de resumen, se presentan a continuación:

###### B-1. DEMANDA

Los argumentos expuestos en la demanda por el procurador público especializado en materia constitucional del Poder Ejecutivo son los siguientes:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la inmunidad del titular de la Presidencia de la República | 5  
durante el ejercicio del cargo

- Sostiene que los actos que evidencian el menoscabo de sus competencias se encuentran concretizados en las siguientes resoluciones fiscales y judiciales a las que se alude en el punto 84 de la demanda (cfr. foja 32 del cuadernillo digital del Expediente):
  - a) Por parte del Ministerio Público:
    - Carpeta Fiscal 153-2024, que contiene la Disposición 1, del 10 de mayo de 2024.
    - Carpeta Fiscal 277-2022, que contiene la Disposición 2, del 10 de enero de 2023.
    - Carpeta Fiscal 68-2024, que contiene la Disposición 1, del 18 de marzo de 2024.
  - b) Por parte del Poder Judicial:
    - Expediente 00018-2024-1-5001-JS-PE-01, que contiene la Resolución UNO, de fecha 28 de marzo de 2024.
- El procurador público demandante alega que la mencionada afectación de las competencias constitucionales del Poder Ejecutivo es consecuencia de la interpretación que ambas instituciones han venido realizando del artículo 117 de la Constitución Política, en el sentido de permitir, a su juicio, investigaciones contra la presidenta de la república por la presunta comisión de delitos, durante su mandato.
- En cuanto a las disposiciones fiscales de inicio de las diligencias preliminares, relativas a las Carpetas Fiscales 153-2024, 277-2022 y 68-2024, la parte demandante destaca que en ellas no se menciona ni analiza lo establecido en el artículo 117 de la Constitución Política, y que solo se reconoce la prerrogativa del antejuicio, con la que cuenta la presidenta, según el artículo 99 de la Norma Fundamental. Anota que en dichas carpetas se concluye que sí resulta posible iniciar diligencias preliminares contra los altos funcionarios mencionados en dicha norma constitucional.
- Respecto al Poder Judicial, la parte demandante sostiene que en el auto que resuelve el requerimiento de allanamiento y otros contra la presidenta de la república, contenido en la Resolución 1, de fecha 28 de marzo de 2024, recaída en el Expediente 00018-2024-



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la inmunidad del titular de la Presidencia de la República | 6  
durante el ejercicio del cargo

1-5001-JS-PE-01, se estableció que, previamente a una resolución acusatoria de contenido penal aprobada por el Congreso y a fin de que el fiscal de la nación determine si debe formular la denuncia constitucional, correspondía realizar las diligencias preliminares durante las que el Ministerio Público podía requerir al Poder Judicial la autorización correspondiente para llevar a cabo actos de búsqueda de pruebas y restricción de derechos.

- Afirma que en dicho auto se reprodujeron los fundamentos expuestos al resolver la tutela de derechos que fuera planteada por la defensa del investigado expresidente don José Pedro Castillo Terrones, en lo que concierne a la interpretación del artículo 117 de la Constitución Política que en dicha oportunidad realizó el Poder Judicial (Expediente 00011-2022-2-5001-JS-PE-01, Resolución 4 del 22 de junio del 2022; y su confirmatoria en el Recurso de Apelación 131-2022/Corte Suprema, auto de apelación del 18 de noviembre del 2022).
- El procurador público manifiesta que el Ministerio Público y el Poder Judicial han emitido diversas resoluciones que no están amparadas en los supuestos previstos en el artículo 117 de la Constitución Política sobre la acusación al presidente de la república durante su mandato, y que ello supone un ejercicio indebido o prohibido de sus competencias. Enfatiza que dicho vicio repercute en el ámbito de las atribuciones que le han sido asignadas constitucionalmente al presidente de la república, como jefe de Estado y jefe de gobierno.
- Además, la parte demandante sostiene que la acusación al presidente de la república que prevé el artículo 117 de la Constitución Política se refiere a la que realiza el Congreso de la República, conforme a los artículos 99 y 100 de la misma norma fundamental.
- Resalta que dicha disposición supone una garantía para la estabilidad en el ejercicio del cargo del presidente de la república, en la medida que limita la posibilidad de acusarlo durante su mandato únicamente por la presunta comisión de los delitos expresamente previstos en el artículo 117 de la Constitución Política.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la inmunidad del titular de la Presidencia de la República | 7  
durante el ejercicio del cargo

- El procurador demandante afirma que la interpretación del artículo 117 de la Norma Fundamental se basa en la historia constitucional del Perú, pues las Constituciones Políticas de 1860, 1867 y 1920 establecieron en su momento que la acusación a un presidente de la república durante su mandato correspondía al Congreso de la República, en el marco de la acusación constitucional. Acota que dicha regulación tuvo como finalidad limitar los supuestos de responsabilidad penal del presidente de la república durante el ejercicio de su mandato.
- En este hilo, advierte que en las Constituciones de 1933, 1979 y 1993 se modificó la redacción de dicha prerrogativa constitucional, pues se incorporaron los supuestos excepcionales en los que se podía acusar a un presidente de la república, a diferencia de los textos constitucionales anteriores, en los que se contempló en primer término la prohibición de acusar al presidente durante su período (cfr. foja 27 del cuadernillo digital).
- Asevera que, durante el debate de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso Constituyente Democrático, encargada de elaborar el proyecto de la Constitución Política de 1993, se reconoció que la finalidad del artículo 117 era «otorgar seguridad al presidente de la República para el ejercicio de sus funciones» (cfr. foja 28 del cuadernillo digital).
- Aduce que el cambio de ubicación de la norma constitucional que regula la acusación al presidente de la república durante el ejercicio de su mandato, y que en la Constitución Política actual se encuentra en la sección que regula la institución de la Presidencia de la República, no puede ser interpretada de forma aislada, sino que, más bien, debe ser comprendida en el marco de lo previsto por los artículos 99 y 100 de la Norma Fundamental, que regulan el proceso de acusación constitucional.
- Teniendo en cuenta lo anterior, la parte demandante solicita a este Tribunal que se precise el contenido y alcances de dicha disposición constitucional. A tal efecto, afirma que dicha interpretación debe considerar los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por el Estado peruano, así como la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos respecto de la investigación de graves violaciones de derechos humanos, a fin de llevar a cabo el control de convencionalidad del



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la inmunidad del titular de la Presidencia de la República | 8  
durante el ejercicio del cargo

artículo 117 de la Constitución Política y, de esta manera, evitar situaciones de responsabilidad internacional del Estado por el incumplimiento de las obligaciones asumidas en la investigación de tales hechos (cfr. foja 21 del cuadernillo digital del Expediente).

- Por todo lo expuesto, el procurador público del Poder Ejecutivo solicita que la demanda competencial sea declarada fundada.

### **B-2. CONTESTACIONES DE LA DEMANDA**

#### **B-2.1. PODER JUDICIAL**

Los argumentos expuestos por el procurador público adjunto del Poder Judicial en la contestación de la demanda son los siguientes:

- Sostiene que el constituyente, a partir de la Constitución Política de 1860, deja de lado la posibilidad de que el presidente de la república pueda ser acusado (denunciado) por delitos en el ejercicio de sus funciones, según sus artículos 64° y 65°. Anota que, desde dicha Constitución, hasta la de hoy, las Cartas Políticas han establecido que el presidente no puede ser perseguido durante su mandato salvo por algunos supuestos taxativamente previstos (cfr. foja 141 del cuadernillo digital).
- Precisa que no existen limitaciones para investigar al presidente de la república por cualquier delito, por cuanto iniciar y llevar a cabo una investigación es distinto a formular una acusación cuando dicho funcionario se encuentra en el cargo.
- Respecto a la investigación preliminar, sostiene que en el literal “A”, fundamento 24 de la sentencia que corresponde al Pleno Casatorio 1-2017/CIJ-433 se ha establecido que el fiscal, al tomar conocimiento de la posible comisión del delito, “no puede permanecer inerte, sino que razonablemente y acorde a sus atribuciones debe realizar una averiguación mínima” (cfr. foja 151 del cuadernillo digital).
- Destaca que la posibilidad de investigar a un presidente de la república en funciones por un delito distinto de los previstos en el artículo 117 de la Constitución Política, es una cuestión que ha sido abordada por la Sala Penal Permanente de la Corte Suprema a través de la Ejecutoria Suprema RA 131-2022, donde se concluyó



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la inmunidad del titular de la Presidencia de la República | 9  
durante el ejercicio del cargo

que «es posible realizar diligencias preliminares mas no dictar la disposición de formalización y continuación de la investigación preparatoria, pues se requiere previa resolución acusatoria de contenido penal dictada por el Congreso» (foja 152 del cuadernillo digital).

- Puntualiza que, en virtud del artículo 159 de la Constitución Política, «los elementos de convicción están compuestos por las evidencias en la fase de la investigación preliminar o de investigación preparatoria» (foja 154 del cuadernillo digital).
- Alega que la política general del gobierno comprende el conjunto de políticas nacionales que incluyen los elementos necesarios para asegurar el normal desarrollo de las actividades públicas y privadas, de acuerdo con el artículo 4.1 de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE); no obstante, refiere que la parte demandante no ha especificado de qué modo la actuación del Ministerio Público impediría al Poder Ejecutivo dirigir la política antes mencionada.
- Finalmente, concluye que en la demanda presentada por el Poder Ejecutivo no se ha demostrado que «exista un uso prohibido o indebido de atribuciones por parte de los jueces del Poder Judicial al momento de emitir las resoluciones judiciales cuestionadas» (foja 157 del cuadernillo digital), por lo que no se podría configurar el conflicto constitucional por menoscabo de atribuciones en sentido estricto.

### **B-2.2. MINISTERIO PÚBLICO**

Los argumentos expuestos por la fiscal de la nación en la contestación de la demanda son los siguientes:

- Alega que las investigaciones realizadas al presidente de la república tienen como finalidad llevar a cabo los actos urgentes o inaplazables destinados a determinar si han tenido lugar los hechos puestos a conocimiento de la Fiscalía (o no), puesto que, según menciona, dichas funciones forman parte de las competencias legales y constitucionales con las que cuenta el Ministerio Público.
- Afirma que a través de dichas investigaciones se busca averiguar las circunstancias relacionadas con la presunta comisión de un



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la inmunidad del titular de la Presidencia de la República | 10  
durante el ejercicio del cargo

hecho punible para así establecer, en su momento, un juicio de valor y tener plena seguridad para presentar una denuncia constitucional ante el Congreso, mas no para una acusación desde la jurisdicción ordinaria.

- Sostiene que la persecución del delito constituye la función general, clásica y relevante del Ministerio Público, en razón de la cual, realiza distintas pesquisas y diligencias para acreditar la existencia del delito o archivar la denuncia.
- Destaca que, en virtud del artículo 159.4 de la Constitución Política, el ejercicio de la acción penal le corresponde al Ministerio Público y se materializa en las funciones investigadora y acusadora. Anota que la primera función consiste en la facultad de realizar investigaciones preliminares luego de haber tomado conocimiento de la denuncia o noticia criminal y que, en cambio, la segunda consiste en la facultad de comunicar al juez el ejercicio de la acción penal y proponer la pena correspondiente.
- Precisa que el fiscal, en ejercicio de las funciones que la Constitución Política le asigna, debe realizar las pesquisas o diligencias necesarias con el fin de determinar la presunta comisión o no del hecho denunciado.
- Aduce que, si bien existen limitaciones para la acusación a un presidente de la república durante su mandato, no existen restricciones para investigarlo por cualquier delito. Acota que llevar a cabo una investigación preliminar es distinto a formular una acusación de índole penal.
- En tal sentido, destaca que «no estamos ante un régimen de irresponsabilidad absoluta del Presidente de la República, sino más bien [ante] uno relativo» (foja 176 del cuadernillo digital). Sostiene, entonces, que el presidente de la república solo puede ser acusado por determinados supuestos previstos en la Constitución Política, lo que, a su criterio, no impide que la Fiscalía de la Nación pueda realizar diligencias de investigación preliminar de forma previa a dicha acusación.
- Respecto a la inmunidad presidencial, sostiene que el Tribunal Constitucional ha establecido en la Sentencia 00013-2009-PI/TC que «tal institución no impide el desarrollo de diligencias



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la inmunidad del titular de la Presidencia de la República | 11  
durante el ejercicio del cargo

preliminares de investigación contra altos funcionarios» (foja 176 del cuadernillo digital).

- Asevera que dicho criterio permite sostener que el desarrollo de investigaciones contra la presidenta de la república está permitido, a la luz del principio de unidad de la Constitución Política. Por ello, resalta que las investigaciones realizadas no invaden las competencias del Poder Ejecutivo para dirigir y ejecutar la política general del gobierno (cfr. foja 177 del cuadernillo digital).
- La fiscal de la nación añade que la realización de investigaciones preliminares contra un presidente de la república resulta conforme con el deber constitucional de combatir la corrupción y otros presuntos delitos, pues evita que con el paso del tiempo desaparezcan medios de prueba vitales para el esclarecimiento de delitos que dañan gravemente el interés público.
- Manifiesta también que las prerrogativas conferidas al presidente de la república no deben ser entendidas como una exoneración absoluta de responsabilidad, pues ello podría devenir en impunidad y arbitrariedad en el ejercicio del poder.
- Finalmente, subraya que la Corte Suprema de Justicia de la República ha emitido resoluciones en las que se ha concluido que la realización de la investigación preliminar llevada a cabo por el Ministerio Público no afecta las prerrogativas constitucionalmente reconocidas al presidente en ejercicio.

### C. TERCERO

Mediante auto de fecha 16 de abril de 2025, el Tribunal Constitucional incorpora en calidad de tercero con interés en el resultado del proceso a doña Dina Ercilia Boluarte Zegarra, presidenta de la república.

### D. *AMICUS CURIAE*

Mediante auto de fecha 22 de abril de 2025, el Tribunal Constitucional incorpora, en calidad de *amicus curiae*, a la Defensoría del Pueblo.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la inmunidad del titular de la Presidencia de la República | 12  
durante el ejercicio del cargo

## II. FUNDAMENTOS

### §1. DELIMITACIÓN DE LA CONTROVERSIA

1. En el presente caso, el alegado vicio competencial consistiría en la realización de un conjunto de actuaciones por parte del Ministerio Público y del Poder Judicial, como son la emisión de resoluciones fiscales y judiciales que habilitaron la realización de investigaciones preliminares a la titular de la Presidencia de la República durante el ejercicio de su mandato, por la presunta comisión de delitos que no se vinculan con los supuestos constitucionalmente previstos en el artículo 117 de la Constitución Política, lo cual obstaculizaría el adecuado desarrollo y ejercicio de las atribuciones de dicha autoridad, en su calidad de titular del Poder Ejecutivo.
2. La competencia supuestamente desconocida es la de dirigir y ejecutar la política general del gobierno, que asiste al presidente de la república, según lo previsto en el artículo 118.3 de la Constitución Política.
3. Sin embargo, teniendo en cuenta el diseño del régimen político peruano, que es históricamente uno de base presidencial, en el que las **jefaturas de Estado, de gobierno, de la administración pública y militar-policial** convergen en la institución de la Presidencia de la República, las competencias potencialmente afectadas que se demandan en el presente proceso deben comprender a todas aquellas atribuciones y competencias que el titular de la Presidencia se encuentra constitucionalmente habilitado de desarrollar durante su período constitucional de ejercicio, en virtud de las “jefaturas presidenciales” que ejerce, tal y como se desarrollará en esta sentencia.
4. La afectación demandada podría traer como consecuencia el debilitamiento de la propia figura presidencial y del Poder Ejecutivo; y, desde una perspectiva institucional, también podría afectar en algún modo el diseño del régimen político establecido en la Constitución vigente.
5. Teniendo en cuenta lo anterior, este Alto Tribunal dilucidará a continuación cuál es el tipo de conflicto suscitado en autos.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la inmunidad del titular de la Presidencia de la República | 13  
durante el ejercicio del cargo

### §2. TIPO DE CONFLICTO DE AUTOS

6. En la normativa constitucional y la jurisprudencia de este Tribunal Constitucional, se ha dejado establecido que el conflicto competencial puede manifestarse en cualquiera de las siguientes formas:

- i) **Conflicto positivo.** Se presenta cuando dos o más entidades estatales se consideran competentes para ejercer una misma competencia o atribución (Cfr. Sentencias 00001-2021-PCC/TC, 00001-2018-PCC/TC, 00003-2007-PCC/TC y 00004-2004-PCC/TC).
- ii) **Conflicto negativo.** Se produce cuando dos o más entidades estatales se niegan a asumir una competencia o atribución por entender que ha sido asignada a otra entidad estatal (Cfr. Sentencias 00002-2019-PCC/TC y 00007-2016-PCC/TC).
- iii) **Conflicto por menoscabo de atribuciones constitucionales.** Se produce cuando, sin que exista un conflicto en relación con la titularidad de una competencia, un poder estatal u órgano constitucional ejerce sus atribuciones de un modo tal que afecta el adecuado ejercicio de las competencias reservadas a otro poder u órgano constitucional (Cfr. Sentencia 00007-2021-PCC/TC). Cabe precisar que el **menoscabo** que define este tipo de conflicto implica la realización de un acto estatal pasible de control en el proceso competencial (sea una *disposición*, *resolución* o, en general, *cualquier acto*) que, por estar viciado de incompetencia, trasgrede el *principio de corrección funcional*, en el sentido de que tal acto desvirtúa las funciones y competencias que el poder constituyente ha asignado a cada uno de los órganos constitucionales consagrados en la Constitución Política. De esta manera, en esta categoría de conflicto competencial, no se cuestiona la titularidad de la competencia o atribución, sino el modo o la forma en la que tal competencia o atribución se ejerce, material o sustancialmente.

El mencionado tipo de conflicto puede clasificarse, a su vez, en:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la inmunidad del titular de la Presidencia de la República | 14  
durante el ejercicio del cargo

- a) **Conflicto constitucional por menoscabo en sentido estricto.** Que hace referencia a que, si bien las competencias han sido delimitadas con precisión, una de las entidades las ejerce de forma inadecuada o prohibida, e impide con ello que la otra ejerza las suyas a cabalidad. Cabe precisar que este Tribunal ha puesto de relieve que en los procesos competenciales por *menoscabo de atribuciones en sentido estricto* debe analizarse si es que existe una subrogación inconstitucional de atribuciones o si es que se impide o dificulta irrazonablemente su ejecución por un órgano constitucional (Cfr. Sentencia 00005-2016-PCC/TC, fundamento 15). A modo de ejemplos de este tipo de conflicto, pueden citarse las Sentencias 00005-2016-PCC/TC, 00003-2022-PCC/TC, 00004-2023-PCC/TC, entre otras.
- b) **Conflicto constitucional por menoscabo de interferencia.** El cual se origina cuando las competencias de los órganos constitucionales están entrelazadas a tal punto que uno de ellos no puede ejercer la suya sino tiene la cooperación o la actuación de la competencia que le pertenece al otro (Cfr. Sentencia 00001-2023-PCC/TC).
- iv) **Conflicto por omisión de cumplimiento de acto obligatorio.** Que se produce cuando un poder del Estado u órgano constitucional omite llevar a cabo una actuación específica y, así, termina impidiendo que el otro actúe de acuerdo con sus competencias (Cfr. Sentencias 00004-2016-PCC/TC y 00005-2005-PCC/TC).
7. Este Tribunal aprecia que, en el presente caso, las competencias involucradas han sido delimitadas claramente por el constituyente y que cada poder del Estado y órgano constitucional autónomo (OCA) involucrado en el presente conflicto competencial, puede ejercerlas sin depender necesariamente de la cooperación del otro; razón por la que se descarta la configuración de un conflicto por *menoscabo de interferencia*.
8. En ese sentido, se advierte que en este caso se discute si las actuaciones del Ministerio Público y del Poder Judicial,



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

materializadas en la emisión de las resoluciones fiscales y judiciales detalladas *supra*, han sido realizadas en el marco de sus competencias (o no), y si, además de ello, afectaron u obstaculizaron el ejercicio de la competencia exclusiva del Poder Ejecutivo para dirigir la política general del gobierno. Se colige entonces que la presente controversia no tiene que ver con la determinación de la titularidad de las competencias en juego, o en su caso, con la renuencia a ejercerlas, ni tampoco se advierte que las competencias constitucionales de los órganos del presente caso se encuentran entrelazadas. Por tanto, corresponde determinar si el modo en que el Ministerio Público y el Poder Judicial han ejercido sus competencias propias ha afectado las atribuciones constitucionales del Poder Ejecutivo y, específicamente, de la Presidencia de la República.

9. Se trata pues, el presente caso, de un ***conflicto por menoscabo de atribuciones en sentido estricto***, toda vez que se cuestiona la forma en la que el Ministerio Público y el Poder Judicial han llevado a cabo sus competencias sobre la base de interpretaciones del artículo 117 de la Constitución Política, que obstaculizarían el adecuado ejercicio de las atribuciones constitucionales del Poder Ejecutivo.
10. Teniendo en cuenta lo anterior, este Tribunal evaluará, desde una perspectiva competencial, si la emisión de las resoluciones fiscales y la judicial indicadas en la demanda evidenciaría un ejercicio inconstitucional de las competencias conferidas al Ministerio Público y al Poder Judicial por la Norma Fundamental (o no), pues, de ser así, se contravendría el principio de corrección funcional.
11. A fin de resolver la controversia competencial planteada, este Tribunal desarrollará algunas consideraciones sobre: (i) la competencia constitucional del Ministerio Público para llevar a cabo la investigación del delito; (ii) la competencia constitucional del Poder Judicial para administrar justicia; (iii) el estatuto presidencial respecto de la exigencia de responsabilidad jurídico-penal al titular de la Presidencia de la República en ejercicio; y (v) la interpretación constitucionalmente adecuada del mencionado artículo 117 de la Norma Fundamental.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la inmunidad del titular de la Presidencia de la República | 16  
durante el ejercicio del cargo

### §3. COMPETENCIA CONSTITUCIONAL DEL MINISTERIO PÚBLICO PARA LLEVAR A CABO LA INVESTIGACIÓN DEL DELITO

12. Las competencias constitucionales del Ministerio Público han sido establecidas en el Título IV de la Constitución Política, relativo a la Estructura del Estado, y de manera específica, en el Capítulo X, que comprende los artículos 158 al 160.
13. El artículo 158 de la Constitución Política establece que el Ministerio Público es «autónomo», y añade que:

**Artículo 158.-** 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.

14. Por su parte, el artículo 159 de la Constitución Política ha previsto un conjunto de competencias que el Ministerio Público debe ejercer con autonomía, en el marco de la propia Norma Fundamental, entre las que se encuentran:
  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.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la inmunidad del titular de la Presidencia de la República | 17  
durante el ejercicio del cargo

15. Cabe señalar que el Ministerio Público en el ejercicio de competencias como las que atañen a la persecución penal —conducción de la investigación y el ejercicio de la acción penal— tiene como límite la protección de los derechos fundamentales y el marco competencial consagrado en la Constitución Política de 1993, de tal manera que, aun cuando un fiscal —propriadamente— no juzgue ni decida y, por el contrario, su rol persecutor se materialice en solicitar al órgano jurisdiccional la imposición de alguna medida de coerción o la determinación de la responsabilidad penal de los acusados, *dicha función inculpativa debe enmarcarse en el respeto irrestricto de los derechos fundamentales y bienes constitucionalmente protegidos* (Cfr. Sentencia 04911-2022-PHC/TC, fundamento 9).
16. Por tal razón, si bien varias de las actuaciones fiscales se manifiestan a través de requerimientos al Poder Judicial (acusación, allanamiento, levantamiento del secreto de las comunicaciones, prisión preventiva, entre otras), ello de ninguna manera significa relevar a los integrantes del Ministerio Público de la existencia de los parámetros de desenvolvimiento funcional de razonabilidad y proporcionalidad que deben guiar sus requerimientos y actuaciones. El ejercicio de la función fiscal debe ceñirse a los principios de legalidad, objetividad, interdicción de la arbitrariedad y presunción de inocencia, que deben servir de parámetro en el marco de las investigaciones que se inicien en sede penal; máxime si la presunción de inocencia presupone la interdicción constitucional de la sospecha permanente, de modo que resulta irrazonable el hecho de que una persona esté sometida a un estado permanente de investigación fiscal (Sentencia 05228-2006-PHC/TC, fundamento 8).
17. Así las cosas, a la luz del contenido de la Norma Fundamental, queda proscrita toda actuación o ejercicio extralimitado de las competencias y atribuciones que en ella se establece. Y, en el caso particular del Ministerio Público, titular de la conducción de la investigación y de la acción penal, esta institución debe garantizar que sus competencias se ejerzan al amparo de su finalidad constitucional, esto es, la defensa de la legalidad y de los intereses públicos y no, por el contrario, que se usen en un escenario de instrumentalización política, lo cual dista del ámbito de un Estado constitucional.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

18. En virtud del marco constitucional precedente, el Ministerio Público conduce —desde el inicio— la investigación del delito, por lo que en el presente caso debe determinarse si la realización de las diligencias preliminares (entendidas como una subetapa de la investigación preliminar) en el marco de la indagación que se lleva a cabo a actuaciones de la titular de la Presidencia de la República en ejercicio, por la presunta comisión de delitos que no se vinculan con los supuestos constitucionalmente previstos en el artículo 117 de la Constitución Política, constituye un ejercicio irregular de su competencia; y si, por ello, obstaculiza la atribución presidencial para dirigir y ejecutar la política general del gobierno, en los términos establecidos en el artículo 118.3 de la Norma Fundamental, así como los otros dispositivos constitucionales que establecen competencias y atribuciones del presidente de la república en virtud de las “jefaturas presidenciales” que ejerce.

### §4. COMPETENCIA CONSTITUCIONAL DEL PODER JUDICIAL PARA ADMINISTRAR JUSTICIA

19. La Constitución Política, en el artículo 138, establece que «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 las leyes».
20. Por su parte, el artículo 139 de la Carta Política consagra que:

**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.

21. Asimismo, el inciso 2 del mismo artículo 139 reconoce la independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional, en los siguientes términos:

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

(...)



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la inmunidad del titular de la Presidencia de la República | 19  
durante el ejercicio del cargo

### 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 del Congreso, cuyo ejercicio no debe, sin embargo, interferir en el procedimiento jurisdiccional ni surte efecto jurisdiccional alguno.

22. Se colige, entonces, que ambas disposiciones contemplan facetas fundamentales de la función jurisdiccional, caracterizada por ser exclusiva e independiente. De este modo, el órgano jurisdiccional cuenta con prerrogativas que le permiten actuar de manera autónoma y sin interferencias de ningún tipo, y su actuación solo debe atenerse al marco constitucional y legal que resulte aplicable al caso sometido a su conocimiento.
23. Por su parte, la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) también se ha referido a la potestad exclusiva de administrar justicia que le es ínsita a este Poder del Estado, a su propia autonomía, y ha consagrado diversos principios rectores para el ejercicio de dicha función, en la línea de los principios, garantías y derechos que reconoce la Norma Fundamental. Dicha potestad de administrar justicia debe tener por imperativo la protección de los derechos fundamentales, especialmente en el ámbito de los procesos penales en los que puede verse comprometida la libertad personal, así como el irrestricto respeto al *orden competencial* establecido en la Constitución Política del Estado, y la salvaguarda y defensa de los *bienes constitucionalmente protegidos*.
24. Ahora bien, este Tribunal debe precisar que el ejercicio de la función jurisdiccional puede ser objeto de revisión desde la perspectiva competencial, tal y como sucedió en las siguientes causas:
  - a) En la Sentencia 00005-2016-PCC/TC, se advirtió que, a través de la vía judicial, se otorgaban permisos de pesca a particulares, sin la participación del Ministerio de la Producción (Produce), no obstante que se trataba de competencias propias del Poder Ejecutivo, a través de dicho ministerio.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la inmunidad del titular de la Presidencia de la República | 20  
durante el ejercicio del cargo

- b) En la Sentencia 00002-2018-PCC/TC, este Tribunal resolvió un conflicto competencial en el que quedó evidenciado el otorgamiento de diversos beneficios y ascensos al personal de la PNP, a través de diversas resoluciones judiciales, lo que menoscababa las competencias constitucionales del Poder Ejecutivo. En dicha sentencia también se dio cuenta de la existencia de la Resolución Administrativa 114-2013P/PJ, de fecha 27 de marzo de 2013, por la que se exhortó a los jueces nacionales para que, cuando resuelvan las controversias vinculadas con las materias antes detalladas, «no ingresen en competencias que resultan regulares y exclusivas de las autoridades administrativas pertinentes».
25. En las causas reseñadas se advirtió que el control realizado por el Tribunal Constitucional tuvo como objeto diversas actuaciones del Poder Judicial que, a través de la expedición de diversas resoluciones, evidenciaban una subrogación inconstitucional de competencias de otros poderes del Estado (como fue el caso del Poder Ejecutivo) o una actuación que irrazonablemente obstaculizaba el ejercicio de sus competencias. Queda claro, entonces, que el examen realizado fue llevado a cabo no desde un enfoque sustantivo, sino únicamente desde una perspectiva competencial.
26. En el presente caso, este Alto Tribunal considera que debe determinarse si la emisión de la Resolución 1, de fecha 28 de marzo de 2024, recaída en el Expediente 0018-2024-1-5001-JS-PE-01, supuso un ejercicio irregular de la competencia del Poder Judicial para disponer el allanamiento del inmueble en contra de la titular de la Presidencia de la República durante su mandato, en el marco de una investigación relacionada con delitos que no se vinculan con los supuestos constitucionalmente previstos en el artículo 117 de la Constitución Política; y si, como consecuencia de ello, se produjo una afectación irrazonable de la atribución conferida al presidente de la república para dirigir la política general de gobierno contemplada en el artículo 118.3 de la Norma Fundamental, así como de los otros dispositivos constitucionales que establecen competencias y atribuciones del Presidente de la República en virtud las jefaturas presidenciales que titulariza.
27. Habiendo expuesto las competencias constitucionales del Ministerio Público y del Poder Judicial, corresponde a



continuación precisar el régimen político peruano consagrado por nuestro constitucionalismo histórico.

## §5. EL RÉGIMEN POLÍTICO DE BASE PRESIDENCIAL PERUANO

28. En el ámbito de las constituciones políticas que derivan de las experiencias europea, norteamericana y latinoamericana, estas se han vinculado con al menos tres formas o modelos de gobierno: (i) la *parlamentaria*, cuyo ejemplo se acentúa en el modelo inglés; (ii) la *presidencial*, cuyo referente lo constituye Estados Unidos, y que está presente en los países latinoamericanos; y (iii) la *semipresidencial*, siendo Francia el caso más significativo.
29. En esa línea, Sartori <sup>(1)</sup> puso de manifiesto que para la configuración de las formas antedichas resultaba menester la confluencia de ciertos criterios o condiciones. Así, en el modelo parlamentario se presenta el ejercicio de un poder compartido entre el Ejecutivo y el Legislativo, cuyo jefe de gobierno (que puede tratarse del “primer ministro”, “presidente de gobierno” o “canciller”) es designado precisamente por este último poder estatal, además de que existe un jefe de Estado que puede ser un monarca o un presidente elegido. En el modelo presidencial, en cambio, el titular del Poder Ejecutivo —que concentra en sí las cuatro jefaturas aludidas (de Estado, de gobierno, administrativa y militar-policial)— es electo popularmente, y no puede ser despedido del cargo por una votación del Parlamento durante su periodo; además, encabeza o dirige el gobierno que designa. Finalmente, el modelo semipresidencial comporta una estructura de autoridad dual, en la cual el poder político es compartido entre el presidente (jefe de Estado) y el primer ministro (jefe de gobierno), los que pueden, incluso, provenir de diferentes partidos políticos.
30. Al respecto, en la Sentencia 00006-2018-PI/TC (Caso cuestión de confianza y crisis total de gabinete), a fin de determinar los contornos constitucionales de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, este Alto Tribunal abordó, de manera general, la forma de gobierno que ha adoptado el Perú, y estableció expresamente que tuvo como base un **modelo de base**

---

<sup>1</sup> SARTORI, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada*. (México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1996): 97-156.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la inmunidad del titular de la Presidencia de la República | 22  
durante el ejercicio del cargo

**presidencial** (f. 53), al que las Constituciones Políticas han ido incorporando **mecanismos de control propios del régimen parlamentario** (f. 55).

31. Como parte de esa evolución, *grosso modo*, la institución del *Consejo de Ministros* fue introducida en la Carta Política de 1856 y la del presidente del Consejo en la Ley de Ministros de ese mismo año, mientras que los mecanismos de control parlamentario, como la interpelación, aparecen en la Constitución Política de 1860; la moción de censura en la Constitución de 1867; y la cuestión de confianza fue incorporada en el Texto Fundamental de 1933.
32. Como sostiene Villarán y Godoy <sup>(2)</sup>, dichos elementos buscaron superar los excesos presidenciales con un método de limitación orientada hacia: (i) la supresión de ciertas atribuciones que se consideraban especialmente predestinadas al abuso, y su despojo y consiguiente traslado al Congreso; y (ii) permitir que el jefe de Estado mantenga sus atribuciones, pero obligándolo a ejercerlas con intervención de ministros de corte parlamentario; tendencia esta que surgió a partir de que la experiencia europea demostrara que el régimen parlamentario era adaptable no sólo a las monarquías, sino también a las repúblicas.
33. A juicio de este Alto Tribunal, independientemente de la tipología que se emplee para definir una determinada forma de gobierno, lo que resulta imprescindible en el marco de un Estado constitucional es que la aplicación práctica de una forma de gobierno no se torne en un desmedro de las competencias y atribuciones que la Norma Fundamental les confiere a los diversos poderes y órganos constitucionalmente autónomos que integran el Estado. Dicho de otra manera, la salvaguarda y el respeto irrestricto del principio de separación de poderes deben ser consustanciales a toda forma democrática de presidencialismo.
34. Desde la perspectiva del precitado principio, el poder público se distribuye y ejerce a través de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial (artículo 43 de la Constitución Política de 1993); adicionalmente, se han creado diversos órganos constitucionales a

---

<sup>2</sup> VILLARÁN Y GODOY, Manuel Vicente. “Necesidad de fomentar los estudios de Derecho Constitucional Comparado. Ponencia presentada a la “V Conferencia Internacional de Abogados”. *Páginas Escogidas* (1962): 251.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

los que se encarga diversos fines de primer orden para la vigencia del Estado social y democrático de derecho, en razón de que coadyuvan al correcto funcionamiento del poder (Sentencia 00003-2022-PCC/TC, fundamento 47).

35. A su vez, este Tribunal Constitucional destacó, en el fundamento 15 de la Sentencia 00006-2006-PCC/TC, que el principio de separación de poderes «no debe ser entendido en su concepción clásica, esto es, en el sentido de que establece una separación tajante y sin relaciones entre los distintos poderes del Estado; por el contrario, exige que se le conciba, por un lado, como control y balance entre los poderes del estado —*checks and balances of powers*— y, por otro, como coordinación y cooperación entre ellos. En efecto, la separación de poderes reconocida por la Constitución Política, no implica antagonismo entre los mismos, sino que se desarrolla en un marco de cooperación entre ellos.
36. Asimismo, este Alto Tribunal ha precisado que la distribución de poderes, o de funciones desde una perspectiva más amplia, no se reduce a los tres poderes clásicos, sino que deben considerarse también relevantes para el contrapeso y el control del poder a los *órganos constitucionalmente autónomos*, y ha puesto de relieve el imperativo de evitar todo escenario de concentración de poder. Al respecto, se hizo énfasis en que:

Como se aprecia, el Poder Constituyente ha dividido el poder no solo entre el Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial, sino también entre órganos constitucionales, sin desconocer, inclusive que también es posible explicar la moderna materialización del principio de separación de poderes con la división entre órganos de decisión política (parlamento y gobierno) y los órganos de decisión jurisdiccional (judicatura ordinaria y constitucional, entre otros). Pese a la extensión del número de instituciones que administran el poder, *se mantiene el núcleo esencial del principio, el mismo que consiste en evitar la concentración del poder en un solo ente.* (Cfr. Sentencia 00005-2007-PI/TC, fundamento 21).

(Énfasis agregado).

37. A mayor abundamiento, cabe expresar que los poderes estatales se encuentran obligados a coordinar entre sí por el *principio de colaboración entre poderes*, de manera que la interacción entre ellos debe evitar la ambigüedad y buscar más bien la máxima claridad posible, para que cada entidad haga conocer su voluntad o



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

intención de manera indubitable. Todo esto a fin de evitar o minimizar la posibilidad de desencuentros o conflictos que perjudiquen o dificulten el normal funcionamiento del Estado (Sentencia 00004-2022-PCC/TC, fundamento 66). Por ello, este Tribunal enfatizó que es necesario «fomentar un modelo orgánico institucional, en el que cada rol, trascendental y compatible con la división o separación de poderes, sea al mismo tiempo instrumento de necesaria colaboración» (Sentencia 00023-2021-PI/TC, fundamento 132).

38. Dicho esto, es evidente que el cabal cumplimiento del principio de separación de poderes y la correspondiente relación de colaboración que emerge del mismo, trae como consecuencia que se propicie un escenario respetuoso de las competencias y atribuciones constitucionales en las respectivas relaciones interinstitucionales como las que atañen —a modo ejemplo— al Poder Ejecutivo con el Poder Judicial, o al Poder Ejecutivo con el Ministerio Público. Claro está que, frente a escenarios de invasión de competencias o menoscabo de atribuciones, como el que se alega en el presente proceso constitucional, por parte de tal o cual poder u órgano constitucionalmente autónomo respecto de otro, quedará expedita la intervención de este Tribunal en el marco del proceso competencial.

### **§6. LAS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA**

39. El Capítulo IV del Título IV de la Constitución Política de 1993 consagra un conjunto de disposiciones relacionadas con la figura del presidente de la república, como titular del Poder Ejecutivo, referidas a sus competencias y atribuciones, las causales de suspensión y término de su mandato, así como también la excepción a la inmunidad presidencial.
40. En concreto, el artículo 110 de la Constitución Política de 1993 estatuye que el presidente de la república es el jefe del Estado y “personifica a la Nación”, mientras que en el artículo 118 se han contemplado un conjunto de atribuciones y competencias que recaen exclusivamente en el presidente de la república, entre las que cabe destacar, atendiendo a la discusión planteada en el presente caso, la atribución establecida en el inciso 3 de dicho artículo, conforme a la cual, corresponde al presidente de la



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la inmunidad del titular de la Presidencia de la República | 25  
durante el ejercicio del cargo

república: «Dirigir la política general del Gobierno». De dicha disposición se deriva que el presidente, en nuestro ordenamiento, es también el jefe de gobierno.

41. Además, debe tenerse presente que, de acuerdo con el artículo 167 de la Norma Fundamental, «El Presidente de la República es el Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional», y cuenta también con iniciativa legislativa, según lo establecido en el artículo 107 de la Constitución Política (“jefe militar-policial”).
42. Finalmente, como actividad implícita dentro de la función de gobierno, se ha estatuido que es el encargado de dirigir la administración pública (inciso 24 del artículo 118 de la Constitución Política), lo cual se encuentra expresamente advertido en la condición de “jefe del Poder Ejecutivo” que consagra el artículo 7 de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), que constituye una ley de desarrollo constitucional. En el aludido artículo 7 se estipula que:

El Presidente de la República es el Jefe del Estado, Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú, personifica a la Nación, y dirige y aprueba la política general del Gobierno en su calidad de **Jefe del Poder Ejecutivo**. Sus demás atribuciones y funciones están establecidas en la Constitución Política del Perú y la ley.

(Énfasis añadido).

43. Del marco constitucional vigente se desprenden las denominadas **jefaturas presidenciales** y las amplias facultades, competencias y atribuciones que ejerce el presidente de la República en calidad de: (i) jefe de Estado, (ii) jefe de gobierno, (iii) jefe de la administración, y (iv) jefe supremo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional (jefe militar).
44. En el siguiente cuadro se podrá apreciar indistintamente las atribuciones que cumple el primer mandatario, conforme al régimen político en el que se asienta la Norma Fundamental:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**MARCO COMPETENCIAL DEL TITULAR DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA**

<p><b>Jefe de Estado</b></p>	<p>Conforme a lo previsto en el art. 110 de la Constitución Política de 1993 y el art. 8, numeral 1 de la Ley 29158 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, el jefe de Estado cumple las siguientes funciones:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>▪ <i>Funciones de representación del Estado</i> (art. 118, -incisos 2, 22 y 23- de la Constitución Política de 1993).</li><li>▪ <i>Funciones políticas</i> (art. 118 -inc. 6- de la Constitución Política de 1993).</li><li>▪ <i>Funciones de carácter internacional:</i><ul style="list-style-type: none"><li>(i) Función de dirección de la política exterior (art. 118 -inc. 11- de la Constitución Política de 1993).</li><li>(ii) Función de dirección de las relaciones internacionales (art. 118 -inc. 11- de la Constitución Política de 1993).</li><li>(iii) Función de celebración y ratificación de tratados (arts. 56, 57 y 118 -inc. 11- de la Constitución Política de 1993).</li><li>(iv) Función de nombramiento y recepción de representantes diplomáticos (art. 118 -inc. 12 y 13- de la Constitución Política de 1993).</li></ul></li><li>▪ <i>Funciones electorales</i> (art. 118 -inc. 5- de la Constitución Política de 1993).</li><li>▪ <i>Funciones de naturaleza judicial</i> (art. 118 -inc. 9 y 21- y 203 -inc. 1- de la Constitución Política de 1993).</li><li>▪ <i>Funciones de garante del Estado de derecho y de la legalidad del sistema</i> (art. 118 -inc. 1- y 203 -inc. 1- de la Constitución Política de 1993).</li><li>▪ <i>Funciones de auxilio y colaboración institucional</i> (art. 118 -inc. 10- y 139 -inc. 18- de la Constitución Política de 1993).</li><li>▪ <i>Funciones de defensa de la continuidad del Estado</i> (art. 137 -inc. 1 y 2- de la Constitución Política de 1993).</li></ul>
<p><b>Jefe de Gobierno</b></p>	<p>Conforme a lo previsto en el art. 118, incisos 3 y 24 de la Constitución Política de 1993 y el art. 8, numeral 2 de la Ley N.º 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, el jefe de Gobierno cumple las siguientes funciones:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>▪ <i>Funciones gubernativas</i> (art. 118 -incisos 3 y 7- y 24 de la Constitución Política de 1993).</li><li>▪ <i>Funciones de orden económico-financiero</i> (arts. 78, 81 y 118 -inc. 17 al 20- de la Constitución Política de 1993).</li><li>▪ <i>Funciones legislativas:</i><ul style="list-style-type: none"><li>(i) Facultad de iniciativa legislativa (arts. 107 y 206 de la Constitución Política de 1993).</li><li>(ii) Facultad de control legislativo (art. 108 de la Constitución Política de 1993).</li><li>(iii) Facultad de dictar decretos de urgencia en materia económica-</li></ul></li></ul>



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

	<p>financiera (art. 118 -inc. 19- de la Constitución Política de 1993).</p> <p>(iv) Facultad de dictar decretos de urgencia que materializan la facultad legislativa ante la disolución del Congreso (art. 135, párrafo 2 de la Constitución Política de 1993).</p> <p>(v) Facultad de dictar decretos legislativos, previa delegación del Congreso (art. 104 de la Constitución Política de 1993).</p> <p>(vi) Facultad normativo-reglamentaria (art. 118 -inc. 10- de la Constitución Política de 1993).</p> <p>(vii) Facultad de presentar iniciativas de reforma constitucional (art. 206 de la Constitución Política de 1993).</p>
<b>Jefe de la administración pública</b>	<p>Es responsable del adecuado manejo de las diversas entidades públicas que conforman la administración pública, en tanto <i>brazos institucionales u operativos</i> del Poder Ejecutivo, contando para ello con la colaboración y participación de los ministros y demás funcionarios y servidores públicos existentes (art. 118, inciso 24 de la Constitución Política de 1993 y Título IV de la Ley N.º 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo).</p>
<b>Jefe militar y policial</b>	<p>Cumple las siguientes funciones:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>▪ <i>Funciones de garantía del orden interno</i> (art. 167 de la Constitución Política de 1993).</li><li>▪ <i>Funciones de seguridad y defensa nacional</i> (art. 118 -incisos 4, 7, 14, 15 y 16-, 164 y 167 de la Constitución Política de 1993).</li></ul>

45. Conforme a lo glosado, queda claro que, en nuestro ordenamiento jurídico, el presidente de la república es titular de un conjunto de atribuciones y competencias exclusivas, que dan cuenta de la relevante posición que ocupa en el ejercicio del poder público.

### 6.1. LA DIRECCIÓN Y APROBACIÓN DE LA POLÍTICA GENERAL DEL GOBIERNO

46. Entre las atribuciones constitucionales del presidente de la república, como ya se puso de relieve previamente, se encuentra la de dirigir la política general del gobierno, cuyo ejercicio —según el procurador demandante— habría sido obstaculizado por las resoluciones fiscales y judiciales materia de controversia. Destacan también otros dispositivos constitucionales que establecen diversas atribuciones y competencias del presidente de la república en virtud de las “jefaturas presidenciales” que ejerce.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la inmunidad del titular de la Presidencia de la República | 28  
durante el ejercicio del cargo

47. El ejercicio de la competencia para dirigir y aprobar la política general de gobierno es indesligable de la jefatura del Poder Ejecutivo, a cargo exclusivamente del presidente de la república, conforme se deriva de la Constitución Política (artículo 118.3) y de la LOPE (artículo 8.2. literal “a”).

48. Efectivamente, en relación con las políticas nacionales y sectoriales que se encuentran comprendidas en la política general del gobierno, el artículo 4 de la LOPE prevé que el Poder Ejecutivo cuenta con competencia exclusiva para:

1. Diseñar y supervisar políticas nacionales y sectoriales, las cuales son de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno.

Las *políticas nacionales* definen los objetivos prioritarios, los lineamientos, los contenidos principales de las políticas públicas, los estándares nacionales de cumplimiento y la provisión de servicios que deben ser alcanzados y supervisados para asegurar el normal desarrollo de las actividades públicas y privadas. *Las políticas nacionales conforman la política general de gobierno.*

Política sectorial es el subconjunto de políticas nacionales que afecta una actividad económica y social específica pública o privada.

Las políticas nacionales y sectoriales consideran *los intereses generales del Estado* y la diversidad de las realidades regionales y locales, concordando con el carácter unitario y descentralizado del gobierno de la República. Para su formulación el Poder Ejecutivo establece mecanismos de coordinación con los gobiernos regionales, gobiernos locales y otras entidades, según requiera o corresponda a la naturaleza de cada política.

El cumplimiento de las políticas nacionales y sectoriales del Estado es de responsabilidad de las autoridades del Gobierno Nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos locales.

Las políticas nacionales y sectoriales se aprueban por decreto supremo, con el voto del Consejo de Ministros.

(...).

(Énfasis agregado).

49. Como puede apreciarse, el ejercicio de la dirección de la política general del gobierno comporta el cumplimiento de un conjunto de funciones indispensables en el ámbito de la conducción de las políticas nacionales, en virtud de las cuales se establecen los propósitos y metas fundamentales que deben ser priorizados como parte de la acción de gobierno. Asimismo, dicha competencia constitucional presupone que el titular del Poder Ejecutivo asuma la coordinación y toma de decisiones, represente al gobierno, dicte



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la inmunidad del titular de la Presidencia de la República | 29  
durante el ejercicio del cargo

políticas sectoriales enfocadas en determinados ámbitos de lo económico y social, entre otras facultades.

50. Con base en lo anterior, queda claro que un denominador común en las políticas nacionales y sectoriales es la preservación de los intereses generales del Estado, así como la atención de las diversas demandas prioritarias en los distintos niveles de gobierno, en un contexto de respeto, protección y promoción de los derechos fundamentales de la persona.
51. Por ello, resulta constitucionalmente necesario que el titular de la Presidencia de la República se encuentre en condiciones de ejercer adecuadamente dicha atribución y todas aquellas que les sean inherentes a su cargo, con el propósito de lograr el deber primordial del Estado de promover el bienestar general mediante el desarrollo integral y equilibrado de la nación, tal y como ha sido establecido en el artículo 44 de la Constitución Política.
52. A continuación, este Alto Tribunal desarrollará algunas consideraciones relacionadas con la legitimidad democrática del presidente de la república, y el período del mandato que debe cumplir.

### **6.2. LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA DIRECTA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Y CUMPLIMIENTO DEL MANDATO PRESIDENCIAL**

53. Conforme a la Constitución Política de 1993, el presidente de la república cuenta con legitimidad democrática directa, tal y como lo consagra el artículo 111: «el Presidente de la República se elige por sufragio directo». Ello significa que la autoridad del titular de la Presidencia de la República emana directamente de la decisión popular expresada en elecciones libres y transparentes.
54. Asimismo, corresponde tener en cuenta que el presidente de la república es elegido por mayoría absoluta de los votos válidos, según el aludido artículo 111, cuando estipula que «Es elegido el candidato que obtiene más de la mitad de los votos. Los votos viciados o en blanco no se computan». Dicha disposición prevé que, si en una primera elección, «ninguno de los candidatos obtiene la mayoría absoluta, se procede a una segunda elección, dentro de los treinta días siguientes a la proclamación de los



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cómputos oficiales, entre los candidatos que han obtenido las dos más altas mayorías relativas».

55. Queda claro, entonces, que el presidente de la república cuenta con una elevada legitimidad democrática, en tanto es elegido de forma directa por los ciudadanos con mayoría absoluta de los votos válidos.
56. En cuanto a la duración del mandato presidencial, el artículo 112 de la Constitución Política dispone que es de cinco (5) años, sin reelección inmediata. Transcurrido otro período constitucional, como mínimo, el expresidente puede volver a postular.
57. Por lo tanto, ya que el presidente es elegido directamente por los ciudadanos para gobernar el país y, por ende, ejercer todas las jefaturas presidenciales consagradas a su favor, por un período de cinco años, fluye del propio Texto Constitucional la vocación porque dicho período sea efectivamente cumplido, sin interrupciones.
58. Las circunstancias bajo las cuales un presidente de la república puede ser apartado del cargo, de manera legítima, son excepcionalísimas y se encuentran previstas en la propia Constitución Política; razón por la cual —en concordancia con lo expresado *supra*— los artículos 113 y 114 del Texto Fundamental han previsto la posibilidad de que el titular de la Presidencia de la República sea objeto de *vacancia* o *suspensión* en el ejercicio del cargo, en los supuestos que se reproducen a continuación:

<b>Vacancia de la Presidencia de la República</b>
<p><b>Artículo 113.-</b> La Presidencia de la República vaca por:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Muerte del Presidente de la República.</li><li>2. Su permanente incapacidad moral o física, declarada por el Congreso.</li><li>3. Aceptación de su renuncia por el Congreso.</li><li>4. Salir del territorio nacional sin permiso del Congreso o no regresar a él dentro del plazo fijado.</li><li>5. Destitución, tras haber sido sancionado por alguna de las infracciones mencionadas en el artículo 117 de la Constitución.</li></ol>
<b>Suspensión del ejercicio de la Presidencia</b>
<p><b>Artículo 114.-</b> El ejercicio de la Presidencia de la República se suspende por: (...)</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Incapacidad temporal del Presidente, declarada por el Congreso, o</li><li>2. Hallarse éste sometido a proceso judicial, conforme al artículo 117 de la Constitución.</li></ol>



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la inmunidad del titular de la Presidencia de la República | 31  
durante el ejercicio del cargo

59. Como se puede apreciar, la vacancia en el ejercicio del cargo puede deberse a circunstancias de hecho como la muerte, la renuncia aceptada por el Congreso o por incurrir en conductas prohibidas por la Constitución Política, como salir del territorio sin permiso del Congreso o no regresar en el plazo acordado. Finalmente, la vacancia también se produce cuando el presidente de la República es destituido tras la condena por cometer alguno de los delitos vinculados a los supuestos constitucionalmente previstos en el artículo 117 del Texto Fundamental.
60. Asimismo, el mandato presidencial puede ser suspendido en dos supuestos: (i) cuando exista un impedimento temporal para ejercer dicho cargo; o (ii) cuando el presidente de la república se encuentre sometido a un proceso judicial, de acuerdo con lo previsto en el artículo 117 de la Carta Política.
61. De lo anterior se deriva que un presidente de la república solo puede ser apartado legítimamente del cargo, sea de forma temporal o permanente, cuando concurren, respectivamente, los supuestos que la Constitución Política ha previsto previa y taxativamente como causales de suspensión y de vacancia, según sea el caso.
- §7. EL CONSTITUCIONALISMO HISTÓRICO PERUANO SOBRE LA ACUSACIÓN CONTRA EL TITULAR DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA EN EJERCICIO**
62. Los primeros Textos Fundamentales de nuestra historia constitucional, de 1823 y 1826, no incluyeron disposición alguna en torno a la acusación en contra del titular de la Presidencia de la República, ya sea que se tratara durante su mandato o cuando el mismo hubiese concluido.
63. Por su parte, las Constituciones Políticas de 1828 y 1834 habilitaron ante el Senado la facultad de acusar al titular de la Presidencia de la República únicamente por determinados ilícitos en los que hubiere incurrido en ejercicio de sus funciones, cuando el periodo presidencial hubiera concluido, mas no en ejercicio del cargo. Así, el artículo 22 de la Carta Política de 1828 disponía que:

**Artículo 22.-** Tiene igualmente el deber de acusar ante el Senado al Presidente y Vice-Presidente, a los miembros de ambas Cámaras, a los Ministros de Estado, y a los vocales de la Corte Suprema de Justicia por delitos de traición, atentados contra la seguridad pública,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la inmunidad del titular de la Presidencia de la República | 32  
durante el ejercicio del cargo

concusión, infracciones de la Constitución; y en general por todo delito cometido en el ejercicio de sus funciones a que esté impuesta pena infamante.

64. A su vez, el artículo 23 de la Constitución Política de 1834 predicaba que:

**Artículo 23.-** Le corresponde también acusar de oficio, o a instancia de cualquier ciudadano, 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.

65. Es a partir de la Constitución Política de 1839 donde se incorpora por primera vez la posibilidad de acusar —a través de la Cámara de Diputados— al presidente de la república durante su mandato; empero, ello solo podía efectuarse si dicho funcionario atentaba contra: (i) la independencia y (ii) la unidad nacional. De manera específica, se estableció que:

**Artículo 35.-** Correspóndele también acusar ante el Senado al Presidente de la República durante el periodo de su mando, si atentare contra la independencia y unidad nacional; 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, y en general por todo delito cometido en el ejercicio de sus funciones, a que esté impuesta pena infamante.

66. De igual manera, la Constitución Política de 1856, siguiendo a su antecesora, permitió que la Cámara de Diputados acusara al titular de la Presidencia de la República durante el periodo presidencial, esta vez contemplando un criterio más amplio; esto es, cuando se produzcan «infracciones directas de la Constitución». En tal sentido, se precisó que:

**Artículo 61.** Corresponde a la cámara de Diputados acusar ante el Senado al Presidente de la República, durante el período de su mando, por infracciones directas de la Constitución; y a los miembros de ambas cámaras, a los ministros de Estado y a los vocales de la Corte Suprema por las mismas infracciones, y por todo delito cometido en el ejercicio de sus funciones a que esté señalada pena corporal aflictiva.



67. El tenor del artículo 65 de la Constitución Política de 1860 consagró una regulación más acotada —texto que influyó en el posterior artículo 82 de la Constitución Política de 1867<sup>(3)</sup>— con respecto a su antecesora. En efecto, dicho Texto Fundamental constituye el primer antecedente normativo del actual artículo 117 de la Constitución Política de 1993, en tanto prefijó de manera taxativa los supuestos en los que correspondía —excepcionalmente— acusar al titular de la Presidencia de la República durante su mandato. Al respecto, disponía que:

**Artículo 65.-** El Presidente de la República no podrá ser acusado durante su periodo, excepto en los casos: de traición; de haber atentado contra la forma de gobierno; de haber disuelto el Congreso, impedido su reunión, o suspendido sus funciones.

68. Como se recuerda, Luis Felipe Villarán<sup>(4)</sup>, uno de los eximios juristas peruanos del siglo XIX, en sus comentarios a la Constitución Política de 1860 —la de mayor vigencia en nuestra República—, con ocasión del referido artículo 65, destacó que:

(...) es la más notable de nuestro derecho político, respecto del presidente de la república. En ella, no se hace distinción entre la acusación por delitos cometidos en el ejercicio de las funciones presidenciales, y la que se refiere a los delitos privados, o sea aquellos que son extraños a tales funciones. Solo se permite acusar al presidente por los tres delitos allí consignados, de manera que es absolutamente inviolable en todo otro caso.

69. Esta previsión normativa se afincaba en el respeto de la autoridad del mandatario frente a la oposición, en la defensa de su honorabilidad en el ejercicio del cargo, así como en la garantía de la independencia del Poder Ejecutivo. Villarán puso de relieve que:

La acusación del presidente debe, sin duda, estar sujeta a reservas y formalidades especiales. El respeto y la consideración a la persona del jefe del poder ejecutivo, son condición indispensable de la fuerza de su autoridad. Su honor es en gran manera el honor de la nación y todo proceso menoscaba el prestigio del acusado (...) Es, además,

<sup>3</sup> En el que se pone de relieve que no podrá ser acusado el presidente de la república durante el período de su mando, excepto en los siguientes casos: (i) por celebrar cualquier pacto contra la independencia o integridad nacional, (ii) por atentar contra la forma de gobierno y (iii) por impedir la reunión del Congreso, suspender sus sesiones o disolverlo.

<sup>4</sup> VILLARÁN, Luis Felipe. *La Constitución peruana comentada*. (Lima: Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional del Perú, 2016): 377.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la inmunidad del titular de la Presidencia de la República | 34  
durante el ejercicio del cargo

indispensable garantizar la independencia del poder ejecutivo. La excesiva facilidad para acusar al presidente haría vacilante y débil su acción; el presidente sería el subordinado del tribunal o jurado encargado de juzgarlo; el periodo presidencial sería incierto, y la oposición dispondría de un arma formidable contra el gobierno (p. 378.)

70. La Constitución Política de 1920, en su artículo 96 prescribía que:

**Artículo 96.-** El Presidente de la República no podrá ser acusado durante su período excepto en los casos de traición, de haber atentado contra la forma de gobierno, de haber disuelto el Congreso, impedido su reunión o suspendido sus funciones.

71. En cuanto a la Constitución Política de 1933, siguiendo el tenor de su antecesora —con una variante gramatical del término «no podrá ser acusado» reemplazado por la frase «solo puede ser acusado»— incorporó una ligera modificación en lo que respecta al impedimento de elecciones y la reunión o funcionamiento del órgano electoral como supuestos habilitantes añadidos para la acusación contra el presidente de la república; así, estatuyó que:

**Artículo 150.-** El presidente de la República sólo puede ser acusado durante su período por traición a la patria; por haber impedido las elecciones presidenciales o parlamentarias; por haber disuelto el Congreso, o impedido o dificultado su reunión o su funcionamiento, o la reunión o funcionamiento del Jurado Nacional de Elecciones.

72. Conviene precisar que, al interior de la Asamblea Constituyente de 1979, tuvo lugar un debate en lo concerniente a la acusación del titular de la Presidencia de la República durante el mandato, en el marco de la Vigésima Tercera Sesión Permanente de la Comisión Principal de Constitución celebrada el 22 de febrero de 1979 <sup>(5)</sup>, en la cual los constituyentes expresaron lo siguiente:

El señor CACERES VELASQUEZ (Roger). - Señor Presidente: Yo creo que este artículo no debe ser considerado dentro de la Constitución, pues daría una patente de impunidad al Presidente con relación a cualquier clase de delito que no fueran aquellos enumerados en el texto del artículo. Podría plantearse el caso, incluso, de que se efectuase asesinato y permaneciese totalmente

<sup>5</sup> Diario de los Debates de la Comisión Principal de Constitución de la Asamblea Constituyente de 1978-1979 (tomo IV), [https://spij.minjus.gob.pe/Graficos/Peru\\_historico/1979/Julio/13/CONST\\_1979\\_TomoIV](https://spij.minjus.gob.pe/Graficos/Peru_historico/1979/Julio/13/CONST_1979_TomoIV)



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la inmunidad del titular de la Presidencia de la República | 35  
durante el ejercicio del cargo

impune hasta la terminación de su mandato.

[...]

El señor CHIRINOS SOTO (Enrique). - Señor Presidente: En primer lugar, este artículo con algunas modificaciones, en vista de la disposición constitucional, ya está en la Constitución. En segundo lugar, el caso de delito común a que se refiere el señor Cáceres Velásquez, está cubierto por la incapacidad moral.

Entonces esto se refiere solamente a los delitos de función.

¿De qué delitos de función puede ser acusado el Presidente? Solamente los delitos considerados específicamente en este sitio. Esto juega con el principio de irresponsabilidad del Presidente de la República, que debemos tener cuando veamos que sus actos necesitan ser refrendados por los ministros. Entonces tenemos que hacer que el Presidente de la República pueda gobernar y poder sancionar a un funcionario responsable salvo los casos previstos por la Constitución. La responsabilidad política, la civil y la penal es asumida por los ministros que refrendan los actos del Presidente, sin cuya refrendación dichos actos son nulos.

[...]

El señor VALLE RIESTRA. -Contestando al señor Cáceres Velásquez, le recuerdo lo que le dije sobre el Rey de Inglaterra, que si el Rey cometiera un delito o un asesinato, el responsable sería el Primer Ministro, aunque la doctrina diga y se pregunte qué sucede si mata al Primer Ministro. Este es el desarrollo de la tesis de quien canta: “The King can’t get wrong”, que dice, “El Rey no puede equivocarse”. Por eso es que se prefiere reservar al Jefe del Estado, y sólo juzgarlo por delitos excepcionales.

[...]

El señor ARAMBURU. - Señor Presidente: A mí también me choca como al señor Cáceres Velásquez, empezar con que el Presidente está libre de acusación por cualquier delito. En consecuencia, propondría la siguiente redacción: “El Presidente de la República sólo puede ser acusado mientras esté en ejercicio de sus funciones, por traición a la Patria; por impedir las elecciones presidenciales, parlamentarias, regionales o locales; por disolver el Congreso, salvo lo dispuesto en el artículo tal; y por impedir su reunión o su funcionamiento o los del Jurado Nacional de Elecciones” Punto. “En todo caso sólo puede ser acusado al término de su mandato”

[...]

El señor ARAMBURU. - Yo lo que pienso es que el Presidente no quede impune por delito común cometido en el ejercicio de su mandato. Lo que no debemos empezar a tratar de pensar en el primer mandatorio, es que pueda cometer delitos comunes. No. Es una persona que debemos ponerla en cierto pedestal.

Entonces, señor: “El Presidente de la República sólo puede ser acusado mientras está en el ejercicio de sus funciones, por traición a la Patria; por impedir las elecciones presidenciales, parlamentarias, regionales o locales; por disolver el Congreso, salvo lo dispuesto en el artículo tal; y por impedir su reunión o funcionamiento o los del Jurado Nacional de Elecciones”. Punto. Y después viene: “y en cualquier otro caso sólo puede ser acusado al término de su mandato.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la inmunidad del titular de la Presidencia de la República | 36  
durante el ejercicio del cargo

73. Luego de que los constituyentes expresaran sus posiciones divergentes en cuanto al asunto debatido, el texto final de la Constitución Política de 1979 se decantó por mantener los supuestos excepcionales en torno a la acusación contra el primer mandatario, pero incorporó los supuestos de impedimento de elecciones a las regionales y locales, así como la reunión o funcionamiento no sólo del órgano electoral, sino también la del Tribunal de Garantías Constitucionales, con el siguiente tenor:

**Artículo 210.-** 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 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.

74. Finalmente, el artículo 117 de la actual Constitución Política prevé lo siguiente:

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

75. Así, si bien la Constitución Política de 1839 constituyó el primer intento normativo sobre la posibilidad de acusar al presidente de la república durante su período, empero, es a partir de la Constitución Política de 1860 y los cinco Textos Constitucionales que le sucedieron, con tenores, muy similares en su redacción —incluida la vigente Norma Fundamental de 1993—, que se consagraron expresamente los escenarios taxativos en los que correspondía por excepción «acusar» al titular de la Presidencia de la República durante su mandato. Desde luego, y como no podía ser de otra manera, tal potestad de acusación recayó sobre el Congreso, en el entendido de que es un mecanismo de contrapeso frente a las conductas reprochables y de especial gravedad en las que incurriera el mandatario.
76. Por ello, a la luz del discurrir histórico sobre el tenor de nuestras Constituciones, es posible concluir que la limitada responsabilidad



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

política y jurídica del presidente de la república en ejercicio se ha correspondido con la protección de bienes constitucionales como la preservación de la dignidad del cargo, el pleno ejercicio de sus competencias constitucionales y la autoridad del Estado para quien accedió al cargo legítimamente, así como en el imperativo de garantizar la estabilidad y gobernabilidad, premisas que resultan basilares e ineludibles en el ámbito de un Estado constitucional.

77. Del constitucionalismo histórico peruano, se puede colegir que la posibilidad de acusar al presidente de la república durante su mandato en específicos escenarios responde, además, a la forma de gobierno de base presidencial —a la que se han incorporado instituciones del modelo parlamentario (verbigracia: interpelación, censura, cuestión de confianza, entre otros)— que desde la Constitución Política de 1828 (exceptuando a las Cartas Políticas de 1823, 1856 y 1867) hasta la actual Norma Fundamental de 1993, ha imperado en nuestra historia republicana, con amplias atribuciones reconocidas al mandatario, que inclusive en la doctrina se le consideró como el *poder de poderes* <sup>(6)</sup>.

### **§8. EL ESTATUTO PRESIDENCIAL Y LA EXIGENCIA DE RESPONSABILIDAD JURÍDICO-PENAL AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA**

78. Teniendo en consideración la problemática central de la presente causa, este Alto Tribunal considera indispensable desarrollar algunas consideraciones en torno a las prerrogativas constitucionales que le asisten al presidente de la república, en su condición de alto funcionario del Estado, como marco jurídico-normativo general dentro que se ubica el tratamiento específico del titular de la Presidencia de la República.

#### **8.1. EL RÉGIMEN DE ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL Y ANTEJUICIO DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1993**

79. En el capítulo I del Título IV de la Constitución Política de 1993 se han establecido diversas disposiciones constitucionales que regulan el modelo estructural del Poder Legislativo y sus

---

<sup>6</sup> PAREJA PAZ-SOLDÁN, José. *Historia de las Constituciones Nacionales (1812-1979)*. (Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2005): 140.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la inmunidad del titular de la Presidencia de la República | 38  
durante el ejercicio del cargo

competencias. Entre ellas se incluye la figura de la **acusación constitucional** a determinados altos funcionarios del Estado, por *infracción de la Constitución Política* y por todo *delito que cometan en el ejercicio de sus funciones*, conforme lo establecen taxativamente los artículos 99 y 100 del Texto Fundamental de 1993 (Cfr. Sentencia 00006-2003-AI/TC, fundamento 2).

80. De manera expresa, el artículo 99 de la Norma Fundamental dispone que corresponde a la Comisión Permanente acusar ante el Congreso, «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» <sup>(7)</sup>, a los siguientes altos funcionarios del Estado:

- i. **Presidente de la República;**
- ii. Congresistas;
- iii. Ministros de Estado;
- iv. Magistrados del Tribunal Constitucional;
- v. Miembros de la Junta Nacional de Justicia;
- vi. Jueces de la Corte Suprema;
- vii. Fiscales Supremos;
- viii. Defensor del Pueblo; y
- ix. Contralor General de la República.

81. En forma complementaria, el artículo 100 de la Constitución Política consagra dos procedimientos de acusación constitucional de distinta naturaleza y de distintos alcances: **juicio político** y **antejuicio político** (Cfr. Sentencia 00006-2003-AI/TC, fundamento 2).

82. En el supuesto del **juicio político**, luego de recibir la acusación por parte de la Comisión Permanente, el Congreso de la República se encuentra facultado para:

(...) *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 (primer párrafo del artículo 100 de la Constitución).

(Énfasis añadidos).

<sup>7</sup> Corresponde precisar que, cuando entre en vigor la reforma constitucional establecida por el artículo 1 de la Ley 31988, Ley que restablece la Bicameralidad en el Congreso de la República del Perú, dicha competencia será ejercida por la Cámara de Diputados, de conformidad con su reglamento.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la inmunidad del titular de la Presidencia de la República | 39  
durante el ejercicio del cargo

83. Una de las principales características que emerge de la regulación constitucional, es que en este mecanismo de exigencia de responsabilidad política se controla la infracción de la Constitución Política, no la mera infracción legal. Se trata, pues, de un procedimiento parlamentario de tipo sancionatorio, que concierne a los altos funcionarios del Estado que han incurrido en faltas estrictamente constitucionales, que se vinculan con el quebrantamiento de los mandatos establecidos por la Constitución Política.
84. En lo que respecta al **antejuicio político**, este Tribunal ha puesto de manifiesto en la Sentencia 00006-2003-AI/TC (fundamento 3) que:

*(...) 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 sub sunción en un(os) tipo(s) penal(es) de orden funcional, previa e inequívocamente establecido(s) en la ley.*

*En ese sentido, en el antejuicio sólo caben 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.*

*De esta forma, en los casos de antejuicio, las funciones del Congreso pueden ser, en cierta medida, asimiladas 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 sobre la base de argumentos jurídico-penales, es exclusiva del Poder Judicial.*

*En síntesis, 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.*

(Énfasis añadido).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la inmunidad del titular de la Presidencia de la República | 40  
durante el ejercicio del cargo

85. Ahora bien, los «delitos cometidos en el ejercicio de funciones» se configuran en tanto y en cuanto el sujeto activo (alto funcionario del Estado) se vale del cargo o función pública para perpetrar la conducta punible. De ahí que, a la luz de lo contemplado por el constituyente, estos delitos se remiten a una categoría amplia y puede comprender a cualquier delito común o especial, siendo imprescindible para su configuración que el autor se haya valido del cargo para perpetrar el hecho punible en una determinada situación. De concurrir esto último, corresponderá que, de manera previa al procesamiento penal en sede ordinaria, se respete la prerrogativa del antejuicio ante el Congreso de la República.
86. Cabe precisar que el ejercicio del antejuicio comporta dos límites claros a cualquier pretendida exigencia de responsabilidad jurídico-penal: (i) un *límite temporal*, pues el plazo de dicha prerrogativa se extiende hasta los cinco (5) años después de haber cesado en el cargo; y (ii) un *límite de índole material*, pues la acusación constitucional debe versar sobre delitos cometidos en ejercicio de funciones, esto es, con ocasión del desempeño del cargo.
87. De otro lado, en el tercer párrafo del artículo 100 de la Constitución Política («*En caso de resolución acusatoria de contenido penal, (...)*»), se contempla la prerrogativa constitucional del **aforamiento**, figura que es definida por la doctrina como:

[...] la especialidad procesal que consiste en una *alteración de la regla general de atribución de la competencia objetiva atendiendo a la cualidad del sujeto encausado* (...) de modo que la inculpación, procesamiento, juicio y adopción de medidas procesales pertinentes sobre determinados asuntos jurídicos que afectan a determinadas personas que desempeñan funciones consideradas de gran responsabilidad y relevancia a un órgano diferente de aquél que de ordinario ha de resolver dichos asuntos <sup>(8)</sup>.

(Énfasis añadido).

88. En esa línea, el aforamiento o «fuero procesal penal privilegiado» <sup>(9)</sup>, garantiza que los titulares que ostentan una función

<sup>8</sup> MARTÍNEZ ALARCÓN, María. “El aforamiento de los cargos públicos. Derecho español y derecho comparado”. *Teoría y Realidad Constitucional*, 35 (2014): 438.

<sup>9</sup> GÓMEZ COLOMER, Juan. “Principio de igualdad e inmunidad procesal penal”.



institucional de especial trascendencia dentro del funcionamiento del Estado, sean juzgados penalmente en el ámbito de la máxima instancia judicial, de modo que sus alcances y finalidad complementan, a decir de Fernández Segado <sup>(10)</sup>, las prerrogativas de inviolabilidad e inmunidad parlamentarias.

89. Sobre la finalidad de esta prerrogativa, Díez-Picazo <sup>(11)</sup> ha puesto de relieve que el aforamiento *pretende disuadir de una instrumentalización de la justicia a través del planteamiento de denuncias falsas con relación a aquellas personas que, por la relevancia de sus tareas públicas están expuestas a este tipo de conductas*. Por tal razón, constituye una *garantía institucional* que salvaguarda la función encomendada a su titular ante eventuales denuncias desprovistas de justificación; de ahí que Arnaldo Alcubilla <sup>(12)</sup> lo considere como una garantía cuya regulación no presupone la inobservancia de los principios de libertad e igualdad.

## 8.2. LA INMUNIDAD DEL TITULAR DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA EN EJERCICIO

90. La posibilidad de acusación constitucional en contra del titular de la Presidencia de la República en ejercicio, se encuentra condicionada por la *inmunidad especial y temporal* introducida por el artículo 117 de la Constitución Política, regla establecida por el constituyente que solo la habilita para la eventual comisión de las conductas expresamente contempladas en dicho dispositivo constitucional.
91. Como toda “inmunidad”, la presidencial supone el conjunto de garantías procesales y penales que procuran la protección del titular de la Presidencia de la República en ejercicio, con el propósito de procurarle “el normal ejercicio de sus funciones, sin que sea obstruido a través de una persecución de índole penal” <sup>(13)</sup>.

---

*Cuadernos de Derecho Penal*, 6 (2012): 52.

<sup>10</sup> FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco. “La doctrina constitucional sobre las prerrogativas parlamentarias en España”. *Foro, Nueva Época*, 14 (2011): 64-65.

<sup>11</sup> DÍEZ-PICAZO, Luis. *La responsabilidad penal de los miembros del Gobierno*. (Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1996): 21.

<sup>12</sup> ARNALDO ALCUBILLA, Enrique. *Las razones del aforamiento*. (Madrid: Boletín Oficial del Estado, 2021): 28.

<sup>13</sup> CARO JOHN, José Antonio y HUAMÁN CASTELLARES, Daniel Osarim. “Notas sobre el procesamiento penal de Altos Dignatarios por la comisión de delitos comunes. Pasado, presente y futuro de la Inmunidad”. *Derecho &*



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la inmunidad del titular de la Presidencia de la República | 42  
durante el ejercicio del cargo

92. Para tal propósito, toda inmunidad —en tanto prerrogativa funcional— define tres ámbitos de procedencia: (i) el *ámbito subjetivo*, que incide en el sujeto beneficiado; (ii) el *ámbito temporal*, que alude al tiempo de protección, el mismo que necesariamente se inicia desde el momento de designación o elección; y (iii) el *ámbito objetivo* (o material), que determina el espectro de delitos que abarca la garantía.
93. En el caso específico del artículo 117 de la Constitución Política de 1993, se contempla expresamente que el Presidente de la República (ámbito subjetivo) puede ser acusado, *durante su mandato* (ámbito temporal) <sup>(14)</sup>, únicamente por los supuestos expresamente ahí establecidos (ámbito objetivo o material) <sup>(15)</sup>.
94. Ahora bien, este Alto Tribunal coincide con las partes en que del Texto Fundamental de 1993 se deriva una prohibición, dirigida al Congreso, de acusar al presidente de la república durante su mandato por conductas ajenas a los supuestos constitucionalmente previstos en el artículo 117 de la Constitución Política.
95. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la Constitución Política no establece una exoneración de responsabilidad del presidente de la república, pues lo dispuesto en su artículo 117 únicamente

---

*Sociedad*, 34, (2010): 201.

<sup>14</sup> Es claro que *cuando haya concluido su mandato*, el extitular de la Presidencia de la República podrá ser acusado por cualquier delito cometido en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los artículos 99 y 100 de la Norma Fundamental.

<sup>15</sup> Las infracciones taxativamente previstas para la procedencia de acusación durante el ejercicio de su mandato son:

- Traición a la Patria;
- Impedir las elecciones presidenciales;
- Impedir las elecciones parlamentarias;
- Impedir las elecciones regionales;
- Impedir las elecciones municipales;
- Disolver el Congreso, salvo en los casos del artículo 134 de la Constitución;
- Impedir la reunión del Congreso;
- Impedir el funcionamiento del Congreso;
- Impedir la reunión del Jurado Nacional de Elecciones;
- Impedir el funcionamiento del Jurado Nacional de Elecciones;
- Impedir la reunión a otros organismos del sistema electoral; e
- Impedir el funcionamiento del sistema electoral.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la inmunidad del titular de la Presidencia de la República | 43  
durante el ejercicio del cargo

resulta aplicable mientras aquel se encuentra en funciones. Asimismo, nuestro Texto Fundamental tampoco establece una inmunidad presidencial que opere frente a todos los delitos o infracciones constitucionales, por cuanto el ya citado artículo 117 prevé expresamente un conjunto de supuestos en los que resulta constitucionalmente admisible acusar a un presidente de la república, incluso mientras ejerce el cargo.

96. Corresponde precisar que dicha inmunidad resulta indispensable para el adecuado ejercicio de un cargo público al que el propio constituyente se refiere como aquel que posee «la más alta jerarquía en el servicio a la Nación» (artículo 39 de la Constitución Política). Es decir, dicha inmunidad resulta estrictamente necesaria tomando en cuenta la naturaleza del cargo y la especial relevancia de su adecuado ejercicio en el marco del régimen político de base presidencial previsto en la Norma Fundamental de 1993; por lo que la finalidad de la aludida prerrogativa no es la protección de la persona que ocupa o desempeña el cargo, sino la autoridad indesligable a la alta función pública de la institución de la Presidencia de la República en la estructura del Estado, por expreso mandato constitucional.
97. Este Alto Tribunal considera que dicho mandato del constituyente respecto a la inmunidad presidencial y sus límites, constituye una prerrogativa plenamente justificada en la protección de la institución presidencial y en las funciones que el titular de la Presidencia de la República debe cumplir al ejercer el cargo público de mayor jerarquía al servicio de la Nación. Se impone como menester proteger el ejercicio efectivo y estable de la máxima autoridad del Estado.
98. Luego de poner de relieve el estatuto del titular de la Presidencia de la República en ejercicio en lo referido a la exigencia de responsabilidad jurídico-penal, para resolver el presente caso corresponde determinar cuál es el alcance de la inmunidad consagrada en favor del titular de la Presidencia de la República en ejercicio, según el aludido artículo 117 de la Norma Fundamental, así como cuáles pueden ser sus implicancias jurídicas.



### 8.3. LA INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL DEL ARTÍCULO 117 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1993 Y SUS PRINCIPALES IMPLICANCIAS JURÍDICAS

99. A fin de realizar el análisis de la mencionada disposición constitucional, y teniendo en cuenta que la interpretación constitucional es un caso especial de interpretación jurídica, corresponde que —en línea de principio— se tengan presente los cuatro cánones o métodos hermenéuticos clásicos: literal, teleológico, histórico y sistemático. A modo de complemento por la fuerza persuasiva que reviste, también cabe agregar un quinto, el método comparativo <sup>(16)</sup>.
100. Cabe indicar que, al tratarse de la interpretación de la Norma Fundamental, cuyas disposiciones son de textura abierta y de carácter valorativo, los métodos clásicos referidos *supra* deben ser reforzados con la aplicación de los principios de hermenéutica constitucional que este Tribunal ha enunciado en la Sentencia 05854-2005-PA/TC (caso Lizana Puelles). Dichos principios son de unidad de la Constitución, de concordancia práctica, de corrección funcional, de la función integradora y de fuerza normativa de la Constitución.
101. En ese orden de ideas, un primer asunto a abordar es el de dilucidar el correcto significado del término «acusar», al que hace referencia el legislador constituyente.
102. Si se parte de la literalidad de la disposición constitucional antedicha, el vocablo «acusar» podría resultar ambiguo, pues podría comprender no solo la «acusación constitucional», sino también la «acusación penal». El Diccionario de la Real Academia Española (DRAE) admite varios significados vinculados con una connotación jurídico- penal. Estos son los siguientes:
1. Señalar a alguien atribuyéndole la culpa de una falta de un delito o de hecho reprobable.
  2. Denunciar, delatar.
  - (...)
  10. Exponer en juicio los cargos contra el acusado y las pruebas de ellos.

<sup>16</sup> HÄBERLE, Peter. “Métodos y principios de interpretación constitucional. Un catálogo de problemas”. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 13 (2010): 394.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la inmunidad del titular de la Presidencia de la República | 45  
durante el ejercicio del cargo

103. Sin embargo, lo establecido por el legislador constituyente se encuentra lejos de referirse al ámbito de la «acusación penal», entendida esta como *el acto procesal que contiene la pretensión punitiva y que determina el objeto de un proceso penal* <sup>(17)</sup>, en tanto el titular que se encarga de formular dicho acto, conforme a la normativa procesal penal, es el Ministerio Público (artículo 344 del Nuevo Código Procesal Penal).
104. Cabe indicar que todas las veces que el constituyente se ha referido a la acusación de un alto funcionario del Estado —sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 117 de la Constitución Política— lo ha hecho en el marco del procedimiento de **acusación constitucional** por parte del Congreso de la República. Es decir, en la Constitución Política solamente se ha contemplado la acusación constitucional, sin que exista referencia alguna a otro tipo de acusación prevista en el ordenamiento a nivel legal.
105. Conviene precisar que tal proceso especial se lleva a cabo en el seno del Congreso de la República, y presenta —como se adelantara— dos modalidades: (i) el **juicio político** por infracción a la Constitución Política, y (ii) el **antejuicio**, en el cual se acusa al alto funcionario del Estado por todo delito que cometa en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco (05) años después de que hayan cesado en estas.
106. Desde la interpretación teleológica, el legislador constituyente ha tenido a bien dotar de protección especial al titular de la Presidencia de la República durante su mandato, en aras de **proteger la institución presidencial y, por ende, preservar la gobernabilidad y estabilidad del país**, ya que —tal como se ha puesto de relieve *supra*— el primer mandatario ostenta una posición particular dentro de la estructura del Estado, en el que, además, asume amplias atribuciones y competencias en virtud de las jefaturas presidenciales que ejerce (de Estado, de Gobierno, administrativa y militar-policial).
107. Asimismo, a partir de una interpretación histórica, cabe mencionar que la posibilidad de acusar al titular de la Presidencia de la

---

<sup>17</sup> ASECIO MELLADO, José María. *Derecho Procesal Penal*. (Valencia: Tirant lo Blanc, 2015): 260.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la inmunidad del titular de la Presidencia de la República | 46  
durante el ejercicio del cargo

República en ejercicio, prevista desde la Constitución Política de 1839 hasta la vigente de 1993, ha tenido como protagonista al Congreso de la República —en sus inicios, a través de la Cámara de Diputados— como el fuero competente encargado de interponer y tramitar dicha acusación. Siendo ello así, **resulta evidente que la posibilidad de acusar al mandatario en ejercicio solo se lleva a cabo en el seno parlamentario a través del proceso de *acusación constitucional***, a efectos de determinar una eventual responsabilidad política como consecuencia de una infracción constitucional (vía *juicio político*) o si ha lugar a la formación de causa judicial al presidente respecto de un delito en ejercicio de funciones y, en tal sentido, poner a disposición de la sede ordinaria para el procesamiento penal correspondiente (vía *antejuicio*).

108. De igual manera, siguiendo el método sistemático y en aplicación del principio de unidad de la Constitución Política, de la lectura conjunta de los artículos 117, 99 y 100 de la Norma Fundamental, se desprende que el presidente de la república solo responde, política o jurídicamente, a través del proceso de acusación constitucional, respecto de los supuestos taxativos que en aquel se establecen. Una vez concluido su mandato, ya sea por el término de este o por remoción del cargo por causal de vacancia, podrá —de ser el caso— responder política o jurídicamente en el seno del Congreso por toda conducta que constituya infracción constitucional o por todo *delito que haya cometido en el ejercicio de sus funciones* y hasta cinco años (5) después de que haya cesado en éstas. En este último supuesto, lógicamente, la inmunidad que se deriva del artículo 117 de la Constitución Política ya no le resulta aplicable.
109. Esto no debe comportar que el titular de la Presidencia de la República en ejercicio quede proclive a que se interponga en su contra cualquier denuncia que carezca de fundamento jurídico o político, o que pudiera poner en entredicho su credibilidad y, por ende, desencadenar fisuras en el funcionamiento del Estado, dada la relevancia del cargo e investidura que ostenta. Por tal razón, este Alto Tribunal ha puesto de manifiesto que «la acusación constitucional en contra del jefe de Estado reviste un particular interés público, “por lo que *el deber de brindar a la sociedad una justificación pormenorizada de las infracciones o delitos que se le atribuyen se incrementa*» (Sentencia 04044-2022-PHC/TC, fundamento 22) (énfasis agregado).



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la inmunidad del titular de la Presidencia de la República | 47  
durante el ejercicio del cargo

110. Desde la perspectiva del método comparativo, en el derecho constitucional comparado se puede advertir de manera general que, en las Constituciones europeas y latinoamericanas—independientemente de la forma de gobierno que se haya consagrado—, resalta un denominador común: la *especial protección de la institución de la Presidencia de la República durante el mandato*, a fin de evitar presiones o injerencias de cualquier índole que pongan en riesgo el regular desempeño del cargo, de modo que se preserve la estabilidad y gobernabilidad. Indudablemente, tal protección adquiere mayor trascendencia en el ámbito de un régimen de base presidencial como el nuestro.
111. Dicho esto, y en la línea de lo previsto en el artículo 117 de la Constitución Política de 1993, queda claro que solo cuando se configure cualquiera de los supuestos allí previstos, procedería la acusación constitucional contra el titular de la Presidencia de la República en ejercicio, siguiendo los mecanismos previstos para el antejuicio, que han sido explicados *supra*. Se trata, pues, de una disposición establecida en clave de excepción, que es aplicable durante el mandato del presidente de la república, esto es, cuando este alto funcionario del Estado se encuentre ejerciendo dicho cargo en virtud de su legitimidad democrática directa y, por ende, en tanto ostenta la más alta jerarquía del servicio a la Nación.
112. Así las cosas, este Tribunal considera necesario abordar tres temas importantes para una cabal comprensión de la prerrogativa de la inmunidad del presidente de la república en ejercicio ante cualquier potencial exigencia de responsabilidad jurídico-penal, por parte de los actores constitucionalmente competentes para hacerlo (la Fiscalía de la Nación y el Poder Judicial, a través de la Corte Suprema de Justicia de la República): (i) algunas consideraciones sobre el mecanismo de la denuncia constitucional, en tanto acto procesal que inicia formalmente el procedimiento parlamentario de acusación constitucional; (ii) los alcances de la investigación fiscal al presidente de la república en ejercicio, en lo referido a su formalidad y procedimientos; y (iii) la posibilidad de investigar al presidente de la república en ejercicio respecto de conductas o infracciones distintas a las consagradas en el aludido artículo 117 de la Constitución Política.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la inmunidad del titular de la Presidencia de la República | 48  
durante el ejercicio del cargo

113. Sobre lo primero, las entidades emplazadas han expresado que, con la finalidad de sustentar una denuncia constitucional ante el Congreso de la República en contra del titular de la Presidencia de la República en ejercicio, resulta necesario que la Fiscalía de la Nación disponga previamente de diligencias preliminares «con la finalidad de averiguar todas las circunstancias que rodean a la presunta comisión de un hecho punible y que sea de importancia para poder establecer, en su momento, un juicio de valor, y tener la plena seguridad para presentar la denuncia constitucional para una eventual acusación constitucional» (sic) (fojas 7 de la contestación de la demanda del Ministerio Público).
114. Al efecto, de conformidad con el artículo 89, literal “a” del Reglamento del Congreso de la República, este Alto Tribunal considera que la *fundamentación* que se exige como requisito para la interposición de cualquier denuncia constitucional —incluidas las que se dirijan contra el titular de la Presidencia de la República en ejercicio— debe entenderse en sentido lato y con ocasión de poner en conocimiento del Poder Legislativo la comisión de un presunto delito incurrido a causa del desempeño del cargo (*notitia criminis*); descartando así una articulación imputativa rigurosa y técnicamente rígida.
115. En tal sentido, este Colegiado pone de relieve que el *estándar exigible para sustentar y, por ende, presentar una denuncia constitucional ante el Congreso, no puede ser equiparable al estándar que se requiere para formular una imputación jurídico-penal con miras a formalizar una investigación preparatoria*, supuesto último que alude a una de las dos (2) subetapas que conforman la primera etapa del proceso penal: la investigación preparatoria.
116. En cuanto a los alcances de la investigación fiscal al titular de la Presidencia de la República en ejercicio, como segundo punto, es necesario precisar que siendo la acusación constitucional y el antejuicio mecanismos procesales de control orientados a habilitar la intervención de los órganos que integran el sistema de justicia penal para que actúen conforme a sus atribuciones y competencias en la investigación, juzgamiento y eventual penalización de determinadas altas autoridades; corresponde que este Alto Tribunal establezca una interpretación de los precitados artículos 99, 100 y 117 de la Constitución Política de 1993, que sea concordante con



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la inmunidad del titular de la Presidencia de la República | 49  
durante el ejercicio del cargo

el marco normativo procesal que subyace en el Nuevo Código Procesal Penal peruano del año 2004, y que, especialmente, tome en cuenta el *modelo procesal acusatorio* que en dicho cuerpo normativo procesal se consagra, a efectos de delimitar los ámbitos de actuación tanto del Ministerio Público (a través de la Fiscalía de la Nación) como del Poder Judicial (a través de la Corte Suprema) en relación con el procesamiento del titular de la Presidencia de la República en ejercicio.

117. En la Sección II, Título I del Nuevo Código Procesal Penal de 2004, rotulado «El proceso por delitos de función atribuidos a los altos funcionarios públicos» (artículos 449 al 451), se regulan las reglas procesales aplicables al proceso penal contra los funcionarios contemplados en los artículos 99 y 100 de la Constitución Política, en caso de delito cometido en ejercicio de sus funciones y hasta cinco (5) años después de haber cesado en el cargo.

Resulta de especial relevancia lo dispuesto en el artículo 449 y en el inciso 1 del artículo 450 del mencionado código adjetivo, que a la letra disponen que:

### **Artículo 449.- Disposiciones aplicables**

El proceso penal contra los altos funcionarios públicos taxativamente designados en el artículo 99 de la Constitución por los delitos que cometan en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco años después de haber cesado en él, *se regirá por las reglas del proceso común*, salvo las que se establecen en este Título.

### **Artículo 450.- Reglas específicas para la incoación del proceso penal**

1. *La incoación de un proceso penal*, en los supuestos del artículo anterior, requiere la previa interposición de una denuncia constitucional, en las condiciones establecidas por el Reglamento del Congreso y la Ley, por el Fiscal de la Nación, el agraviado por el delito o por los Congresistas; y, en especial, como consecuencia del procedimiento parlamentario, la resolución acusatoria de contenido penal aprobada por el Congreso.

(...).

(Énfasis agregado).

118. A la luz de la legislación procesal penal, se colige que el proceso penal que se instaure contra el presidente de la república en ejercicio, se rige por las *reglas del proceso penal común*, el mismo que —conforme al diseño del Nuevo Código Procesal Penal de

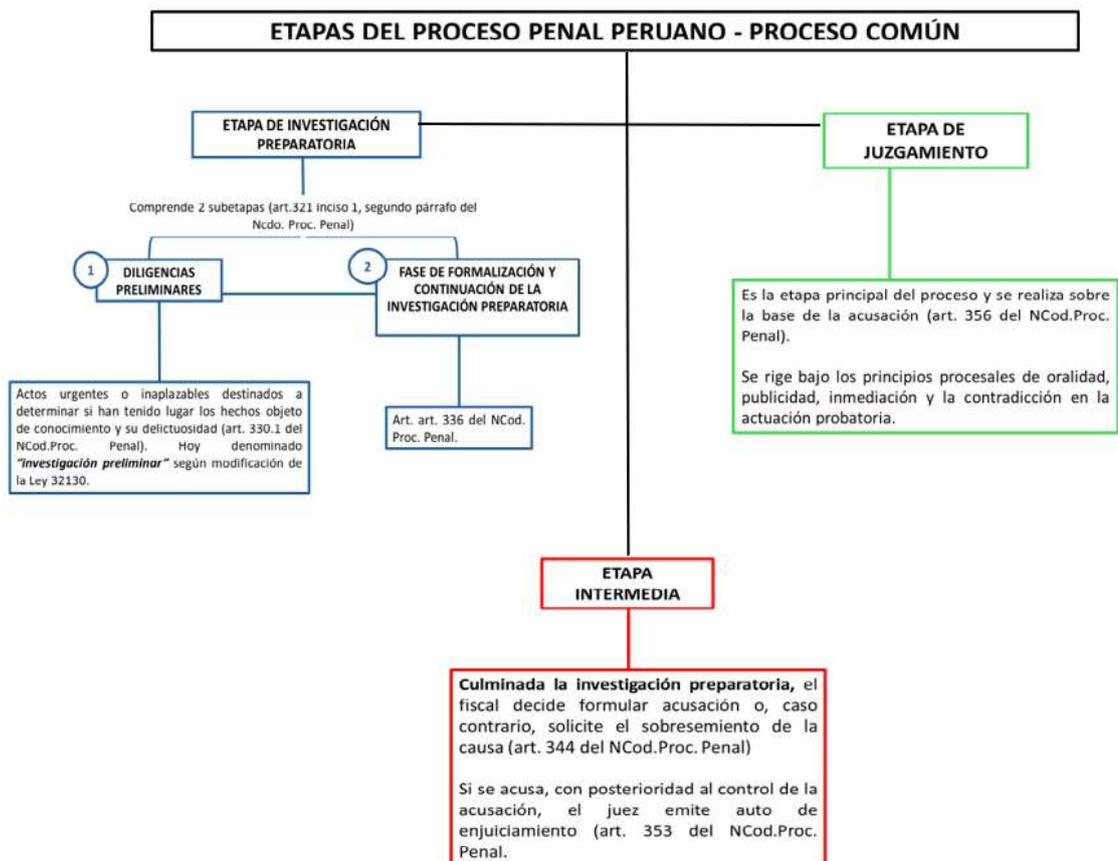


## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la inmunidad del titular de la Presidencia de la República | 50  
durante el ejercicio del cargo

2004— se encuentra estructurado en tres (3) etapas procesales claramente delimitadas: (i) **la investigación preparatoria**, (ii) **la etapa intermedia** y (iii) **la etapa del juzgamiento**. A su vez, conforme a lo dispuesto en el segundo párrafo del inciso 1 del artículo 321 del aludido cuerpo normativo, la etapa de investigación preparatoria se subdivide en dos (2) subetapas, que corresponden a: (i.a) **las diligencias preliminares** (hoy denominada «investigación preliminar») y (i.b) **la investigación preparatoria formalizada**.

Ciertamente, cada etapa procesal cumple una determinada finalidad, tal como se puede apreciar del cuadro que se detalla a continuación:





119. La estructura del proceso penal deja en claro que las **diligencias preliminares (hoy investigación preliminar) forman parte de la primera etapa del mismo** (la que corresponde a la **investigación preparatoria**), debiendo precisarse que aquellas diligencias se refieren a *los actos urgentes o inaplazables destinados a determinar si han tenido lugar los hechos objeto de conocimiento y su delictuosidad* (artículo 330.2 del Nuevo Código Procesal Penal); razón por la que **no es posible sostener que las diligencias preliminares (hoy investigación preliminar) constituyen una suerte de etapa preprocesal o cuasiprocesal**, en tanto tales diligencias constituyen el inicio de la persecución penal y se encaminan a recabar los elementos necesarios para determinar si tuvieron lugar, o no, los hechos denunciados, individualizar a los presuntos autores y formalizar, luego, la correspondiente imputación. Así las cosas, es claro que tales diligencias preliminares se enmarcan ineludiblemente en el ámbito del proceso penal y están sujetas al control judicial en caso de inobservancia del plazo para su realización o cuando se haya vulnerado alguna garantía o derecho fundamental. Atribuirles, pues, una naturaleza *cuasijurisdiccional*, solo redundaría en la afectación de la unidad de proceso que inspira la procesalística moderna, e implica desvirtuar su finalidad dentro del propio proceso penal.
120. En esa línea, **¿la Fiscalía de la Nación puede disponer la realización de diligencias preliminares (hoy investigación preliminar) en contra del titular de la Presidencia de la República en ejercicio, con independencia de la sustanciación del antejuicio en sede parlamentaria que se asiste a dicho alto funcionario del Estado, según se ha expresado supra?**
121. Para responder a la interrogante formulada, resulta indispensable que *el actual diseño del modelo procesal penal acusatorio sea interpretado desde una perspectiva constitucional*, y no al revés. Es decir, las reglas procesales aplicables al proceso penal deben entenderse en función del principio de interpretación conforme a la Constitución Política, y no a la inversa, tal como se ha venido haciendo, en tanto se concibe que las instituciones y mecanismos constitucionalmente consagrados se conceptúan, interpretan y ejecutan de conformidad con lo establecido por el cuerpo normativo procesal penal, cuando —por el contrario— la vigencia del Estado constitucional de derecho y el principio de la supremacía constitucional exigen precisamente interpretar el



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la inmunidad del titular de la Presidencia de la República | 52  
durante el ejercicio del cargo

cuerpo normativo procesal (de jerarquía legal) de conformidad con el Texto Fundamental de 1993.

122. En tal sentido, a partir de lo previsto en los artículos 99, 100 y 117 de la Constitución Política, el Reglamento del Congreso de la República (artículo 89 literal “a”) y las disposiciones del Nuevo Código Procesal Penal que regulan el proceso penal para los altos funcionarios por delitos cometidos en ejercicio de las funciones (449-450), **el inicio («incoación») del proceso penal <sup>(18)</sup> contra el titular de la Presidencia de la República en ejercicio, se efectuará una vez culminado el antejuicio político ante el seno del Congreso de la República y luego de que se haya determinado que «ha lugar la formación de causa» y, además, se emita la «resolución acusatoria de contenido penal».**

Una interpretación en contrario transgrediría el principio de corrección funcional y, por ende, vaciaría de contenido las prerrogativas constitucionales que le asisten al titular de la Presidencia de la República en ejercicio, las mismas que, por la jerarquía y relevancia del cargo que desempeña, deben estar plenamente garantizadas.

123. Emitida la resolución acusatoria de contenido penal al amparo de lo establecido en el artículo 100 de la Constitución Política, se pondrá en conocimiento de los órganos que integran el sistema de justicia penal para que actúen conforme a sus atribuciones y competencias: Fiscalía de la Nación y Corte Suprema de Justicia de la República <sup>(19)</sup>.

124. La protección especial que la Norma Fundamental confiere al presidente de la república resulta concordante con el diseño institucional y la relevancia de la función que representa dentro de la estructura del Estado, en la medida en que ejerce la atribución exclusiva para dirigir la política general de gobierno y las demás competencias y atribuciones derivadas de las jefaturas presidenciales que titulariza, para lo cual requiere de las

---

<sup>18</sup> El proceso penal engloba las etapas de (i) *investigación preparatoria* (y las subetapas: i.a) de diligencias preliminares —hoy investigación preliminar—, y i.b) de formalización de la investigación), (ii) *intermedia* y (iii) de *juzgamiento*.

<sup>19</sup> En esa misma línea, se sustenta la Ley 31988, mediante la cual se reforma el artículo 100 de la Norma Fundamental, al establecer que «*el Fiscal de la Nación evalúa, conforme a sus atribuciones, el ejercicio de la acción penal correspondiente ante la Corte Suprema*».



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

condiciones que posibiliten la estabilidad en el ejercicio de tales atribuciones.

125. Debe quedar meridianamente claro que el diseño institucional normativo que consagra la Constitución Política procura salvaguardar a la «institución presidencial» —la cual debe estar fuera de cualquier situación que distorsione el régimen político— y no tanto a la persona que, eventualmente, ejerce el cargo de presidente de la república. Por consiguiente, no resulta de recibo que, debido a injerencias, actos de perturbación u otras actuaciones de similar índole que provengan de otro poder u órgano constitucional, se pongan en riesgo —en cierta medida— la funcionalidad, operatividad, eficiencia y eficacia en el ejercicio de la función.
126. Sin embargo, teniendo en cuenta que toda investigación se lleva a cabo ante la sospecha o hipótesis inicial de que existe un hecho ilícito, y que si bien las prerrogativas funcionales establecidas constituyen una suerte de *garantía* en favor del presidente de la república en ejercicio; ello de ninguna manera supone que la Constitución Política consagre un régimen de impunidad en favor de dicho alto funcionario. Esto porque en el marco de un Estado constitucional, un presidente de la república no se encuentra exento de responsabilidad ni mucho menos deja de responder por los cuestionamientos penales o políticos que pudiera acumular en el ejercicio de sus funciones; la particularidad del modelo consagrado en el constitucionalismo histórico peruano es que se define que la asunción de responsabilidad tendrá lugar **una vez que haya concluido su mandato y con arreglo a la Constitución Política y las leyes**, respetándose de manera escrupulosa las prerrogativas constitucionales que le asisten y cumpliéndose debidamente los procedimientos que correspondan.
127. Un tercer punto que debe ser abordado en el presente caso, es si el Ministerio Público, a través de la Fiscalía de la Nación, puede investigar al titular de la Presidencia de la República en ejercicio por conductas que difieren de los supuestos constitucionalmente previstos en el artículo 117 de nuestro Texto Fundamental; tal y como por ejemplo ha ocurrido en el presente caso, donde se advierte que se abrió investigación a la actual titular de la Presidencia de la República por la presunta comisión de los delitos de encubrimiento personal y abuso de autoridad (Carpeta Fiscal



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

153-2024), por la presunta comisión de los delitos de genocidio, homicidio calificado y otros (lesiones) (Carpeta Fiscal 277-2022) y por enriquecimiento ilícito y omisión de consignar declaraciones en documentos (Carpeta Fiscal 68-2024); todas ellas conductas distintas de las expresamente consagradas en el dispositivo constitucional antes aludido.

128. En ese sentido, una lectura armónica de lo dispuesto en el Reglamento del Congreso de la República (artículo 89 literal “a”), en el Nuevo Código Procesal Penal (artículos 449 y 450) y en la Constitución Política de 1993 (artículos 99, 100 y 117, en concordancia con el principio interpretativo de corrección funcional, permite colegir que la competencia investigativa del Ministerio Público consagrada en el inciso 4 del artículo 159 de la Constitución Política, respecto del titular de la Presidencia de la República en ejercicio, supone que la Fiscalía de la Nación se encuentra habilitada sólo para realizar aquellos *actos de investigación* que resulten urgentes, inaplazables, estrictamente necesarios y siempre que las circunstancias del caso concreto lo ameriten; y respetando, además, la dignidad del cargo presidencial.
129. En esa línea, la Fiscalía de la Nación podrá disponer y efectuar las siguientes diligencias: (i) *la toma de declaración del titular de la Presidencia de la República en ejercicio*, incluyendo el *reconocimiento* de documentos, personas, voces y/o objetos; (ii) *realizar pedidos de información*, y (iii) *solicitar la entrega de prueba documental*.

Dada la investidura presidencial, la toma de declaración del mandatario deberá realizarse en el recinto de Palacio de Gobierno, por única vez —o máximo dos (2) veces—, con previa indicación al presidente del día y la hora, y podrá contar con la asistencia de un abogado defensor.

130. Para este Alto Tribunal, resulta evidente que toda actuación de índole parlamentaria o fiscal que se impulse sin respetar el marco constitucional y en detrimento de la institución presidencial, menoscaba la dedicación exclusiva que su titular debe desplegar en cuanto a la función de gobernar, lo cual resulta inadmisibles en el marco de un Estado constitucional. Y es que, si se formulase una eventual denuncia constitucional contra el titular de la Presidencia de la República en ejercicio es, precisamente, para que el



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la inmunidad del titular de la Presidencia de la República | 55  
durante el ejercicio del cargo

Congreso, como órgano de control político por antonomasia, formalice la acusación respetando los límites que el artículo 117 de la Constitución Política consagra. Naturalmente, en caso de que el delito atribuido se vincule con alguno de los supuestos constitucionalmente previstos en dicha disposición, antes de que se disponga el procesamiento en sede penal ordinaria del mandatario, deberá salvaguardarse de manera prolija la prerrogativa del antejuicio que le asiste.

131. En caso de que la acusación constitucional contra el titular de la Presidencia de la República verse sobre algún delito cometido en ejercicio de sus funciones y se encuadre dentro de los supuestos que establece el artículo 117 de la Constitución Política, corresponderá que en el seno parlamentario se garantice la prerrogativa del antejuicio político, conforme a los artículos 99 y 100 del Texto Fundamental, salvo que quien ejerza la Presidencia actúe vulnerando el orden constitucional, ya que nadie debe obediencia a un gobernante usurpador (artículo 46 de la Constitución Política). Cabe mencionar que este Colegiado ha tenido la ocasión de dejar sentado que, en escenarios de anomalía constitucional, por ejemplo, cuando se incurre en una disolución arbitraria e inconstitucional del Congreso por parte del presidente de la república en ejercicio, «no es exigible el cumplimiento riguroso de todos los requisitos de procedimiento regulados en el artículo 89-A del Reglamento del Congreso de la República, pues este constituye un procedimiento previsto para una situación de normalidad constitucional, en la cual los altos funcionarios se encuentran investidos de privilegios e inmunidades temporales para garantizar el adecuado ejercicio de sus funciones» (Cfr. Sentencia 01803-2023-PHC/TC, fundamento 35).
132. La protección de la referida prerrogativa constitucional y su sustanciación en el seno congresal también le corresponde al presidente de la república cuando haya concluido su mandato y sea acusado por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, hasta por un plazo máximo de cinco (5) años de haber dejado el cargo.
133. Por otro lado, y a tenor de lo expuesto *supra*, un escenario particular se presenta cuando se inicia una investigación penal en contra de las personas que formen parte del entorno del presidente de la república —que podría comprender a familiares, servidores y



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

funcionarios— y se encuentren vinculados a la presunta comisión de un delito. Al respecto, en opinión de este Colegiado, si bien la Presidencia de la República ostenta la especial protección constitucional que deriva de la precitada disposición constitucional, y por ello, *la persecución penal en su contra se encuentra limitada*, no obstante, su entorno sí puede ser materia de investigación por parte del Ministerio Público.

134. Conviene remarcar que, como concreción de la obligación legal contenida en el artículo 324 del Nuevo Código Procesal Penal, el Ministerio Público debe asegurar la reserva en toda investigación a su cargo; en aras de evitar que se susciten filtraciones indebidas sobre el contenido de una investigación penal e impedir que se desnaturalice la misma, que no solo perjudica la honorabilidad y dignidad del cargo, sino que da lugar a que las instituciones y órganos constitucionales involucrados se vean mermadas mediáticamente. Y es que, en el caso específico de la institución presidencial, es importante advertir que no hace falta que se expida una decisión jurisdiccional o de cariz sancionatorio para dañar la dignidad del cargo de presidente de la república; basta que se filtre indebidamente el contenido de una investigación en contra del titular de la Presidencia de la República en ejercicio, para dañar la imagen de la institución presidencial, con las graves consecuencias que ello tiene para el cabal desenvolvimiento de las jefaturas a su cargo.
135. La mencionada obligación de la garantía de reserva y secreto de la investigación recaerá sobre el titular de la Fiscalía de la Nación, de conformidad con lo establecido en el inciso 2 del artículo 66 del Decreto Legislativo 052, Ley Orgánica del Ministerio Público. Ante un supuesto de inobservancia del deber de la reserva, se reasignará la investigación al fiscal supremo que determine la Junta de Fiscales Supremos, y se pondrá en conocimiento de la Junta Nacional de Justicia para que se determinen las responsabilidades a que hubiere lugar.
136. En ese orden de ideas y a la luz de la interpretación constitucional desarrollada, este Tribunal considera necesario establecer las siguientes **pautas de competencia institucional** —con efecto a partir de la presente sentencia—, que procuran armonizar las prerrogativas funcionales previstas en favor del presidente de la república en la Constitución Política, con el interés público en la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

investigación y persecución del delito a cargo del Ministerio Público y la impartición de justicia por el Poder Judicial:

- (i) Ante una *notitia criminis* referida al titular de la Presidencia de la República por presuntos delitos en el ejercicio de funciones, la Fiscalía de la Nación podrá disponer y efectuar los siguientes *actos de investigación*: (i) *toma de declaración del titular de la Presidencia de la República en ejercicio*, incluyendo el reconocimiento de documentos, personas, voces y/o objetos; (ii) *realización de pedidos de información*, y (iii) *solicitar la entrega de prueba documental*.

En ningún caso se podrá disponer actos de investigación que no respeten la dignidad del cargo, el ejercicio efectivo de la autoridad estatal y que sean limitativos de los derechos fundamentales del titular de la Presidencia de la República.

La toma de declaración del mandatario deberá realizarse en el recinto de Palacio de Gobierno, por única vez —o máximo dos (2) veces—, con indicación previa al presidente de la república del día y la hora, y podrá contar con la asistencia de un abogado defensor.

- (ii) Una vez concluidos estos actos de investigación, y en caso la posible imputación versare sobre materias distintas a los supuestos del artículo 117 de la Constitución Política, se suspenderá el procedimiento respecto del presidente de la república hasta que concluya su mandato. Esta suspensión no impide al Congreso de la República, de ser el caso, ejercer su atribución de declaración de vacancia por incapacidad moral permanente a que se refiere el inciso 2 del artículo 113 de la Constitución Política.
- (iii) El procedimiento parlamentario de acusación constitucional —en la modalidad de antejuicio— que se inicie contra del titular de la Presidencia de la República en ejercicio del cargo, debe referirse única y exclusivamente a delitos vinculados con los supuestos constitucionalmente previstos en el artículo 117 de la Constitución Política.
- (iv) El procedimiento parlamentario de acusación constitucional —en la modalidad de antejuicio— que se inicie contra el extitular de la Presidencia de la República, una vez que haya



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

cesado en el cargo, procederá por delitos cometidos en ejercicio de sus funciones y hasta cinco (5) años después de que haya cesado en su respectivo cargo.

- (v) En el procedimiento parlamentario de acusación constitucional que se instaure en los acápite (iii) y (iv), es el Congreso de la República —a través de la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales y de la Comisión Permanente— el órgano competente del trámite, investigación y de la votación correspondiente en torno a si *ha lugar a formar la causa, o no*. Una vez que se haya emitido la *resolución acusatoria de contenido penal* y se haya dispuesto el levantamiento de la prerrogativa del antejuicio del titular de la Presidencia de la República en ejercicio, tanto el Ministerio Público (a través de la Fiscalía de la Nación) como el Poder Judicial (a través de la Corte Suprema de Justicia de la República), asumirán la competencia, en su condición de integrantes del sistema de justicia penal encargados de la investigación y procesamiento, respectivamente, en sede penal ordinaria.
- (vi) El procesamiento penal contra un titular de la Presidencia de la República —inclusive en el caso de que haya cesado en el cargo y transcurrido los cinco (5) años que comprende el antejuicio—, deberá estar a cargo de las fiscalías supremas y jueces supremos, en virtud del respeto de las prerrogativas constitucionales que le asisten como alto funcionario por la relevancia del cargo desempeñado dentro de la estructura del Estado.
- (vii) Las competencias y actuaciones del Ministerio Público y del Poder Judicial, en aplicación de los principios de corrección funcional y de concordancia práctica, deben armonizarse con las prerrogativas constitucionales consagradas en los artículos 99, 100 y 117 de la Constitución Política que le asisten al titular de la Presidencia de la República.  
En tal sentido, una vez que se haya dispuesto el levantamiento de la prerrogativa del antejuicio del titular de la Presidencia de la República en ejercicio, la conducción de la investigación y el ejercicio de la acción penal que conciernen a la Fiscalía de la Nación, así como la función jurisdiccional que atañe al Poder Judicial, deben cumplirse



en concordancia con parámetros de razonabilidad y proporcionalidad y a la luz de los principios de legalidad, interdicción de la arbitrariedad y presunción de inocencia.

Las «técnicas especiales de investigación» que expresamente contempla el Nuevo Código Procesal Penal y demás diligencias que se dispongan —en el marco de una investigación penal— por parte del Ministerio Público y que sean autorizadas por el Poder Judicial, deben ir acompañadas de suficientes protocolos de actuación conjunta <sup>(20)</sup> que coadyuven en su adecuada aplicación, de manera que se eviten los excesos que terminen desnaturalizando dichas actuaciones y, obviamente, perturben el funcionamiento regular del cargo.

- (viii) El entorno del titular de la Presidencia de la República —familiares, servidores y funcionarios— que se encuentre vinculado con la presunta comisión de delitos, puede ser materia de investigación que disponga el Ministerio Público conforme al marco competencial conferido por la Constitución Política, con pleno respeto de los derechos fundamentales.
- (ix) La Fiscalía de la Nación, como titular de la conducción de la investigación en contra del titular de la Presidencia de la República en ejercicio del cargo, debe garantizar, bajo responsabilidad funcional, la reserva y el secreto de las investigaciones que tiene a su cargo, como exigencia derivada del mandato legal prescrito en el artículo 324 del Nuevo Código Procesal Penal.

137. Por lo tanto, aun cuando el presidente de la república pueda ser acusado constitucionalmente durante su mandato, únicamente resulta legítimo que dicha acusación se origine en la presunta comisión de delitos en el ejercicio de sus funciones y que los mismos se encuentren directamente vinculados con los supuestos

---

<sup>20</sup> Cabe indicar que, mediante Escrito 003126-2025-ES, recibido con fecha 11 de abril de 2025, obrante en el cuaderno del Tribunal, se adjunta el Informe 000008-2025-NOR-ST-UETI-CPP-PJ, mediante el cual el Poder Judicial precisa que cuentan con doce (12) protocolos de actuación interinstitucional para la aplicación del Nuevo Código Procesal Penal. Por su parte, el Ministerio Público mediante Escrito 003127-2025-ES, remitido el 8 de abril de 2025, da cuenta de los distintos protocolos de actuación conjunta que se vienen implementado.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la inmunidad del titular de la Presidencia de la República | 60  
durante el ejercicio del cargo

constitucionalmente previstos en el artículo 117 de la Constitución Política.

138. Si el titular de la Presidencia de la República en funciones no puede ser objeto de acusación fuera de los supuestos específicos que comprende el artículo 117 de la Constitución Política y, en tal sentido, se protege la institución presidencial de toda intromisión o perturbación que incida sobre el desempeño regular del cargo; queda claro, entonces, que tampoco resulta de recibo la adopción de medidas judiciales que puedan entorpecer el adecuado ejercicio de la atribución para dirigir la política general de gobierno y las demás competencias y atribuciones derivadas de las distintas jefaturas presidenciales que ejerce.
139. Habiéndose delineado la interpretación constitucionalmente adecuada del artículo 117 de la Constitución Política y sus principales implicancias jurídicas, este Alto Tribunal llevará a cabo el examen competencial de las actuaciones del Ministerio Público y del Poder Judicial, que son objeto de la presente controversia.

### **§9. EXAMEN COMPETENCIAL DE LAS ACTUACIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO Y DEL PODER JUDICIAL MATERIA DE LA PRESENTE CONTROVERSIA A LA LUZ DE LA INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL DEL ARTÍCULO 117 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1993**

140. A continuación, este Tribunal someterá a control las siguientes resoluciones emitidas por los demandados:
- a) Por parte del Ministerio Público (MP)
    - La Disposición 1, del 10 de mayo de 2024 (Carpeta Fiscal 153-2024).
    - La Disposición 2, del 10 de enero de 2023 (Carpeta 277-2022).
    - La Disposición 1, del 18 de marzo de 2024 (Carpeta 68-2024).
  - b) Por parte del Poder Judicial (PJ)
    - Expediente 00018-2024-1-5001-JS-PE-01, que contiene la Resolución UNO, de fecha 28 de marzo de 2024.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la inmunidad del titular de la Presidencia de la República | 61  
durante el ejercicio del cargo

141. En primer lugar, se deben examinar las actuaciones del Ministerio Público que, de acuerdo con la demanda, se encontrarían viciadas de incompetencia.
142. Así, se tiene que en la Disposición 1, del 10 de mayo de 2024, emitida en la **Carpeta Fiscal 153-2024**, se dispuso el inicio de diligencias preliminares contra doña Dina Ercilia Boluarte Zegarra, actual titular de la Presidencia de la República, y contra otra persona, por la presunta comisión de los delitos de encubrimiento personal y abuso de autoridad.  
En la disposición fiscal se han delimitado los «hechos imputados» que llevan a la conclusión de que, la presidenta habría requerido al Ministro del Interior para que desactive el EFICCOP (Equipo Especial de Fiscales contra la corrupción del poder) a fin de neutralizar las investigaciones contra su hermano y su abogado y sustraerlos de la persecución penal correspondiente a la Carpeta Fiscal 11-2023.  
En dicha resolución se concluyó que los hechos imputados a la titular de la Presidencia de la República se subsumirían preliminarmente en la conducta de presunta: (i) instigadora de la comisión de los delitos de encubrimiento personal agravado, contemplado en el artículo 407 del Código Penal (SIC), y (ii) autora del delito de abuso de autoridad, previsto en el artículo 307 del citado Código; y se precisó además que las diligencias preliminares buscaban «verificar si el conocimiento que se tiene de la *sospecha de un delito* [...] tiene contenido de verosimilitud».
143. Conforme a lo reseñado, el Ministerio Público aperturó una carpeta fiscal y dispuso la realización de diligencias preliminares en contra de la mandataria, al haberse «desactivado» el Equipo Especial de la Policía Nacional del Perú (PNP) que colaboraba con el EFICCOP.
144. Ahora bien, la investigación contenida en la Carpeta Fiscal 153-2024, iniciada en contra el titular de la Presidencia de la República, excede las facultades de investigación del Ministerio Público respecto del titular de la Presidencia de la República, al carecer de marco jurídico preexistente que la habilitara. Siendo ello así, este Tribunal considera que dicho acto del Ministerio Público se encuentra viciado de incompetencia, razón por la cual corresponde estimar la demanda en el presente extremo.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la inmunidad del titular de la Presidencia de la República | 62  
durante el ejercicio del cargo

145. En segundo lugar, en la Disposición 2, del 10 de enero de 2023, emitida en la **Carpeta Fiscal 277-2022**, se ordenó el inicio de diligencias preliminares contra la Presidencia de la República y contra otras personas, por los presuntos delitos de genocidio, homicidio calificado y otros (lesiones).  
En l disposición se indicó que la actual titular de la Presidencia de la República, de acuerdo con el artículo 167 de la Constitución Política, es la jefe supremo de las Fuerzas Armadas y de la PNP y que, en dicha calidad, «tiene capacidad y obligación funcional de dictar los lineamientos y medidas para controlar los desmanes y acciones violentas». Teniendo en cuenta ello, se dispuso «iniciar diligencias preliminares contra la Presidente por Genocidio, homicidio calificado y lesiones graves».
146. La referida investigación se sustenta en las muertes por las protestas sociales ocurridas en diciembre de 2022 y enero de 2023, y se atribuye a la titular de la Presidencia de la República que, en su condición de jefe supremo de las Fuerzas Armadas y la PNP, habría omitido dolosamente «evitar que las fuerzas del orden cumplan con preservar la vida e integridad física de los ciudadanos que participaron en las manifestaciones».
147. Tal como se aprecia, el inicio de dichas diligencias se efectuó por la presunta comisión de delitos que no se vinculan con la interpretación que realiza este Tribunal en la presente sentencia de las facultades de investigación al titular de la Presidencia de la República, por lo que este Alto Tribunal considera que tal disposición del Ministerio Público resulta viciada de incompetencia, debiendo estimarse la demanda en este extremo.
148. Por otra parte, en la Disposición 1, del 18 de marzo de 2024, emitida en la **Carpeta Fiscal 68-2024**, se dispuso el inicio de diligencias preliminares contra la titular de la Presidencia de la República en ejercicio, en dicha calidad y como ministra de Desarrollo e Inclusión Social, por los presuntos delitos de enriquecimiento ilícito y omisión de consignar declaraciones en documentos. En dicha disposición se expone, concretamente, el presunto incremento ilícito de su patrimonio por incorporar en él relojes de la marca “Rolex” valorizados en \$ 32000, lo que constituiría, presuntamente “el delito de enriquecimiento ilícito”. Además, se imputa a la titular de la Presidencia en ejercicio la omisión de declarar tales relojes, lo que habría configurado el



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

«delito de omisión de consignar declaraciones en documentos». En esta carpeta se dispuso «programar la declaración indagatoria de: Dina Boluarte Zegarra [...] bajo apercibimiento de conducción compulsiva».

149. En la precitada Carpeta Fiscal 68-2024, el Ministerio Público dispuso que se reciba la declaración indagatoria de la titular de la Presidencia de la República, de acuerdo a la agenda fiscal.
150. Como puede advertirse, del contenido de dicha disposición fiscal se ha establecido el inicio de diligencias preliminares por delitos en el ejercicio de funciones sin un marco jurídico previo que las habilitara. En la línea de lo indicado *supra*, este Tribunal estima que esta disposición del Ministerio Público también resulta viciada de incompetencia, debiendo estimarse la demanda en este extremo.
151. Por último, este órgano de control de la Constitución Política también debe emitir pronunciamiento sobre la **Resolución Uno, emitida en el Expediente 00018-2024-1-5001-JS-PE-01**. Dicha resolución, de fecha 28 de marzo de 2024, emitida por el Juzgado Supremo de Investigación Preparatoria, declaró fundados los requerimientos, entre otros, de allanamiento, registro domiciliario, registro personal y registro vehicular, autorizando, además, la incautación de relojes “Rolex” y documentos relacionados, contra doña Dina Ercilia Boluarte Zegarra. En la resolución bajo análisis, el juzgado sostuvo que «el proceso penal común, que de acuerdo con el art. 449 del CPP y conforme a las reglas especiales establecidas en el proceso por delitos de función atribuidos a altos funcionarios públicos [...] prevé dentro de la investigación preparatoria una fase de diligencias preliminares» (énfasis añadido, punto 2.2, obrante a fojas 327 del cuadernillo digital del Expediente).
152. Pues bien, conforme se aprecia del contenido de la resolución judicial antedicha, el Poder Judicial dispuso que se realizara el allanamiento, registro domiciliario, registro personal y registro vehicular, tanto en el domicilio de la titular de la Presidencia de la República como en la oficina del despacho presidencial.
153. Al respecto, a juicio de este Colegiado, no se pueden ni se podrán adoptar medidas judiciales como las referidas *supra*, que dificulten el adecuado ejercicio de la atribución para dirigir la política



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la inmunidad del titular de la Presidencia de la República | 64  
durante el ejercicio del cargo

general de gobierno y afectar la dignidad del cargo presidencial. Es oportuno reiterar que la finalidad del régimen especial en comentario no es la protección de la persona que ocupa o desempeña el cargo, sino la autoridad inherente a la alta función pública del titular de la Presidencia de la República.

154. En consecuencia, este Tribunal considera que tanto el Ministerio Público como el Poder Judicial han incurrido en actos viciados de incompetencia, debiendo estimarse la demanda también en este extremo.
155. En definitiva, el Ministerio Público, al ejercer la competencia que deriva del artículo 159.4 de la Constitución Política, ha menoscabado el marco competencial de la Presidencia de la República sobre la base de un ejercicio funcional que no se condice con la Norma Fundamental.
156. En ese sentido, no resulta de recibo el argumento alegado por dicha entidad emplazada, en cuanto a que la investigación iniciada en contra de la mandataria se sustenta en la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción —artículo 1 literal “a”<sup>(21)</sup>, artículo 30.2<sup>(22)</sup>— y la Convención Interamericana Contra la Corrupción —artículo II numeral 1—<sup>(23)</sup>.
157. Como ha dejado establecido este Tribunal, los tratados engloban un «conjunto de reglas de comportamiento a futuro concertados por los sujetos de derecho internacional público» (Sentencia 00047-2004-AI/TC, fundamento 18).

---

<sup>21</sup> Que a la letra establece como finalidad de la referida Convención la de: *promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción.*

<sup>22</sup> Que prevé que: “ (...) Cada Estado Parte adoptará las medidas que sean necesarias para establecer o mantener, de conformidad con su ordenamiento jurídico y sus principios constitucionales, un equilibrio apropiado entre cualesquiera inmunidades o prerrogativas jurisdiccionales otorgadas a sus funcionarios públicos para el cumplimiento de sus funciones y la posibilidad, de ser preciso, de proceder efectivamente a la investigación, el enjuiciamiento y el fallo de los delitos tipificados con arreglo a la presente Convención.

<sup>23</sup> Que a la letra establece como finalidad de la referida Convención: *promover y fortalecer el desarrollo, por cada uno de los Estados Partes, de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción.*



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la inmunidad del titular de la Presidencia de la República | 65  
durante el ejercicio del cargo

158. De esta afirmación se desprende que un tratado debe ser implementado por cada Estado parte en concordancia con los principios, derechos y las competencias que subyacen en el ordenamiento jurídico constitucional nacional. En tal sentido, si bien los tratados forman parte del derecho nacional, en atención de lo previsto en el artículo 55 de la Norma Fundamental, ello no comporta que su incorporación —en sede interna— termine por desvirtuar o rebasar el sistema jurídico o modelo internos, cuya norma suprema lo constituye la Constitución Política.
159. En esta línea, en el fundamento 9 de la Sentencia 00047-2004-PI/TC, en la cual se desarrolla los alcances del sistema de fuentes, este Tribunal ha puesto de relieve “[e]l reconocimiento de la Constitución como norma jurídica vinculante y directamente aplicable y que constituye la premisa básica para que se erija como fuente de Derecho y como fuente de fuentes”.
160. De modo tal que, en el ámbito de todo Estado constitucional, la Constitución Política establece los *parámetros de juridicidad* de todo el sistema jurídico en general y, desde luego, se constituye como el principal parámetro normativo que delimita el cabal ejercicio de las competencias y atribuciones conferidos a los poderes del Estado, así como de los organismos constitucionalmente autónomos.
161. Por tanto, sustentar una investigación penal en contra del titular de la Presidencia de la República en ejercicio, en virtud de «normas convencionales» cuyo contenido genérico corresponde ser implementado conforme a sus posibilidades por cada Estado parte (en el cual no solo se encuentra comprendido el Ministerio Público), a todas luces resulta una conducta contraria a un Estado constitucional en el que la Constitución Política impera como *Norma Normarum*.
162. A su vez, ha quedado evidenciado en la presente controversia, que el actuar del Poder Judicial también ha menoscabado el marco competencial de la titular de la Presidencia de la República, pues dicha entidad se sustrajo de su función jurisdiccional, al no controlar debidamente las actuaciones del Ministerio Público conforme al parámetro constitucional. Por el contrario, convalidó la realización de una diligencia de allanamiento llevada a cabo al margen de la Norma Fundamental, tal como se ha detallado *supra*.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la inmunidad del titular de la Presidencia de la República | 66  
durante el ejercicio del cargo

Razones por las cuales, corresponde estimar la demanda competencial presentada por el Poder Ejecutivo.

163. Ahora bien, en el presente caso se advierte que el inicio de investigaciones a la actual titular de la Presidencia de la República, sin marco jurídico habilitante, y que la autorización judicial para llevar a cabo un conjunto de acciones para recabar medios probatorios, entre otras medidas solicitadas por la Fiscalía de la Nación; han contravenido el marco de competencias establecido en la Constitución Política, pues afectaron seriamente el ejercicio efectivo de la autoridad estatal.
164. Sin perjuicio de lo expuesto, cabe enfatizar que en este proceso competencial, si bien este Tribunal ha establecido los alcances de la interpretación constitucional del referido artículo 117 de la Constitución Política, para este Colegiado no deja de llamar la atención que siendo el Ministerio Público el órgano constitucional encargado de la conducción de la investigación desde el inicio no haya efectuado —en su oportunidad— una correcta interpretación de dicha disposición constitucional, a efectos de justificar el inicio de las investigaciones contra la titular de la Presidencia de la República.
165. A su vez, lo que resulta aún más preocupante en términos institucionales, es que la propia posición institucional del Ministerio Público —que se mantuvo ininterrumpidamente hasta el año 2022— según la cual la investigación contra el titular de la Presidencia de la República se encontraba limitada debido al cargo y especial posición jurídica que ostenta dentro del Estado, haya sido variada sin más por un nuevo titular del Ministerio Público, o sin que se sustente en un estándar razonable de motivación y de una adecuada argumentación.
166. En esa línea, es preciso subrayar que una posición institucional que se establece en el ámbito de un órgano constitucionalmente autónomo como el Ministerio Público, no debería depender de cada titular que la presida en el tiempo. Por el contrario, toda posición institucional debe sostenerse y garantizarse con un nivel adecuado de razonabilidad y argumentación.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la inmunidad del titular de la Presidencia de la República | 67  
durante el ejercicio del cargo

### §10. EFECTOS DE LA SENTENCIA

167. Este Tribunal Constitucional estima necesario precisar que la presente sentencia emitida en el marco de un proceso competencial, tiene carácter de cosa juzgada, cuenta con efectos generales y vincula a los poderes públicos.
168. Al respecto, el artículo 112 del Nuevo Código Procesal Constitucional (NCPCo) establece que este órgano de control de la Constitución Política «determina los poderes o entes estatales a que corresponden las competencias o atribuciones controvertidas y anula las disposiciones, resoluciones o actos viciados de incompetencia».
169. De lo anterior se desprende que el Tribunal debe, en lo fundamental: (i) determinar si existe un vicio competencial, según cada tipo de conflicto competencial o de atribuciones; y (ii) declarar la nulidad de la disposición, resolución o acto viciado de incompetencia.
170. En virtud de los fundamentos expuestos, este Tribunal Constitucional concluye que las disposiciones fiscales y la resolución judicial cuestionadas en el presente proceso constitucional han menoscabado la competencia de la actual titular de la Presidencia de la República, prevista en el artículo 118.3 de la Constitución Política, así como las competencias y atribuciones que titulariza el Primer Mandatario y que integran el estatuto presidencial, afectando intensamente el ejercicio efectivo de la autoridad estatal.
171. No obstante, y de conformidad con el principio de previsión de consecuencias, este Colegiado concluye que no corresponde declarar la nulidad de los actos viciados de incompetencia, en virtud del principio de deferencia institucional hacia el Ministerio Público y el Poder Judicial, y —además— atendiendo a que se trata de una interpretación constitucional que realiza este Alto Tribunal con ocasión del presente proceso competencial. Por tal razón, este Colegiado considera que corresponde suspender el trámite de las actuaciones en cuyo marco se emitieron las providencias viciadas de incompetencia —contenidas en las Carpetas Fiscales 153-2024, 277-2022 y 68-2024, así como en la Resolución Uno, emitida en el Expediente 00018-2024-1-5001-JS-PE-01— y que fueron llevadas



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la inmunidad del titular de la Presidencia de la República | 68  
durante el ejercicio del cargo

a cabo tanto por el Ministerio Público como el Poder Judicial respecto al extremo referido a la titular de la Presidencia de la República en funciones.

172. Culminado el mandato presidencial, tanto el Ministerio Público como el Poder Judicial deben continuar ejerciendo sus competencias constitucionales, en armonía con los principios, valores y prerrogativas constitucionales que emanan de la Norma Fundamental y con arreglo a dispuesto en el artículo 450 del Nuevo Código Procesal Penal, a fin de esclarecer los hechos imputados a quien ejercía la Presidencia de la República, de modo que las investigaciones suspendidas respecto a su persona continúen con su trámite al concluir el ejercicio del cargo presidencial.
173. En atención a lo expresado, en el presente caso, este Tribunal dispone que los efectos de la presente sentencia (es decir, la suspensión de las investigaciones materia de este proceso competencial) referidos a la titular de la Presidencia de la República, surtirán efectos desde el día de su notificación al Ministerio Público y al Poder Judicial.
174. La interpretación aquí establecida del artículo 117 de la Constitución Política regirá en adelante y deberá ser aplicada por el Ministerio Público y el Poder Judicial para los casos que se pudieran encontrar en trámite o que se presenten en el futuro.

### III. FALLO

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú,

#### HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda competencial interpuesta por el Poder Ejecutivo contra el Ministerio Público y el Poder Judicial.
2. **SUSPENDER** las investigaciones —materia del presente proceso constitucional— iniciadas contra la actual titular de la Presidencia de la República en ejercicio, conforme a la interpretación constitucional desarrollada previamente. Las investigaciones suspendidas continuarán con su trámite al concluir el ejercicio del



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la inmunidad del titular de la Presidencia de la República | 69  
durante el ejercicio del cargo

cargo presidencial, conforme a lo indicado en el fundamento 172, *supra*.

3. La presente sentencia surtirá efectos desde el día de su notificación al Ministerio Público y al Poder Judicial.
4. A partir de esta sentencia, las investigaciones que se realicen al titular de la Presidencia de la República, deberán de tomar en cuenta las **pautas de competencia institucional** establecidas en el fundamento 136, *supra*.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**PACHECO ZERGA**  
**DOMÍNGUEZ HARO**  
**MORALES SARAVIA**  
**OCHOA CARDICH**  
**HERNÁNDEZ CHÁVEZ**

**PONENTE HERNÁNDEZ CHÁVEZ**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la inmunidad del titular de la Presidencia de la República | 70  
durante el ejercicio del cargo

## FUNDAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA PACHECO ZERGA

Con el debido respeto hacia mis colegas magistrados, suscribo el presente fundamento de voto con el fin de dejar clara mi posición respecto del tema abordado en la sentencia por las razones que expongo a continuación:

1. Considero importante poner de manifiesto que la sentencia aprobada en este expediente ha exigido el debate más largo que, sobre un mismo tema, ha tenido nuestro colegiado. Esta experiencia demuestra que, cuando lo que interesa es la administración de justicia, no caben posturas ideológicas cerradas sino el diálogo para lograr una decisión que contribuya a la pacificación social y al respeto de la competencias y atribuciones reconocidas en la Constitución para los diferentes poderes e instituciones del Estados, manteniendo incluso diferentes posturas en algunos aspectos como los que detallaré seguidamente.

### *§1. Sobre los criterios establecidos en la presente sentencia*

2. El consenso mayoritario ha sido que, si el Ministerio Público en el desempeño de su competencia constitucional de conducir desde su inicio la investigación del delito<sup>24</sup>, advierte que el titular de la Presidencia de la República en ejercicio puede estar involucrado en actos delictivos distintos a los previstos en el artículo 117 de la Constitución, esa entidad podrá llevar a cabo los siguientes “actos de investigación”, conforme a los fundamentos 129 y 136.i) de la sentencia en mayoría, a fin de sustentar una denuncia constitucional:

- I. La toma de declaración del titular de la Presidencia de la República en ejercicio, incluyendo el reconocimiento de documentos, personas, voces y/o objetos.
- II. Realizar pedidos de información.
- III. Solicitar la entrega de prueba documental.

Adicionalmente, debe tomarse en consideración lo siguiente:

---

<sup>24</sup> Cfr. artículo 159, inciso 4, de la Constitución.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la inmunidad del titular de la Presidencia de la República | 71  
durante el ejercicio del cargo

- a) En ningún caso se realizarán actos de investigación que no respeten la dignidad del cargo, el ejercicio efectivo de la autoridad estatal y que sean limitativos de los derechos fundamentales del titular de la Presidencia de la República.
  - b) La toma de declaración del mandatario deberá realizarse en el recinto de Palacio de Gobierno por única vez -o máximo dos (2) veces-, indicando el presidente de la República el día y la hora, y podrá contar con la asistencia de un abogado defensor.
3. Cabe precisar que los actos de investigación citados se podrán realizar sin perjuicio de que el Congreso de la República pueda declarar la vacancia presidencial por permanente incapacidad moral, de acuerdo al artículo 113, inciso 2, de la Constitución, tal como reconoce expresamente la sentencia en el fundamento 136.ii).

### ***§2. Sobre la necesidad de aclarar que el caso se restringe a las reglas para juzgar penalmente al presidente de la República y no a otros funcionarios aforados***

4. La línea argumentativa de la sentencia se fundamenta en las prerrogativas contempladas en los artículos 99 y 100 de la Constitución. Sin embargo, el fallo precisa los alcances de la decisión, que está referida únicamente a los criterios que debe observar el Ministerio Público, cuando tenga noticia de la posible comisión de un delito por quien ejerza la titularidad de la Presidencia de la República, por hechos distintos a los mencionados en el artículo 117 de la Constitución. En consecuencia, considero que los parámetros desarrollados en la sentencia de autos no pueden extenderse a los demás funcionarios aforados mencionados en el referido artículo 99 de la Norma Fundamental<sup>25</sup>.
5. En ese sentido, debido a que las reglas expuestas en la sentencia únicamente atañen al caso de la persona que ejerce la presidencia de la República, me aparto del desarrollo realizado en los

---

<sup>25</sup> Me refiero a todos los otros funcionarios de alto nivel comprendidos en la norma constitucional y que son pasibles del procedimiento de antejuicio: senadores, diputados, ministros de Estado, magistrados del Tribunal Constitucional, miembros de la Junta Nacional de Justicia, jueces de la Corte Suprema, fiscales supremos, defensor del pueblo y contralor general.



fundamentos 116 al 119, donde se realiza un análisis del proceso penal para los funcionarios aforados, conforme a lo dispuesto en los artículos 449 y 450 del Código Procesal Penal. Asimismo, me distancio de toda invocación realizada a los mencionados artículos adjetivos citados en diversas partes del texto de la sentencia. La razón principal, reitero, es que la sentencia no establece parámetros generales para todos los funcionarios a los que se les debe aplicar el procedimiento de antejuicio político, sino solo para el caso concreto del presidente de la República. Este ha sido el consenso mayoritario del que he sido parte y que me ha llevado a suscribir la sentencia y no a presentar un voto singular.

6. Adicionalmente a lo indicado, también considero necesario apartarme de lo señalado en los fundamentos 120 a 122. La razón es que, si bien la posición del presidente de la República le garantiza un estatus de especial protección, tal como se alude en los fundamentos 96 y 97 de la sentencia, esto no implica de modo alguno que, ante una noticia criminal, no se pueda investigar al mandatario por hechos ajenos a los previstos en el artículo 117 de la Constitución, ya que tal protección no implica impunidad. Así se reconoce también en la sentencia en el fundamento 126.
7. Es por esa razón que este Tribunal ha establecido la posibilidad de que el Ministerio Público realice determinados “actos de investigación”, delimitados en ciertas actuaciones y que han sido recogidos tanto en la sentencia como en el fundamento 2 *supra* de este voto.

**§3. *Sobre la equiparación de los términos “diligencias preliminares” e “investigación preliminar”***

8. En el fundamento 18 de la ponencia, se señala lo siguiente: “[...] la realización de las diligencias preliminares (entendidas como una sub-etapa de la investigación preliminar) ...]” Al respecto, el término “diligencias preliminares” fue modificado por el de “investigación preliminar”, de acuerdo con la Ley 32130, publicada el 10 de octubre de 2024. Por tanto, se tratan de la misma etapa. Más bien, la investigación preliminar es un parte de la etapa del proceso penal denominada investigación preparatoria, tal como la propia sentencia lo reconoce en sus fundamentos 118, 119 y 120. En ese sentido, este punto se trataría de un error material.



**§4. *Sobre el deber de reserva de la información contenida en las carpetas fiscales y las responsabilidades que surjan ante su incumplimiento***

9. Los fundamentos 134 y 135 de la sentencia analizan una problemática que se presenta constantemente: la filtración de información reservada contenida en las investigaciones fiscales a terceros ajenos al proceso. Al respecto, el artículo 324, inciso 1 del Código Procesal Penal es enfático al señalar lo siguiente: “La investigación tiene carácter reservado. Sólo pueden enterarse de su contenido las partes de manera directa o a través de sus abogados debidamente acreditados en autos (...)”. Esta exigencia garantiza que las personas que están bajo investigación vean tutelados sus derechos al honor, a la intimidad personal y familiar, a la propia imagen, a la presunción de inocencia, así como a otros derechos fundamentales recogidos en el segundo artículo de la Constitución. Por tanto, los fiscales a cargo de cualquier investigación están obligados a adoptar las medidas necesarias para hacer efectiva esta reserva.
10. Este deber también tiene sustento normativo en el inciso 6 del artículo 15-B de la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Esta norma dispone que el derecho de acceso a la información pública no podrá ser ejercido respecto de aquellas materias cuyo acceso esté expresamente exceptuado por la Constitución o por una Ley aprobada por el Congreso de la República.
11. Adicionalmente, la Ley 30483, Ley de Carrera Fiscal, en su artículo 46 inciso 6, contempla como falta grave el “no guardar la discreción debida en aquellos asuntos que, por su naturaleza o en virtud de leyes o reglamentos, requieran reserva”.
12. En ese entendido, considero necesario precisar que el deber de reserva de la investigación fiscal, frente a cualquier tercero, es exigible no solo para los casos que han sido objeto de análisis en el presente proceso competencial, como son las indagaciones a las que se someta al Presidente de la República, sino para cualquier ciudadano que sea involucrado en una investigación de este tipo. Asimismo, como la infracción a este deber de reserva de los fiscales puede ser una muy grave, se exhorta a la Autoridad



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la inmunidad del titular de la Presidencia de la República | 74  
durante el ejercicio del cargo

Nacional de Control del Ministerio Público y a la Junta Nacional de Justicia para que, en el marco de sus competencias, -de conformidad con lo expuesto en las leyes 30944 y 30916, respectivamente-, actúen a la brevedad cuando sea de público conocimiento el contenido de alguna carpeta fiscal.

13. También debo precisar también que me aparto de la segunda parte del fundamento 135 que señala lo siguiente:

135 (...). Ante un supuesto de inobservancia del deber de la reserva, se reasignará la investigación al Fiscal Supremo que determine la Junta de Fiscales Supremos, y se pondrá en conocimiento de la Junta Nacional de Justicia para que se determinen las responsabilidades a que hubiere lugar.

14. Al respecto, considero que no corresponde a este Tribunal determinar qué procedimiento debe seguirse cuando se compruebe que el Fiscal de la Nación ha vulnerado el deber de reserva de la información de un caso a su cargo. Por el contrario, en aplicación del principio de corrección funcional, serán tanto la Junta Nacional de Justicia como la Junta de Fiscales Supremos los que deberán realizar las acciones correspondientes, en el marco de las competencias que les han sido asignadas por la Constitución y sus leyes orgánicas.

§5. *Sobre la posibilidad de modificar la Constitución con la adopción de tratados*

15. Otro punto que considero necesario mencionar es el referido al fundamento 158 de la sentencia que, por su importancia, me permito citar en su integridad:

158. De esta afirmación se colige que, un tratado debe ser implementado por cada Estado parte en concordancia con los principios, derechos y las competencias que subyacen en el ordenamiento jurídico constitucional nacional. **En tal sentido, si bien los tratados forman parte del derecho nacional en atención de lo previsto en el artículo 55 de la Norma Fundamental, ello no conlleva a que su incorporación —en sede interna— termine por desvirtuar o rebasar el sistema jurídico o modelo internos, cuya norma suprema lo constituye la Constitución Política [énfasis agregado].**

16. En primer lugar, el fundamento glosado parece indicar que los tratados suscritos por el Estado peruano no pueden modificar el



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la inmunidad del titular de la Presidencia de la República | 75  
durante el ejercicio del cargo

sistema jurídico, sobre la base de que la Constitución es la norma suprema y que perfila todo nuestro ordenamiento. No comparto esa afirmación porque, en materia de aprobación de tratados, el segundo párrafo del artículo 57 de la Constitución establece que, en caso el tratado a suscribir, afecte disposiciones constitucionales debe ser aprobado por el mismo procedimiento que rige la reforma de la Constitución, antes de ser ratificado por el presidente de la República. Entonces, sí es posible que un convenio o tratado internacional pueda modificar la Constitución y, por consiguiente, las normas que sustentan nuestro sistema jurídico. Evidentemente, para concretar una decisión de este tipo se requiere de un análisis pormenorizado, que incluya una evaluación de la previsión de las consecuencias que puedan generarse, así como de una voluntad política favorable. Por lo que, técnicamente, sí es posible esa incorporación.

17. En segundo lugar, entiendo que, lo que la ponencia cuestiona, es que el representante legal del Ministerio Público -en el presente proceso competencial- alega que las investigaciones fiscales seguidas contra la presidenta de la República se sustentaban en la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (artículo 1 literal “a”<sup>26</sup> y artículo 30.2<sup>27</sup>) y en la Convención Interamericana contra la Corrupción (artículo II numeral 1)<sup>28</sup>. Sin embargo, los instrumentos citados, a mi entender, no exigen de manera directa el juzgamiento de un presidente de la República, sino que establecen medidas generales para ser adoptadas por los Estados parte para luchar contra la corrupción en el marco de su soberanía.
18. Lo expuesto no quiere decir que no se pueda reformar constitucionalmente el artículo 117 de la Constitución, a fin de

---

<sup>26</sup> Que a la letra establece como finalidad de la referida Convención la de: promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción.

<sup>27</sup> Que prevé que: “ (...) Cada Estado Parte adoptará las medidas que sean necesarias para establecer o mantener, de conformidad con su ordenamiento jurídico y sus principios constitucionales, un equilibrio apropiado entre cualesquiera inmunidades o prerrogativas jurisdiccionales otorgadas a sus funcionarios públicos para el cumplimiento de sus funciones y la posibilidad, de ser preciso, de proceder efectivamente a la investigación, el enjuiciamiento y el fallo de los delitos tipificados con arreglo a la presente Convención.

<sup>28</sup> Que a la letra establece como finalidad de la referida Convención: promover y fortalecer el desarrollo, por cada uno de los Estados Partes, de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción.



contemplar nuevas situaciones o supuestos delictivos que faculten el antejuicio político para el presidente de la República durante su período. Así, por ejemplo, se tienen los proyectos de ley 918/2021-CR y 4115/2022-CR, que proponen incluir, como un nuevo supuesto para juzgar penalmente al presidente de la República durante su mandato, la comisión de delitos contra la administración pública y de corrupción.

**§6. *Sobre las diversas posturas manejadas por el Ministerio Público frente a la posibilidad de investigar al presidente de la República por delitos fuera las situaciones previstas en el artículo 117: estado de la cuestión***

19. De otro lado, no suscribo lo señalado en los fundamentos 164 a 166 que llaman al Ministerio Público por lo siguiente: a) no haber efectuado “una correcta interpretación” del artículo 117 de la Constitución, a efectos de justificar el inicio de las investigaciones contra el titular de la Presidencia de la República; y b) el cambio de posición institucional de dicho organismo en el transcurso del tiempo.
20. La razón de mi discrepancia es que, justamente, a partir de la emisión de la sentencia de autos es que el máximo intérprete de la Constitución establece la correcta interpretación del artículo 117 de la Constitución. Antes de la emisión del presente pronunciamiento no existía un fallo sobre el particular, lo que determinó que diversos operadores jurídicos, entre los que se encontraban los representantes del Ministerio Público, tuvieran diversas lecturas del mencionado artículo. Por tanto, no se puede responsabilizar la falta de una correcta interpretación sobre el artículo 117 de la Constitución cuando el propio Tribunal Constitucional no había zanjado la discusión al respecto.
21. Por otro lado, justamente ante esa falta de interpretación, como bien se indica en el fundamento 165, la posición institucional del Ministerio Público sobre la posibilidad de investigar preliminarmente al titular de la Presidencia de la República ha variado, en función a quién estuvo ejerciendo el cargo en su oportunidad en la última década, como se detalla a continuación:
  - a) En un primer momento, el criterio que manejó el Ministerio Público era que no procedía iniciar ningún tipo de



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la inmunidad del titular de la Presidencia de la República | 77  
durante el ejercicio del cargo

investigación contra el presidente de la República, al amparo de lo dispuesto en el artículo 117 de la Constitución que la garantizaba inmunidad:

- Carpeta Fiscal 85-2006: mediante disposición fiscal del 3 de julio de 2006, la Fiscal de la Nación Adelaida Bolívar Arteaga declaró no haber mérito para abrir investigación contra el presidente Alejandro Toledo Manrique, en aplicación del artículo 117 de la Constitución.
- Carpeta Fiscal 167-2008: mediante disposición fiscal del 6 de enero de 2009, la Fiscal de la Nación Gladys Echaíz Ramos declaró no haber mérito para abrir investigación contra el presidente Alan García Pérez, en aplicación del artículo 117 de la Constitución.
- Carpeta Fiscal 026-2011: mediante disposición fiscal del 11 de febrero de 2011, la Fiscal de la Nación Gladys Echaíz Ramos rechazó abrir investigación contra Alan García Pérez, por el delito de abuso de autoridad.
- Carpeta Fiscal 055-2011: mediante disposición fiscal del 24 de marzo de 2011, el Fiscal de la Nación, José Antonio Peláez Bardales, rechazó abrir investigación contra Alan García Pérez, al entender que los hechos denunciados no se subsumían en ninguno de los supuestos previstos en el artículo 117 de la Constitución.
- Carpeta Fiscal 209-2015: mediante disposición fiscal del 8 de junio de 2016, el Fiscal de la Nación, Pablo Sánchez Velarde, rechazó abrir investigación contra Ollanta Humala Tasso, porque los hechos denunciados no se referían a los establecidos en el citado artículo 117 de la Constitución.
- Carpeta Fiscal 317-2015: mediante disposición fiscal del 10 de junio de 2016, el Fiscal de la Nación, Pablo Sánchez Velarde, rechazó abrir investigación contra Ollanta Humala Tasso, porque los hechos denunciados



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la inmunidad del titular de la Presidencia de la República durante el ejercicio del cargo | 78

no se referían a los establecidos en el citado artículo 117 de la Constitución.

b) Posteriormente, el Ministerio Público cambió de criterio y consideró que se podía iniciar la investigación preliminar contra un presidente de la República por hechos no previstos en el artículo 117 de la Constitución. Sin embargo, luego de iniciada la investigación, inmediatamente debía suspenderse para el mandatario, hasta la culminación de su periodo presidencial:

- Carpeta Fiscal 109-2020: la Fiscal de la Nación, Zoraida Ávalos Rivera, mediante disposición fiscal 1 del 9 de octubre de 2020 dispuso abrir investigación preliminar contra el entonces presidente Martín Vizcarra Cornejo, por la presunta influencia ejercida para la contratación del ciudadano Richard Javier Cisneros. Sin embargo, al mismo tiempo, dispuso la suspensión de los actos de investigación hasta la culminación del mandato presidencial.

En este caso cabe señalar que, luego de que el expresidente Martín Vizcarra Cornejo fuera vacado con fecha 11 de noviembre de 2020 por el Congreso de la República por la causal de “permanente incapacidad moral”<sup>29</sup>, la investigación preliminar ya iniciada retomó su trámite.

- Carpeta Fiscal 251-2021: la Fiscal de la Nación, Zoraida Ávalos Rivera, mediante disposición fiscal 1 del 4 de enero de 2022, dispuso abrir investigación preliminar contra el entonces presidente José Pedro Castillo Terrones, por la presunta comisión de los delitos de tráfico de influencias agravado y colusión en agravio del Estado. Sin embargo, al mismo tiempo, dispuso la suspensión de los actos de investigación hasta la culminación del mandato presidencial.

Cabe precisar que en este caso se dispuso además la acumulación de las carpetas fiscales 249-2021 y 255-

---

<sup>29</sup> Resolución del Congreso 001-2020-2021-CR del 9 de noviembre de 2020.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la inmunidad del titular de la Presidencia de la República | 79  
durante el ejercicio del cargo

2021, que también involucraban al expresidente de la República.

- Carpeta Fiscal 222-2021: la Fiscal de la Nación, Zoraida Ávalos Rivera, mediante disposición fiscal 2 del 4 de enero de 2022, dispuso abrir investigación preliminar contra el entonces presidente José Pedro Castillo Terrones, por la presunta comisión de los delitos de tráfico de influencias agravado o patrocinio ilegal y otros delitos. Sin embargo, al mismo tiempo, dispuso la suspensión de los actos de investigación hasta la culminación del mandato presidencial.
- c) Finalmente, el tercer y último criterio que manejó el Ministerio Público, y que se ha mantenido hasta la fecha, es que se puede iniciar investigaciones preliminares contra el mandatario por hechos no contemplados en el artículo 117 de la Constitución, pero para proseguir el proceso penal se requiere de la resolución acusatoria del Congreso de la República, previo antejuzicio político, lo que recién podría ocurrir luego de culminar el mandato presidencial:
- Carpeta Fiscal 064-2022: el Fiscal de la Nación, Pablo Sánchez Velarde, mediante disposición fiscal 6 del 27 de mayo de 2022, dispuso ampliar la investigación preliminar para incorporar como investigado al entonces presidente José Pedro Castillo Terrones, por la presunta comisión de los delitos de organización criminal, tráfico de influencias agravado y colusión en agravio del Estado. En este caso, a diferencia de los anteriores, se siguió la investigación preliminar iniciada.

Cabe precisar, en este punto, que la posibilidad de investigar preliminarmente al presidente de la República también fue sustentada por la Defensoría del Pueblo, quien emitió un pronunciamiento público en ese sentido<sup>30</sup>.

<sup>30</sup> Pronunciamiento n.º 01/DP/2022. Ver en: <https://www.defensoria.gob.pe/pronunciamiento-n-01-dp-2022/>



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la inmunidad del titular de la Presidencia de la República | 80  
durante el ejercicio del cargo

- Carpeta Fiscal 124-2022: mediante disposición fiscal 02 del 20 de julio de 2022, la señora Fiscal de la Nación, Patricia Benavides Vargas, dispuso iniciar diligencias preliminares contra José Pedro Castillo Terrones en su condición de presidente de la República, por la presunta comisión del delito contra la administración de justicia – Encubrimiento Personal, en agravio del Estado.
  - Finalmente, en el caso de la actual presidenta de la República, Dina Boluarte, se abrieron diversas investigaciones preliminares en su contra, muchas de las cuales todavía está en curso y otras han generado la formulación de denuncias constitucionales ante el Congreso de la República. Por ejemplo, se tienen las carpetas fiscales 277-2022 (por los presuntos delitos de genocidio, homicidio calificado y lesiones); 68-2024 (por los presuntos delitos de enriquecimiento ilícito y otro); 153-2024 (por los presuntos delitos de encubrimiento personal y abuso de autoridad); entre otros.
22. Además, la Sala Penal Permanente de la Corte Suprema, en la Ejecutoria Suprema recaída en el Recurso de Apelación 131-2022/CORTE SUPREMA, de fecha 18 de noviembre de 2022, en cuanto a la posibilidad de investigar a un presidente de la República en funciones por un delito distinto de los previstos en el artículo 117 de la Constitución, indicó que es posible realizar diligencias preliminares mas no dictar la disposición de formalización y continuación de la investigación preparatoria, pues se requiere la previa resolución acusatoria de contenido penal dictada por el Congreso. Con esta postura, habría acogido el último criterio adoptado por el Ministerio Público.
23. Como se advierte, la interpretación que ha adoptado el Ministerio Público no ha sido pacífica en los últimos años. El archivo de cualquier investigación contra un presidente de la República, por delitos cometidos fuera de lo establecido en el artículo 117 de la Constitución, que era la postura oficial, ha variado en el transcurso del tiempo, hasta la posición actual que permite investigar preliminarmente al primer mandatario.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la inmunidad del titular de la Presidencia de la República | 81  
durante el ejercicio del cargo

24. Por tanto, considero que no corresponde responsabilizar al Ministerio Público o alguna otra entidad por los distintos criterios que han tenido en este tema, ya que es, a partir de lo que hoy señala este Tribunal, que se deberá determinar, en todo caso, las responsabilidades que surjan en el futuro.

§7. *Sobre la posibilidad de juzgar penalmente a un presidente de la República en situaciones de anormalidad constitucional*

25. Otro punto que considero necesario precisar, es el referido al fundamento 131 de la sentencia. Al respecto, se señala lo siguiente:

131. En caso de que la acusación constitucional contra el titular de la Presidencia de la República verse sobre algún delito cometido en ejercicio de sus funciones y se encuadre dentro de los supuestos que establece el artículo 117 de la Constitución Política, corresponderá que en el seno parlamentario se garantice la prerrogativa del antejuicio político, conforme a los artículos 99 y 100 del Texto Fundamental, **salvo que quien ejerza la Presidencia actúe vulnerando el orden constitucional, ya que nadie debe obediencia a un gobernante usurpador (artículo 46 de la Constitución Política). Cabe mencionar que este Colegiado ha tenido la ocasión de dejar sentado que, en escenarios de anormalidad constitucional, por ejemplo, cuando se incurre en una disolución arbitraria e inconstitucional del Congreso por parte del Presidente de la República en ejercicio «no es exigible el cumplimiento riguroso de todos los requisitos de procedimiento regulados en el artículo 89-A del Reglamento del Congreso de la República, pues este constituye un procedimiento previsto para una situación de normalidad constitucional, en la cual los altos funcionarios se encuentran investidos de privilegios e inmunidades temporales para garantizar el adecuado ejercicio de sus funciones»** (Cfr. STC 01803-2023-PHC/TC, fundamento 35) [énfasis agregado].

26. Sobre el particular entiendo que la sentencia pone de manifiesto que, ante un golpe de Estado, materia de la sentencia citada, no son exigibles los requisitos de normalidad constitucional para declarar la vacancia presidencial, que es una cuestión distinta a la del antejuicio político para el juzgamiento penal del presidente de la República<sup>31</sup>, que es materia del presente proceso competencial. En atención a lo señalado, mi apoyo a ese fundamento es en el sentido aquí precisado.

---

<sup>31</sup> Cfr. Artículo 89 del Reglamento del Congreso de la República.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la inmunidad del titular de la Presidencia de la República | 82  
durante el ejercicio del cargo

**§8. *Sobre el punto resolutivo número 2 de la sentencia***

27. Concuero con el punto segundo punto resolutivo de la sentencia respecto a la suspensión de las investigaciones referidas al presente conflicto competencial, pero no porque se hayan investigado conductas ajenas a las previstas en el artículo 117 de la Constitución, sino porque en esas carpetas ya se han realizado los actos de investigación establecidos en la presente sentencia en los fundamentos 136, acápite i) e ii).

S.

**PACHECO ZERGA**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la inmunidad del titular de la Presidencia de la República | 83  
durante el ejercicio del cargo

### **FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO DOMÍNGUEZ HARO**

Si bien estoy de acuerdo con la sentencia, no obstante, estimo necesario realizar las siguientes precisiones con relación a mi posición.

**Me aparto del fundamento 135 en el extremo que establece que “[a]nte un supuesto de inobservancia del deber de la reserva, se reasignará la investigación al Fiscal Supremo que determine la Junta de Fiscales Supremos”**

1. La reasignación de una investigación fiscal, ante la inobservancia del deber de reserva, no constituye una cuestión que deba ser dilucidada en el presente proceso competencial, pues no tiene que ver con la controversia planteada, la cual, conforme se ha establecido en el fundamento 9 de la ponencia, constituye “un conflicto por menoscabo de atribuciones en sentido estricto, toda vez que se cuestiona la forma en la que el Ministerio Público y el Poder Judicial han llevado a cabo sus competencias sobre la base de interpretaciones del artículo 117 de la Constitución Política que obstaculizarían el adecuado ejercicio de las atribuciones constitucionales del Poder Ejecutivo”. La reserva de la investigación constituye una obligación de la Fiscalía de la Nación, cuya infracción puede ser objeto de sanción y corrección por parte de la autoridad competente. En tal sentido, no considero pertinente un pronunciamiento respecto a la referida reasignación; por lo que me aparto de ello.

**Realizo agregados al fundamento 136, que ha omitido referirse a la flagrancia delictiva del presidente de la República**

2. El fundamento 136 de la sentencia ha ignorado la situación de la flagrancia delictiva que pudiera incurrir el primer mandatario. Desde mi perspectiva, si bien es cierto el Ministerio Público no puede iniciar la persecución penal del presidente de la República sin que, previamente, haya sido autorizado por el Congreso de la República, de conformidad con el artículo 117 de la Constitución y demás reglas interpretativas del fundamento 136; no obstante, resulta necesario aclarar que esto será así, en mi opinión, siempre y cuando no se trate de un supuesto de flagrancia delictiva. La comisión de un delito en flagrancia delictiva es una excepción a la regla, en consecuencia, el Ministerio Público puede iniciar la



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

investigación penal contra el titular de la presidencia de la República, sin la intervención del ámbito parlamentario, si se trata de un caso de flagrancia delictiva.

3. La protección derivada del artículo 117 de la Constitución no resulta extensible al caso de la flagrancia delictiva, por la razón de que es un supuesto que no se relaciona con las finalidades del procedimiento de acusación constitucional y antejuicio político, cuya garantía procesal busca proteger al alto funcionario público de la instauración de un proceso penal por motivaciones políticas. Pero, si el alto funcionario es descubierto cometiendo un delito, resulta obvio que sería un absurdo esperar que el Congreso de la República debata previamente si existen elementos creíbles de la comisión de un hecho punible y si, además, no se trata de una persecución con inspiración política. En efecto, la flagrancia es un hecho objetivo que merece que el sistema penal se active de manera ágil y celeridad, y que las autoridades involucradas (policías, fiscales y jueces) se pongan de inmediato del lado de la Constitución y la ley para frenar la conducta delictiva del alto funcionario respectivo.
4. No está demás, mencionar que el Tribunal Constitucional ha establecido, en reiterada jurisprudencia, que la flagrancia en la comisión de un delito presenta la concurrencia de dos requisitos insustituibles: a) la inmediatez temporal, es decir, que el delito se esté cometiendo o que se haya cometido instantes antes; y b) la inmediatez personal, es decir, que el presunto delincuente se encuentre en el lugar de los hechos en el momento de la comisión del delito y esté relacionado con el objeto o los instrumentos del delito, ofreciendo una prueba evidente de su participación en el hecho delictivo.
5. La flagrancia es un supuesto con relevancia constitucional que debe entenderse como una evidencia del hecho delictivo respecto de su autor. Así, la flagrancia se configurará cuando exista un conocimiento fundado, directo e inmediato del hecho punible que se viene realizando o que se acaba de realizar instantes antes, situación en la que, por su particular configuración, es necesaria la urgente intervención de la policía conforme a sus atribuciones. En este sentido, lo que justifica la excepción al principio constitucional de la reserva judicial para privar de la libertad a una persona es la situación particular de la urgencia que, en el caso, concurriendo los requisitos de la inmediatez temporal e inmediatez



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la inmunidad del titular de la Presidencia de la República | 85  
durante el ejercicio del cargo

personal de la flagrancia delictiva, comporta la necesaria intervención policial.

6. Por ello, aun cuando el presidente de la República tenga el privilegio del antejuicio, ello no presupone que el cargo presidencial se ejerza fuera de los confines y límites que establece la Constitución, por lo que resulta razonable que, ante un supuesto de flagrancia delictiva, el Ministerio Público como órgano competente de la conducción de la investigación y titular de la acción penal quede habilitado para iniciar investigación en contra del mandatario.

### **Realizo precisiones a los fundamentos 129 y 136, respecto a la toma de declaración del titular de la Presidencia de la República en ejercicio**

7. El fundamento 129 y la pauta (i) del fundamento 136 establecen que uno de los actos de investigación que puede realizar la Fiscalía de la Nación es la toma de declaración del titular de la Presidencia de la República en ejercicio, la cual deberá realizarse por única vez –máximo dos veces– en las instalaciones de Palacio de Gobierno. Al respecto, debo precisar que la cantidad de veces establecida para la declaración del presidente de la república tiene por objeto no someterlo a requerimientos constantes e indefinidos que terminen por afectar el cabal desempeño de sus facultades, competencias y atribuciones como jefe de Estado, de Gobierno, de la Administración, de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional. Independientemente de la cantidad de veces que se pueda requerir la declaración del presidente de la República, considero que el número de oportunidades, más allá de lo establecido, dependerá de la justificación que la Fiscalía de la Nación brinde al respecto pues, tal como se ha expresado en el fundamento 16 de la ponencia, para los integrantes del Ministerio Público existen “parámetros de desenvolvimiento funcional de razonabilidad y proporcionalidad que deben guiar sus requerimientos y actuaciones”.

### **Realizo precisiones al fundamento 158, respecto a la implementación de los tratados**

8. Si bien en la sentencia emitida en los Expedientes 00025-2005-AI/TC y 00026- 2005-AI/TC, fundamento 33, este Colegiado dejó sentado que los tratados internacionales de derechos humanos



gozan de rango constitucional, dado que los derechos que reconocen son de idéntico rango; y el actual Colegiado ha seguido dicha línea jurisprudencial en el Expediente 03326-2017-PA/TC, fundamento 31; este no es el caso de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción y de la Convención Interamericana Contra la Corrupción, cuya técnica de recepción en el derecho interno es diferente en relación con los instrumentos internacionales de los derechos humanos; en tanto las finalidades descritas en las notas al pie de página 21 al 23 de la ponencia demuestran que se tratan de instrumentos de promoción y fortalecimiento de los Estados para prevenir, combatir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción en el sector público. Es así que el fundamento 158 de la ponencia cobra sentido cuando expresa que “si bien los tratados forman parte del derecho nacional (...), ello no conlleva a que su incorporación (...) termine por desvirtuar o rebasar el sistema jurídico o modelo internos, cuya norma suprema lo constituye la Constitución Política”.

9. Así, por ejemplo, el artículo 30.2 de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción prescribe que “(...) [c]ada Estado Parte adoptará las medidas que sean necesarias para establecer o mantener, de conformidad con su ordenamiento jurídico y sus principios constitucionales, un equilibrio apropiado entre cualesquiera inmunidades o prerrogativas jurisdiccionales otorgadas a sus funcionarios públicos (...) y la posibilidad (...) de proceder (...) a la investigación, el enjuiciamiento y el fallo de los delitos tipificados con arreglo a la presente Convención” (subrayado nuestro). En otras palabras, la implementación de las referidas convenciones debe ser conforme a nuestro ordenamiento jurídico constitucional. Adicionalmente, el segundo párrafo del artículo 57 de la Constitución establece que cuando el tratado afecte disposiciones constitucionales debe ser aprobado por el mismo procedimiento que rige la reforma de la Constitución, antes de ser ratificado por el presidente de la República.

**Realizo precisiones a la sección 5 sobre el presidencialismo peruano (fundamentos 28 al 33)**

10. Es necesario sumar algunas ideas a los fundamentos 28 al 33 de la sección 5 de la sentencia, con la finalidad de entender mejor nuestro sistema político.



11. En primer lugar, hay un dato diferenciador esencial entre presidencialismo y parlamentarismo, “[...] Allí donde el parlamento no elige al menos al jefe de gobierno (canciller, primer ministro) no estamos en presencia de un régimen parlamentario”<sup>32</sup>, o en otros términos, cabe resaltar que un modelo presidencial, según la doctrina, presenta dos rasgos distintivos: (i) la cabeza de gobierno (presidente) es elegida popularmente y (ii) dicha elección es por un periodo fijo de tiempo<sup>33</sup>. Respecto a lo primero, el presidente además de ejercer la calidad de jefe de estado asume también la jefatura de gobierno y su legitimidad democrática estriba en el voto popular que se efectúa de manera directa, como es el caso de las elecciones llevadas a cabo en los distintos países de Latinoamérica, o ya sea de manera indirecta mediante los colegios electorales como es el caso de los Estados Unidos de América. En cuanto al segundo elemento característico, implica que el mandato presidencial se encuentra sujeto a un límite temporal preestablecido.
12. La forma de gobierno presidencial tuvo influencia en América Latina y, desde luego, el caso peruano no fue la excepción. Dicho influjo fue consecuencia del contexto sociopolítico del siglo XIX y el surgimiento de las primeras repúblicas independientes que encontraron en la Constitución de los Estados Unidos de 1787 la inspiración normativa que aglutinaba los elementos técnicos del sistema presidencial siendo ella la única organización del poder susceptible de responder a las exigencias de las naciones jóvenes y particularmente frágiles<sup>34</sup>.
13. No obstante, lejos de constituirse en América Latina como un modelo que se cimentara sobre el respeto irrestricto del principio de separación de poderes que ha sido el principio medular y bastión de la experiencia norteamericana, en la práctica dicha forma de gobierno (en esta parte del continente) ha propiciado inclusive una “pugna entre poderes”<sup>35</sup> desencadenando permanentes situaciones de inestabilidad y crisis política.

<sup>32</sup> SCHENEIDER, Hans-Peter. “El régimen parlamentario. En Benda, Maihofer, Vogel, Hesse y Heyde. *Manual de Derecho Constitucional*. Marcial Pons, 2001, p. 326

<sup>33</sup> MAINWARING, Scott. “Presidentialism, Multipartyism and Democracy. The difficult combination”. *Comparative Political Studies*, 2 (1993) : 202-203.

<sup>34</sup> MODERNE, Franck. “Les avatars du présidentialisme dans les États Latino-américains”. *Pouvoirs*, 98 (2001): 64.

<sup>35</sup> PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. “Pugna de poderes y crisis de gobernabilidad: ¿Hacia un nuevo presidencialismo?”. *Latin American Research Review*, 3 (2003): 150.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la inmunidad del titular de la Presidencia de la República | 88  
durante el ejercicio del cargo

14. Cabe añadir que Karl Loewenstein, en una de las primeras clasificaciones<sup>36</sup> sobre los diversos sistemas presidenciales en América Latina, diferenció entre:
- (i) *Presidencialismo puro*, representado en el clásico régimen estadounidense, en el cual el poder lo ejerce el presidente, que es elegido en forma directa por el pueblo, con miembros del gabinete que son ayudantes y consejeros cuyo nombramiento depende de la voluntad presidencial;
  - (ii) *Presidencialismo atenuado*, donde el Poder Ejecutivo lo ejercen de manera conjunta el presidente y sus ministros organizados en un “gabinete”, encontrándose el primero limitado en sus decisiones por la participación efectiva de los segundos (refrendo), existiendo comisiones investigadoras y la obligación de informar por parte de los ministros al congreso, sin voto de censura; y
  - (iii) *Presidencialismo híbrido o parlamentarismo aproximado (al presidencialismo)*, que nace como consecuencia de la incorporación de diversos mecanismos parlamentarios europeos en el sistema presidencial, especialmente los que atañen a la responsabilidad ministerial individual y colectiva ante el congreso, encaminados a disminuir la influencia del Ejecutivo.
15. En ese orden de ideas, a la luz de la revisión de los principales aspectos consagrados en nuestros textos constitucionales y sus respectivas normas legales de desarrollo, cabe mencionar que el Perú adoptó, después de las experiencias inestables de 1823 y 1826, el régimen de gobierno presidencial en la Constitución Política de 1828, que se mantuvo, pese a las diversas modificaciones y adaptaciones, hasta nuestros días, y al que se le adhirieron instituciones propias del parlamentarismo como la cuestión de confianza, el voto de censura, la interpelación, entre otros, lo que podría ser en la actualidad un presidencialismo híbrido en los términos de Loewenstein.
16. Y sobre este asunto, acerca de lo característico de nuestro modelo de forma de gobierno este Tribunal ha tenido ocasión de señalar en

---

<sup>36</sup> LOEWENSTEIN, Karl. “La ‘presidencia’ fuera de los Estados Unidos (estudio comparativo de instituciones políticas)”. *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, 5 (1949): 21-28.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la inmunidad del titular de la Presidencia de la República | 89  
durante el ejercicio del cargo

la sentencia del Expediente 00013-2015-PI/TC, fundamentos 17, 18 y 20, que

En el caso peruano, si bien partimos de un modelo inicialmente de base presidencial, en la medida que nuestro Jefe de Gobierno se denomina Presidente de la República, es electo popularmente, cumple las funciones de Jefe de Estado y no es nombrado por el Congreso de la República, nuestras Constituciones ha incorporado al modelo algunas instituciones del régimen parlamentario. Aquellas incorporaciones se apartan de lo inicialmente previsto en un modelo presidencial “clásico”, y se inscriben como una de las manifestaciones más notorias del denominado presidencialismo latinoamericano, pues implican que el Gobierno requiera de aprobación política del Congreso para su conformación (a nivel del Gabinete y sus ministros), así como para su eventual cambio. Entre estas instituciones tenemos al voto de confianza, la censura ministerial y las cuestiones de confianza, por referirnos a cuestiones que se plantean en este primer punto.

En efecto, nuestra Constitución actualmente vigente, al regular nuestra forma de gobierno recoge diferentes instituciones que permiten distinguirla de los modelos ideales o clásicos presidencialistas o parlamentaristas. Frente a ello, la doctrina se ha referido a nuestro régimen o forma de gobierno de diferentes modos. Por ejemplo, al nuestro se le ha llamado régimen “semipresidencial”, en el sentido de que no es uno en estricto presidencialista, pues se incorpora, como ya fue indicado, mecanismos de control y límites propios del régimen parlamentarista. Allí se parte de un error conceptual, pues el semipresidencialismo parte de una estructura propia del régimen parlamentario, a la cual se le incorporan elementos del régimen presidencial. También se ha considerado que el nuestro puede calificarse más bien de un régimen “hiperpresidencialista”, en atención a los descomedidos poderes con los que aparentemente cuenta el Presidente, en especial cuando tiene mayoría oficialista en el Congreso, así como en atención a nuestras experiencias de caudillismo y autoritarismo. Adicionalmente, se ha hecho uso también de los calificativos “mixto” o “híbrido” con lo cual, si bien se da cuenta de sobre la dificultad para encasillar nuestra forma de gobierno en alguno de los modelos clásicos, se elude finalmente la cuestión de definir o calificarla en atención a sus propios contornos y especificidades.

En cualquier caso, lo cierto es que nuestro modelo de gobierno y sus matices, propios de lo que se ha llamado “presidencialismo latinoamericano”, se da hoy en base a la propia Constitución vigente y, por ende, únicamente es con base en el referido parámetro constitucional dentro del cual esta sentencia podría desarrollarse sus contenidos y alcances. En el mismo sentido, solo podría ser a partir de lo que nuestra norma Fundamental ha establecido que a nivel legislativo se podría regular, tanto lo concerniente a nuestro sistema



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la inmunidad del titular de la Presidencia de la República | 90  
durante el ejercicio del cargo

de gobierno, como a las competencias y funciones de los poderes públicos y los órganos constitucionales autónomos, así como a las relaciones entre estas instituciones u órganos.

17. En ese orden de ideas, en la sentencia emitida en el Expediente 00006-2018-PI/TC, fundamentos 53 y 55, se ha indicado expresamente que partimos de un modelo de base presidencial al que nuestras constituciones políticas han ido incorporando mecanismos de control propios del régimen parlamentario. Como se puede deducir, el Tribunal Constitucional no apuesta por la pureza de una forma de gobierno en concreto, y si bien considera que el Perú a través de la Constitución en vigor ha asumido en principio un régimen de estructura básicamente presidencial -e históricamente presidencialista-; empero este presidencialismo de origen tiene a su vez un fuerte componente de control desde el Congreso previsto en la Constitución de 1993, convirtiéndose finalmente en un “presidencialismo parlamentarizado” o “presidencialismo parlamentario” o la “parlamentarización del presidencialismo”<sup>37</sup>.
18. Basta señalar como elementos propios del parlamentarismo incorporados a la Norma Fundamental vigente en cuanto al control interórganos -no obstante, el restablecimiento de la doble cámara a partir de su vigencia para las elecciones de 2026-, las instituciones jurídicas siguientes: Consejo de Ministros, la moción de censura, la cuestión de confianza o la interpelación. Vinculado con lo anterior, se puede mencionar la acusación constitucional, la vacancia presidencial y la disolución (revocatoria) constitucional del Congreso. Es decir, a las funciones básicas de representación política y de iniciativa legislativa, corresponde al Congreso de la República el control parlamentario en sus diversas formas y desde esa perspectiva corresponde al Tribunal Constitucional velar por el respeto de la independencia y equilibrio de poderes públicos, por el respeto de la institucionalidad democrática ya sea en escenarios donde exista o no mayoría parlamentaria opositora al gobierno de turno o cuando se tenga o no un parlamento fragmentado.

---

<sup>37</sup> Desde la doctrina nacional García Belaunde calificará la forma de gobierno nacional como un modelo presidencial frenado, acotado, parlamentarizado o atenuado; Eguiguren como un régimen presidencial atenuado o parlamentarizado o prefiere hablar de un sistema presidencial parlamentarizado; al igual que la profesora Campos. Por su parte, Hakansson prefiere el nombre de neopresidencialismo y Hernández de un neopresidencialismo disfuncional.



19. Así que, en todo caso, cualquier interpretación o asignación de significados a nuestra Norma Fundamental en cuanto a nuestro modelo político de distribución del poder deberá ser respetuoso de la identidad de nuestro diseño que, como se desprende, no ha sido configurado para uno de tipo puro, presidencialismo o parlamentarismo; sino que es un sistema de tipo presidencial parlamentarizado, donde la lógica del presidencialismo convive y se adapta a la innovaciones introducidas por instituciones del parlamentarismo. Así, cuando el fundamento 30 de la sentencia expresa que nuestra forma de gobierno parte de un modelo de base presidencial con mecanismos de control propios del régimen parlamentario, nos lleva a concluir que estamos frente a un presidencialismo parlamentarizado como *nomen iuris* de nuestra forma de gobierno en sentido moderno.

**Realizo precisiones y concordancias entre este pronunciamiento y la sentencia del Expediente 01803-2023-PHC/TC, que examinó la vacancia presidencial del expresidente de la República José Pedro Castillo Terrones**

20. Debo resaltar que la sentencia de autos debe entenderse como complementaria de anteriores pronunciamientos de este Pleno respecto a la institución de la presidencia de la República. Este Pleno ha ido delimitando los contornos de esta institución, sobre todo, a partir de los acontecimientos políticos significativos que han venido sucediendo en la vida de la nación desde el mensaje a la nación del 7 de diciembre de 2022, pronunciado por el expresidente José Pedro Castillo Terrones y que, como es de conocimiento público, contravino el orden constitucional.
21. Así es, en la sentencia del Expediente 01803-2023-PHC/TC este Tribunal dejó sentado que la intensidad de las garantías y privilegios de la figura presidencial deben ser examinados según nos encontremos o no en un escenario de “normalidad constitucional” y, en caso de que no sea así, la Constitución debe ser interpretada prudentemente de forma que se autoproteja, como por ejemplo, de un rompimiento del orden democrático, dando una solución razonable a la emergencia política, aunque sin perder de vista, por supuesto, la esencia de la Constitución.
22. Dicha sentencia se planteó, entre otros asuntos, si la declaración de vacancia por permanente incapacidad moral del expresidente José



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la inmunidad del titular de la Presidencia de la República | 92  
durante el ejercicio del cargo

Pedro Castillo Terrones era inconstitucional al no haberse ceñido a todas y cada una de las etapas del procedimiento parlamentario previsto del artículo 89-A del Reglamento del Congreso. Esto es, si la institución de la presidencia de la República podía aceptar un relajamiento procedimental para declarar su vacancia. Al respecto, este colegiado indicó que este procedimiento “constituye un procedimiento previsto para una situación de normalidad constitucional” y que el Congreso de la República “actúo con legítima celeridad, en el contexto de una situación excepcional de emergencia, en defensa del orden constitucional vulnerado grotescamente por quien había anunciado su decisión de deponer al Poder Legislativo e implantar un gobierno de facto, con la consiguiente destrucción o aniquilamiento de las instituciones republicanas”. En otras palabras, no era de ningún modo sensato aceptar que un gobierno de facto haya pretendido usar convenientemente las reglas de la Constitución y el orden jurídico para conseguir precisamente su propia destrucción.

23. Ahora bien, en contraste con esta situación de emergencia y de anormalidad constitucional, la controversia de autos se halla en una situación diferente: se halla en una situación de normalidad constitucional, donde la interpretación de la Constitución se realiza sin tensiones extremas, aunque siendo conscientes de la complejidad y la situación delicada en la que se encuentran las relaciones interorgánicas entre la institución de la presidencia de la República y las funciones del Ministerio Público.
24. De hecho, considero que esta sentencia estatuye un *equilibrio* en la configuración acerca del ejercicio del poder y privilegios del presidente de la República en función de los escenarios constitucionales en que nos encontremos. Mientras en un primer caso la Constitución obliga a que el poder y privilegios del primer mandatario no se desborden y terminen aniquilando el orden jurídico mediante un rompimiento constitucional, como lo fue el mensaje a la nación del 7 de diciembre del año 2022; esta sentencia, ahora, sin el peligro de una emergencia nacional extrema, le toca preservar en su marco ordinario a la figura del presidente de la República.
25. En efecto, la distinta intensidad de la protección constitucional del presidente de la República no obedece al puro capricho o sesgo, sino que debe comprenderse desde los momentos en que se



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

desenvuelve. Así, frente a la amenaza de perder el orden constitucional, la aproximación a las cláusulas constitucionales que regulan la figura presidencial no puede ser, pues, “normal” u “ordinaria”, tiene que ser excepcionalísima. Pero, hoy, en la medida que al presente conflicto entre el primer mandatario y el Ministerio Público no le subyace un momento de anormalidad constitucional, se tiene entonces que, por lógica consecuencia, la postura de este Tribunal no debe ser excepcionalísima sino más bien cercano y fiel a lo primigeniamente pensado por el poder constituyente al momento de balancear los privilegios, poderes y deberes del presidente de la República. Y esto es lo que, precisamente, resuelve esta sentencia con relación a la persecución penal del presidente, la cual no puede iniciarse sin la habilitación previa del parlamento.

26. La pauta (ii) del fundamento 136 de la ponencia expresa que, si al titular de la Presidencia de la República se le imputara materias distintas a las establecidas en el artículo 117 de la Constitución Política, el Congreso de la República se encuentra habilitado, de ser el caso, para declarar su vacancia por incapacidad moral permanente a que se refiere el inciso 2 del artículo 113 de la Constitución Política. Al respecto este razonamiento se compagina con lo establecido sobre este tema por el Tribunal Constitucional en el Expediente 01803-2023-PHC/TC, fundamentos 27, 28, 31 y 32, al indicarse que la causal de vacancia por incapacidad moral permanente constituye una modalidad *sui generis* de juicio político, un concepto jurídico indeterminado, de aplicación excepcional o de última ratio, determinada dentro de parámetros de estricta razonabilidad y en el marco de las garantías del debido proceso; estableciéndose en dicha sentencia que la incapacidad moral permanente se refiere a conductas manifiestamente impropias o incompatibles con la dignidad y autoridad de la alta función pública de la presidencia o a abusos de poder que vulneren valores, principios o bienes jurídicos constitucionales. Asimismo, su interpretación en el caso concreto está conexiónada con la ideología política y cultural que prevalece en un contexto histórico específico.
27. En ese sentido, la interpretación realizada por este Colegiado en cuanto a la inexpugnabilidad de la Presidencia de la República o la inmunidad temporal y acotada a cuatro delitos taxativamente reglados en el artículo 117 de la Constitución y en su momento de



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

la interpretación del artículo constitucional 113.2 se hacen en el marco del equilibrio de poderes que debe existir entre el Ejecutivo y el Parlamento. El modelo o diseño peruano está pensado para balancear los poderes públicos dentro de lo constitucionalmente posible y el quehacer interpretativo del Tribunal Constitucional debe apuntar a ello y no ir en contra de la Constitución; o, en todo caso, si se quiere mejorar, perfeccionar o cambiar el modelo se debe acudir a la reforma o enmienda constitucional, como puede suceder con ampliar los supuestos de excepción a la inmunidad presidencial, ampliar las causales de vacancia presidencial o eliminar algunas de ellas, o limitar la discrecionalidad del Congreso de la República en torno a dicho tema; empero lo que no se puede hacer es que el propio Tribunal Constitucional, poder constituido, haga las veces de un poder constituyente para solucionar la presente contienda constitucional, como si fuera el Tribunal Constitucional un supremo poder ilimitado que todo lo puede, y que termine -finalmente- deteriorando, minando, desquebrajando o erosionando la democracia constitucional.

### **Realizo precisiones a la sección 5 sobre la separación de poderes y los organismos constitucionalmente autónomos (fundamentos 34 al 38)**

28. Con relación a los fundamentos 34 a 38 de la sentencia, considero oportuno realizar algunas precisiones acerca del principio constitucional de separación de poderes, el cual además ya he desarrollado en mi fundamento de voto de la sentencia del Expediente 00001-2022-PCC/TC, donde me sumo a la tesis que el sistema peruano de distribución del poder estatal está más próximo a un diseño de pluripoderes antes que a la clásica triada de ejecutivo, legislativo y judicial.
29. En tal ocasión señalé que, con la Constitución de 1979 y ahora con la Constitución de 1993, el diseño constitucional peruano ha adaptado el modelo clásico de tres poderes a un modelo donde conviven esos poderes tradicionales con otras entidades que ostentan carácter constitucional y que también participan de determinada cuota del poder estatal.
30. Así, en el Perú existen, determinadas entidades constitucionales paralelas a la triada de poderes clásicos, que se les conoce como “organismos constitucionales autónomos” (cuya sigla es OCA’s) u



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la inmunidad del titular de la Presidencia de la República | 95  
durante el ejercicio del cargo

“órganos autónomos” según el artículo 188 de la Constitución de 1993, pues no dependen de ningún poder tradicional y de ningún poder en general, autoridad o entidad, sino que son paralelas a los tres poderes del Estado y cada uno con funciones y competencias distintas, como sucede con los siguientes órganos constitucionales: Tribunal Constitucional, Junta Nacional de Justicia, Ministerio Público, Defensoría del Pueblo, Jurado Nacional de Elecciones, Oficina Nacional de Procesos Electorales, Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, Banco Central de Reserva del Perú, Contraloría General de la República, y Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras de Fondos de Pensiones.

31. En esa perspectiva, estas entidades, igual que los tres poderes tradicionales del Estado, han sido creadas directamente por la Constitución y son de alcance nacional, a diferencia de los organismos constitucionales subnacionales: gobiernos regionales y gobiernos locales, que tienen su propio ámbito territorial. Su origen no puede estar en otro texto legal que no sea en la propia Norma Suprema, es un requisito indispensable.
32. El Tribunal Constitucional ha desarrollado en su jurisprudencia las condiciones materiales que identifican a dichas entidades (sentencia del Expediente 00029-2008-PI/TC, fundamentos 4-6): i) necesidad, ii) inmediatez y iii) posición de paridad e independencia respecto de otros órganos constitucionales. Estas notas tipificantes hacen que los organismos constitucionalmente autónomos tengan el máximo rango constitucional y de alta especialidad en el ejercicio del poder público asignado constitucionalmente dentro de un esquema de pesos y contrapesos del poder. Otra nota en común, es que los miembros de cada uno de los órganos constitucionales, en esencia, son elegidos por otro órgano constitucional o poder del Estado, a diferencia del Presidente de la República (poder ejecutivo) y los parlamentarios (poder legislativo) elegidos por elección popular o por el pueblo (aunque teóricamente también llamado poder ciudadano). Los organismos constitucionales autónomos son personas jurídicas previstas o creadas constitucionalmente, tal como se sabe, a diferencia de otras que son creadas por ley.
33. Ahora, un organismo autónomo al ser creado directamente por la Constitución (única fuente jurídica de creación), pertenecer al Estado (requisito *sine qua non*), realizando una función



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

especializada indispensable para el funcionamiento del Estado y de la sociedad, y gozar de autonomía e independencia, esto es, no se encuentra subordinado a ningún otro organismo, entidad o poder público; es formal y materialmente un verdadero poder del Estado, un poder constituido reglado no menos importante en relación con los tres clásicos poderes legislativo, ejecutivo y judicial. Estamos ante la presencia de cuotas de poder estadual con asuntos competenciales específicos, de supremacía de sus competencias que dosifican el poder público o el poder político. En consecuencia, la rígida división de los poderes tradicionales del Estado requiere un replanteamiento a la luz del constitucionalismo democrático.

34. La clásica triada de poderes ha dado paso a la *pluralidad de poderes* en un plano horizontal y de equivalencia. El proceso de constitucionalización de determinados órganos conlleva el reconocimiento de varios poderes dentro de un mismo escenario estatal y a su vez, una relación de paridad y control interórganos, sin invadir, asumir o menoscabar la esfera competencial de cada poder o su “núcleo funcional” según la doctrina alemana (Kernbewch). Poderes en un mismo nivel, equilibrados, limitándose de modo recíproco y, desde la perspectiva de los derechos, por la “esfera de lo no decidible” (Ferrajoli), por el “coto vedado” (Garzón Valdés) o por el “territorio inviolable” (Bobbio), esto es, el respeto de la dignidad y el blindaje a los derechos-deberes de los seres humanos.
35. Como se ha dicho esa relación horizontal entre los poderes referidos también significa que ninguno de ellos puede afectar o entorpecer las funciones, atribuciones o competencias asignadas directamente por la Constitución, en tanto y en cuanto la competencia condiciona la validez de los actos o normas producidas por cada órgano constitucional. Si llega a suceder se activa el proceso competencial regulado por el artículo 108 y siguientes del Nuevo Código Procesal Constitucional, norma que utiliza la expresión de “órganos constitucionales” para identificar a los llamados OCA’s.
36. El principio de separación de poderes persigue asegurar que los poderes constituidos desarrollen sus competencias con arreglo al principio de corrección funcional; es decir, sin interferir con las competencias de otro y a su vez, entendiendo que todos ejercen una función complementaria en la consolidación de la fuerza



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

normativa de la Constitución, como Norma Suprema del Estado. Si la subdivisión del poder global del Estado en determinados poderes públicos previstos en el Texto Constitucional conlleva a que ninguno pueda dominar o subordinar al otro, o interferir en su esfera de acción, entonces, ningún poder del Estado admite ser considerado como el “primer”, “segundo” o “tercer” poder o sea calificado “poder de tercera” o “tercero ausente” o “minipoder” o “superpoder”. No hay una relación de superioridad-inferioridad que es una situación distinta cuando se señala que el presidente de la República representa al Estado, dentro y fuera de la República (artículo 118.2 de la Constitución) y tiene la más alta jerarquía en el servicio de la Nación.

- 37. Si nos avocamos a la constelación sólo de poderes constitucionales de alcance nacional de conformidad con el diseño planteado por la Norma Suprema vigente, que incluye ciertamente al Tribunal Constitucional como un poder “vigilante” de la constitucionalidad de los actos de los demás poderes, puede graficarse del siguiente modo:

ESTADO PERUANO Constitución Política: pluralidad de poderes públicos				
Origen	Sistema	Poder constitucional del Estado	Órgano constitucional de alcance nacional	Funciones básicas
Poder Ciudadano	Sistema político	Poder Legislativo	Congreso de la República	Representación, legislativa, fiscalización, designación de altos funcionarios del Estado
		Poder Ejecutivo	Gobierno	De ejecución de las políticas públicas, función ejecutivo-administrativo
	Sistema de Justicia	Poder Judicial	Poder Judicial	Jurisdiccionales o de impartición de justicia
		Poder Constitucional o de Control de la Constitucionalidad	Tribunal Constitucional	Control de constitucionalidad
		Poder de Nombramiento	Junta Nacional de la Magistratura	Nombramiento, ratificación, evaluación y destitución de magistrados
		Poder Fiscal	Ministerio Público	Acción penal en defensa de la legalidad, de los intereses públicos y representar a la sociedad en los procesos judiciales



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

		Poder de la Persuasión	Defensoría del Pueblo	Defensa de los derechos constitucionales, supervisión del cumplimiento de los deberes de la administración pública y de los servicios públicos
Sistema Electoral		Poder Electoral	Jurado Nacional de Elecciones	Impartir justicia en materia electoral y administrar el registro de organizaciones políticas
		Poder de organización del proceso electoral	Oficina Nacional de Procesos Electorales	Organización de los procesos electorales, referéndum y otros tipos de consulta popular
		Poder de Registro Personal	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil	Inscripción y modificación de los actos del estado civil
Sistema Económico		Poder Monetario	Banco Central de Reserva del Perú	Regular la moneda y el crédito del sistema financiero
		Poder de Control de Legalidad	Contraloría General de la República	Supervisar la legalidad de la ejecución del presupuesto del Estado, de las operaciones de la deuda pública y actos sujetos a control
		Poder de Supervisión Financiera	Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras de Fondos de Pensiones	Supervisar bancos, empresas financieras y de aquellas que reciben depósitos del público, operaciones conexas o similares
Democracia Constitucional				

38. No cabe duda, que la Constitución peruana atribuyó la calidad o estatus de poder público a los organismos constitucionales autónomos, lleven o no literalmente el rótulo de “poder”. Las cosas son como son de acuerdo con su naturaleza y no por su etiqueta
39. Ahora, en esa lógica institucional, dada la calidad de auténticos poderes públicos de los organismos constitucionales autónomos, sus titulares y miembros forman parte del grupo de altos funcionarios de acuerdo con el artículo 39 de la Constitución; y, en consecuencia, ante alguna infracción constitucional o delito deberían en principio ser susceptibles de alguna acusación



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la inmunidad del titular de la Presidencia de la República | 99  
durante el ejercicio del cargo

constitucional en razón del artículo 99 de la Constitución, pero, no obstante, el texto actual de dicho dispositivo ha incluido solo a algunos funcionarios. Ello, sin perjuicio de señalar que todos también deberían gozar de la misma inmunidad, prerrogativas e incompatibilidades con la finalidad de preservar el equilibrio de poderes.

40. Como se puede apreciar, nuestra constitución orgánica responde a una concepción contemporánea del principio de división del poder o a una teoría constitucional de la separación de poderes, de la distinción de órganos y reparto de funciones constituidas, acorde con los nuevos tiempos, respetando la original intención de controlar y limitar el poder público en consonancia con los derechos constitucionales. Estamos ante la presencia de un conjunto de poderes jurídicos que conjuntamente con los poderes sociales constituyen nuevos paradigmas de la división de poderes.
41. El esquema de pluripoderes constituidos forma parte del constitucionalismo democrático, del tránsito del Estado de Derecho de democracia parlamentaria electoral al Estado Constitucional propio de una democracia constitucional, en otras palabras, estamos ante la democratización del poder público.
42. Así, el principio divisorio de poderes constitucionales adoptado por la Constitución proscribire todo tipo de acciones u omisiones, por parte de la Administración Pública, las entidades nacionales, regionales y municipales, y particulares, que impidan su fiel cumplimiento. En ese sentido, una norma infraconstitucional o una norma infralegal (normas administrativas) no pueden regular aspectos generadores de situaciones que perjudiquen, menoscaben, resten o debiliten la calidad de poder estatal de aquellos órganos constitucionales diferentes de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial.
43. A la luz de todo lo dicho, la dinámica del derecho constitucional del poder importa que toda producción normativa en cualquier nivel del Estado debe elaborarse de conformidad con la Constitución, acudiendo a la interpretación “de” la Constitución y “desde” la Constitución en cuanto al esquema de poder público en plural. En definitiva, el encuadre y ordenación constitucional del poder está establecido en la Constitución de 1993 y corresponde su plena vigencia (sin medias tintas) por las autoridades y los



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la inmunidad del titular de la Presidencia de la República | 100  
durante el ejercicio del cargo

ciudadanos. Hay un mandato constitucional, una obligación constitucional o una exigencia ineludible de respeto a la separación y equilibrio entre todos los poderes clásicos y no clásicos, poderes tradicionales y no tradicionales. Correspondiendo al Tribunal Constitucional, como órgano de control de la Constitución y de la constitucionalidad, garantizar el equilibrio y balance de los poderes públicos desarrollados por el Texto Constitucional de 1993. En ese sentido, las leyes orgánicas que regulan la estructura y el funcionamiento de los órganos constitucionales deben responder a la naturaleza plural de los poderes públicos diseñados por la actual Constitución.

44. Así, cuando en el fundamento 36 de la sentencia expresa que “la distribución de poderes (...) no se reduce a los tres poderes clásicos, sino que deben considerarse también relevantes para el contrapeso y el control del poder a los órganos constitucionalmente autónomos, poniendo de relieve el imperativo de evitar todo escenario de concentración de poder”, consideramos que alude a la idea de pluralidad de poderes o pluripoderes, al igual que lo señalado en el fundamento 160 de la sentencia.

Dicho esto, suscribo la sentencia.

S.

**DOMÍNGUEZ HARO**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la inmunidad del titular de la Presidencia de la República | 101  
durante el ejercicio del cargo

## FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO OCHOA CARDICH

[...] el término régimen político [...] designa a un conjunto completo de instituciones más o menos coordinadas y articuladas, que se refieren a la vez al fundamento del poder, a la elección de los gobernantes, a su estructura y a su limitación.

Maurice Duverger. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*

Si bien suscribo la sentencia en mayoría, formulo el presente fundamento de voto, que contiene mi posición, matices y reflexiones sobre las siguientes materias relevantes:

### §1. El régimen político peruano: presidencialismo híbrido y sus fases de mutación

1. La sentencia desarrolla ampliamente el régimen político peruano, al que califica de base presidencial. Sobre el particular, comparto la tesis del constitucionalista Humberto Nogueira en el sentido de que el presidencialismo latinoamericano -tipología a la que corresponde el régimen político peruano- es diferente al presidencialismo estadounidense.
2. El modelo de Washington -como señala Sartori- se caracteriza por la separación de poderes entre el presidente y el Congreso<sup>38</sup>. En cambio, el *presidencialismo latinoamericano* se caracteriza por:

[...] ser un gobierno democrático representativo con un Ejecutivo monista donde un Presidente de la República elegido por sufragio universal directo es jefe de Estado y de gobierno, dirigiendo las relaciones internacionales y siendo jefe superior de las Fuerzas Armadas, además de participar como órgano colegislador en la formación de leyes, disponiendo de derecho de veto suspensivo parcial, constituyéndose así en el órgano central del régimen político, donde los Ministros de Estado son sus colaboradores directos y ejecutores de la política presidencial. El Congreso o Parlamento, además de sus funciones de órgano colegislador, desarrolla la

---

<sup>38</sup> Sartori, Giovanni (1994). *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México D. F.: Fondo de Cultura Económico, p. 101.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la inmunidad del titular de la Presidencia de la República | 102  
durante el ejercicio del cargo

función de fiscalización de los actos de gobierno, como asimismo participa dando su acuerdo al Presidente en el nombramiento de algunas altas autoridades públicas. El Poder Judicial es un órgano independiente e imparcial que administra justicia. Existe, asimismo, un sistema de control de constitucionalidad de los preceptos legales y otras normas emanadas de órganos y autoridades del Estado bajo diversas modalidades específicas<sup>39</sup>.

3. El régimen político peruano -si bien es de base presidencial- corresponde en rigor a la tipología del presidencialismo latinoamericano, aun cuando como toda forma de gobierno asume rasgos propios y está en permanente evolución. Cabe señalar que casi no existen en el derecho comparado regímenes políticos puros. Los regímenes políticos asumen diversas variantes o modalidades y pueden ser clasificados mediante una diversidad de criterios.
4. Así, puede adoptar fases de *presidencialismo parlamentarizado o híbrido* -como ocurrió durante la vigencia de las Constituciones de 1933 y 1979-. En la de 1933, fortaleciendo al Parlamento sobre el Ejecutivo y en la de 1979 modulando a una forma de gobierno de hegemonía presidencial, con la atribución gubernamental de la disolución de la Cámara de Diputados, en el artículo 227, como contrapeso, si se censuraba o negaba la confianza a tres Consejos de Ministros.
5. Con relación al presidencialismo parlamentarizado, según Tuesta:

No es que se haya diseñado un modelo que tomara lo mejor de ambos -si acaso fuera posible-, sino que se ha construido uno que, a la luz de la evaluación histórica, ha demostrado serias limitaciones, produciendo efectos negativos para la gobernabilidad del país<sup>40</sup>.
6. Mi tesis es que este sistema muta a una *fase hiperpresidencialista* con la vigencia de la Constitución de 1993, cuya exacerbación se alcanzó en 2019, con la disolución del Congreso unicameral. Así,

---

<sup>39</sup>Nogueira, Humberto (2017). La tipología de gobiernos presidencialistas de América Latina y gobiernos semipresidenciales en Europa. En: *Estudios Constitucionales*, año 15, núm. 2, Centro de Estudios Constitucionales de la Universidad de Talca, p. 18.

<sup>40</sup>Tuesta, Fernando (2023). *La reforma política. Ideas y debates para un mejor gobierno*. Lima: Debate, p. 205.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la inmunidad del titular de la Presidencia de la República | 103  
durante el ejercicio del cargo

es un mecanismo parlamentarizado sacado de su contexto natural con la finalidad de reforzar el poder presidencial<sup>41</sup>.

7. Sostengo que la disolución autoritaria del Congreso decretada por el presidente Martín Vizcarra Cornejo el 30 de setiembre de 2019 configuró una manifestación paroxística de la fase hiperpresidencialista del régimen político de la Constitución de 1993. Una anomalía *del sistema presidencial*, en términos de Sartori<sup>42</sup>. El presidente Vizcarra invocó la falacia de la “denegatoria fáctica” de la cuestión de confianza planteada por su presidente del Consejo de Ministros para impedir arbitrariamente que el Congreso eligiera a los magistrados del Tribunal Constitucional, competencia reservada al Parlamento por la Constitución. En aquellos días, los serviles defensores del hiperpresidencialismo afirmaban que la cuestión de confianza era ilimitada en cuanto a los asuntos o materias sobre las que puede operar, incluyendo hasta reformas constitucionales, esto es, la apología del pleno autoritarismo presidencial que se impuso en ese periodo.
8. Tres años antes, a partir de julio de 2016, se había iniciado una etapa de confrontación entre el Ejecutivo y el Parlamento cuando la principal fuerza de la oposición alcanzó una mayoría absoluta en el Congreso. Esta confrontación se prolongó hasta la precitada disolución del Congreso en 2019. Con relación a esta crisis constitucional el diario ABC de Madrid en una nota titulada *Hiperpresidencialismo en Perú* afirmaba:

La prensa internacional siente antipatía por Keiko Fujimori, pero aquí el eslabón débil es el Congreso, disuelto por un presidente con exceso de atribuciones [...] El artículo 134 de la Constitución, aprobada en 1993, al año siguiente del autogolpe de Alberto Fujimori establece que si el Congreso niega su confianza a dos Consejos de Ministros (la peculiar existencia en el Perú de un presidente de gobierno, con características algo inferiores a las del primer ministro en un régimen parlamentario, también pervierte el funcionamiento de un sistema presidencialista clásico) el presidente puede disolver el Congreso y convocar nuevas elecciones [...] La oposición estimó que Vizcarra no siguió el debido proceso (al disolver el Congreso para evitar que Fuerza Popular y el Partido Aprista nombraron miembros del Tribunal Constitucional), declaró vacante la presidencia y luego elevó a ese puesto a la vicepresidenta, Mercedes

<sup>41</sup> Nogueira, Humberto. Op. cit., p.39.

<sup>42</sup> Sartori, Giovanni. Op. cit., p. 100.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la inmunidad del titular de la Presidencia de la República | 104  
durante el ejercicio del cargo

Araoz, quien prefirió dimitir. El apoyo de las Fuerzas Armadas a Vizcarra ha consolidado los planes de este, con una oposición que, aunque ha pensado en boicotear las elecciones, parece prepararse para ellas, a la espera de lo que diga el Tribunal Constitucional<sup>43</sup>.

9. Cabe señalar que el régimen político peruano se encuentra en permanente mutación. Así, en la actualidad el patrón prevaleciente es el de una *nueva fase de presidencialismo parlamentarizado*, bajo el actual gobierno presidido por Dina Boluarte desde el 7 de diciembre de 2022 y con la próxima restitución del bicameralismo.

### §2. La concentración de poderes del presidente de la República en el régimen político

10. La sentencia desarrolla el tema de las atribuciones del presidente en el régimen político. Así, el presidente de la República no sólo concentra las funciones de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno - como parte de su estatuto constitucional- sino que conforme al artículo 110 "*personifica a la Nación*", atributo que no gozan ni siquiera los monarcas constitucionales quienes sólo representan o simbolizan la unidad y continuidad del Estado.
11. Si bien el presidente de la República define la orientación de la política general del Gobierno, debe nombrar un presidente del Consejo de Ministros, quien conforme al texto constitucional propone al presidente de la República a los ministros, así como su remoción, conforme al artículo 122, aun cuando no ocurra así en la *Constitución material*, debido a la preeminencia fáctica del poder del presidente de la República.
12. El diseño del régimen político peruano es de clara hegemonía presidencial con tendencia al hiperpresidencialismo. *El presidente peruano goza de más poder que el presidente estadounidense*. Así, el presidente de la República concentra atribuciones fortalecidas: ejerce la potestad de reglamentar las leyes (artículo 118.8); dirige la política exterior y las relaciones internacionales (artículo 118.11); nombra embajadores y ministros plenipotenciarios, con aprobación del Consejo de Ministros (artículo 118.12); declara la guerra y firma la paz, con autorización del Congreso (artículo 118.16); preside las sesiones del Consejo de Ministros (artículo

---

<sup>43</sup> Disponible en: [https://www.abc.es/internacional/abci-hiperpresidencialismo-peru-201910080218\\_noticia.html](https://www.abc.es/internacional/abci-hiperpresidencialismo-peru-201910080218_noticia.html)



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- 121); preside el Sistema de Defensa Nacional (artículo 118.14); ejerce la jefatura suprema de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional (artículo 167); así como otorga los ascensos de los generales y almirantes de las Fuerzas Armadas y de los generales de la Policía Nacional, según propuesta del instituto correspondiente (artículo 172).
13. Además, el presidente de la República está dotado iniciativa legislativa tal como lo están los congresistas, conforme al artículo 107, pero a diferencia de los proyectos de los parlamentarios, sus proyectos de ley tienen preferencia en el Congreso en la agenda legislativa, cuando son enviados con carácter de urgencia (artículo 105). Así, el presidente de la República es un colegislador -a diferencia del presidente de los Estados Unidos- distorsionando el presidencialismo basado en la separación de poderes. Dicta decretos de urgencia -con fuerza y rango de ley- en materia económica y financiera y ejerce función legislativa, mediante decretos legislativos, por delegación del Congreso.
  14. El único punto débil del presidente peruano es que carece del poder de veto legislativo. Uno de los caracteres del presidencialismo estadounidense es el poder de veto presidencial. El presidente de los Estados Unidos de América participa en el proceso legislativo mediante la sanción de la ley aprobada por el Congreso en un plazo de diez días, o en caso contrario, ejerciendo el veto que solo puede ser superado por las dos terceras partes de los miembros presentes de ambas Cámaras. Esto es un *jugador político con poder de veto*. En la politología, si la Constitución identifica actores individuales o colectivos que deben ponerse de acuerdo para el cambio del *statu quo*, estos son los denominados *veto players*<sup>44</sup>:
  15. La reciente reforma constitucional que restituye el bicameralismo, reitera que el presidente peruano no tiene poder de veto. Es sólo un poder de observación de la ley que no constituye un efectivo contrapeso. Así, el artículo 108 de la Constitución establece que si el presidente de la República tiene observaciones sobre todo o parte de la ley, aprobada por el Congreso, las presenta a éste en el mencionado término de quince días. Reconsiderada la ley con el

---

<sup>44</sup> Tsebelis, George (2006). *Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, p. 103.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

voto de la mayoría del número legal de miembros de cada Cámara, el presidente del Congreso la promulga.

### §3. El Caso Estados Unidos contra Nixon, 418 US 683 (1974)

16. Es relevante citar en el derecho comparado el caso *Estados Unidos contra Nixon*, 418 US 683 (1974)<sup>45</sup>, dado que se trata un caso emblemático resuelto por la Corte Suprema de Estados Unidos, ocurrido en la cuna del régimen político presidencial. El caso se derivó del escándalo Watergate surgido cuando el presidente Richard M. Nixon, se presentaba a las elecciones presidenciales de 1972 contra el candidato demócrata George McGovern. El escándalo Watergate se origina tras un robo en la sede del Partido Demócrata en el complejo de edificios Watergate en Washington D.C.
17. En octubre de 1973, Nixon cesó al fiscal especial Archibald Cox, a cargo de la investigación y como consecuencia de ello, renunciaron sus superiores, el fiscal general Elliot Richardson y el fiscal adjunto William Ruckelshaus en la denominada “Masacre del Sábado por la Noche”. Así, asume la investigación el fiscal especial Leon Jaworski.
18. El presidente Nixon intentó anular una citación judicial dirigida a él -obtenida por el fiscal Jaworski- para la presentación de determinadas cintas grabadas y documentos relacionados a sus conversaciones y reuniones ya identificadas con sus colaboradores. Esta investigación dio lugar a acusaciones por diversos delitos, entre ellos, conspiración para defraudar a los Estados Unidos y obstrucción a la justicia. Jaworski convenció al gran jurado para que se considere a Nixon como “cómplice no acusado”, pues no creía tener facultades para acusar a un presidente en funciones. Sin embargo, las acusaciones permitieron que se emitieran citaciones judiciales para la entrega de las transcripciones y grabaciones.
19. La citación obtenida por el fiscal Jaworski le daba acceso a cintas y documentos relacionados con las conversaciones de Nixon con su asesores y asistentes sobre el robo en Watergate. Los argumentos de defensa del presidente Nixon sostenían:

---

<sup>45</sup> Disponible en: <https://supreme-justia.com.translate.google/cases/federal/us/418/683/>



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la inmunidad del titular de la Presidencia de la República | 107  
durante el ejercicio del cargo

- (i) Los presidentes debían tener libertad para ejercer sus funciones sin interferencia judicial.
  - (ii) Los presidentes deben gozar del privilegio ejecutivo de retener comunicaciones confidenciales incluso si ese interfiere con la justicia penal.
  - (iii) La Corte Suprema de Estados Unidos podía “asesorar” y “guiar” las decisiones del Presidente pero no podían juzgar su legalidad.
  - (iv) Sólo el Congreso, mediante el *impeachment* (juicio político) podría ejercer control sobre las acciones presidenciales.
20. El abogado del presidente solicitó al juez John Sirica, del Tribunal de distrito de los Estados Unidos para el distrito de Columbia que anulara la citación. En su alegato argumentó lo siguiente:

El presidente quiere que yo argumente que él es un monarca tan poderoso como Luis XIV, solo que durante cuatro años cada uno y que no está sujeto a los procesos de ningún tribunal del país, excepto el tribunal del juicio político.

21. El juez Sirica desestimó la moción del presidente y ordenó que se entreguen las cintas. La apelación fue conocida por la Corte Suprema, que por unanimidad, decidió el caso el 24 de julio de 1974, desestimando que el privilegio ejecutivo invocado por la defensa del presidente fuera absoluto e irrestricto:

El impedimento que un privilegio absoluto e irrestricto impondría al cumplimiento del deber constitucional primordial del Poder Judicial de impartir justicia en los procesos penales entraría en claro conflicto con la función de los tribunales de justicia en virtud del Artículo III. Al diseñar la estructura de nuestro Gobierno y dividir y asignar el poder soberano entre tres ramas con poderes equivalentes, los redactores de la Constitución buscaron establecer un sistema integral, pero la separación de poderes no pretendía operar con absoluta independencia.

Si bien la Constitución distribuye el poder para garantizar la libertad, también contempla que la práctica integrará a los poderes dispersos en un gobierno eficaz, impone a sus poderes separación pero interdependencia, autonomía pero reciprocidad.

*Youngstown Sheet & Tube Co. contra Sawyer*, 343 US en 343 US 635 (Jackson, J., concurrente). Interpretar las facultades del Presidente en virtud del Artículo II como si otorgaran un privilegio absoluto frente a una citación esencial para la aplicación de las leyes penales, basándose únicamente en una reclamación generalizada de interés



público en la confidencialidad de las conversaciones no militares ni diplomáticas perturbaría el equilibrio constitucional de un “gobierno funcional” y perjudicaría gravemente la función de los tribunales en virtud del Artículo III [418 US 707].

#### §4. Naturaleza y alcances de la inmunidad presidencial prevista en el artículo 117 de la Constitución

22. Comparto lo sostenido en la doctrina nacional en el sentido que el artículo 117 de la Constitución establece un régimen especial de inmunidad de proceso que protege al presidente de la República: se trata de una norma excepcional que distingue la figura presidencial frente a no sólo a cualquier otro servidor o funcionario público, sino en general, respecto de cualquier otro ciudadano. Es con toda claridad, *una excepción al principio de igualdad en la República* [Delgado-Güembes, C. (2022) *La responsabilidad política del presidente de la República. Indemnidad temporal, vacancia y acusación constitucional*. Lima: Yachay legal, p. 73)].
23. Asimismo, considero que debe subrayarse que *la inmunidad de proceso del presidente de la República no es absoluta*. El artículo 117 prevé que sí puede ser acusado durante su periodo por los cuatro supuestos fácticos que especifica taxativamente: (i) traición a la patria; (ii) impedir procesos electorales; (iii) disolver el Congreso, salvo los casos previstos en el artículo 134; y (iv) por impedir su reunión o funcionamiento o el de los órganos electorales. Con relación a otra falta funcional o constitucional, distinta a las enunciadas, el presidente sólo puede ser acusado, concluido su mandato.
24. Cabe subrayar que el presidente de la República *no goza de inmunidad por delitos comunes o no funcionales*, cuestión que me parece oportuno opinar y precisar con relación a lo afirmado en el fundamento 85 de la presente sentencia. Así, hay delitos -que aun cuando no configuran delitos contra la Administración Pública- están dentro del ámbito de los *delitos en el ejercicio de la función pública*. A mi juicio, si comete delitos contra la administración de justicia, como encubrimiento u obstrucción a la justicia no es viable la acusación constitucional al presidente sino hasta concluido su mandato.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la inmunidad del titular de la Presidencia de la República | 109  
durante el ejercicio del cargo

25. Esta inmunidad tan amplia constituye un blindaje especial que no se extiende a otros altos funcionarios del Estado, aun cuando gocen de la calidad de aforados. Como sabemos conforme al artículo 99 de la Constitución las acusaciones constitucionales - que comprenden el antejuicio y juicio político- se aplican no sólo al presidente de la República, sino también a los representantes al Congreso, a los magistrados del Tribunal Constitucional, a los miembros de la Junta Nacional de Justicia, a los vocales de la Corte Suprema; a los fiscales supremos, al Defensor del Pueblo y al Contralor General por infracción de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco años después de que hayan cesado en éstas.
26. Si se encuentra indicios de la comisión de delito, se trasladan al Ministerio Público, con la finalidad de que el Fiscal de la Nación formule denuncia -sin modificarla- y la remita a la Corte Suprema, la cual está obligada a abrir el proceso correspondiente en los mismos términos de la acusación del Congreso (artículo 100 de la Constitución). Ello no conlleva que el Congreso esté ordenando que se sancione o condene, sino que se abra proceso, que es una situación jurídicamente diferente. Sobre el particular, el Tribunal Constitucional en la sentencia Exp. 0006-2003-PI/TC ha expresado que estas disposiciones constitucionales son contrarias al principio de separación de poderes y ha recomendado realice la reforma constitucional correspondiente.
27. En rigor, lo que prohíbe claramente la Constitución es “*acusar*”, que conforme define Cabanellas en su “Diccionario Jurídico Elemental”:
- En la jurisdicción criminal, y ante cualquier organismo represivo, la acción de poner en conocimiento de un juez u otro funcionario competente, un crimen (real, aparente o supuesto), para que sea reprimido. Ante los tribunales de justicia, el escrito o informe verbal de una parte, de un abogado o del Ministerio fiscal en que se acusa a alguien de un delito o falta”<sup>46</sup>.
28. En consecuencia, no se puede emitir una resolución acusatoria en sede parlamentaria contra el presidente más allá de los supuestos fácticos previstos en el artículo 117. Sin perjuicio de ello, el

---

46

<https://es.slideshare.net/slideshow/diccionariojuridicoelementalguillermocabanellas/45432550>



Ministerio Público podrá realizar los actos de investigación al presidente de la República con relación a ilícitos que no están comprendidos en el artículo 117, conforme con los criterios que desarrolla la presente sentencia.

29. Cabe señalar que la afirmación -como *obiter dicta*- contenida en el fundamento 119 de la sentencia sobre la naturaleza procesal de la etapa de investigación preliminar, no es una posición pacífica en la dogmática, dado que el que el proceso penal comienza formalmente cuando se formula la acusación<sup>47</sup>.

**§5. Los giros interpretativos del Ministerio Público con relación a la inmunidad presidencial**

30. El Ministerio Público mantuvo un criterio uniforme de interpretación constitucional de no formular investigación preliminar ni denunciar al presidente de la República en el ejercicio del mando supremo, asumiendo que el artículo 117 de la Constitución otorga al Jefe de Estado no sólo una inmunidad de proceso sino también inmunidad absoluta de investigación. *Pero este criterio no ha sido rectilíneo a partir de 2022.*
31. Así, en enero de 2022, la entonces Fiscal de la Nación, Zoraida Ávalos Rivera, procedió a suspender las investigaciones preliminares que promovió en contra del presidente José Pedro Castillo Terrones, por presuntos delitos de contra la Administración Pública, de tráfico de influencias, en su calidad de autor, y el delito de colusión, en su calidad de partícipe. Por esta decisión -que correspondía clara e inequívocamente al ámbito de su independencia funcional- fue inhabilitada por cinco años en la función pública, por decisión del Congreso, por supuesto incumplimiento de sus deberes funcionales.
32. Como es de conocimiento público este criterio interpretativo del Ministerio Público se modificó cuando la entonces Fiscal de la Nación, Patricia Benavides Vargas, presentó en octubre de 2022 una denuncia constitucional en contra del entonces presidente Castillo Terrones por delitos contra la tranquilidad pública, en la modalidad de organización criminal agravada y por los delitos

---

<sup>47</sup> San Martín, César (2024). *Derecho Procesal Penal. Lecciones*. Lima: INPECCP/CENALES, p. 422



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

contra la Administración Pública de tráfico de influencias agravado y cómplice del delito de colusión.

33. Así, no se sustentó en el artículo 117 de la Norma Suprema, sino que invocó el fundamento 46 de la STC Exp. 00013-2009-PI/TC - que como se puede advertir de la revisión del texto *no constituye ratio decidendi de esa sentencia*- y que se refiere al artículo 99 de la Constitución:

[...] aun cuando en anterior oportunidad se pueda interpretar que este Tribunal ha considerado que se requiere de una acusación constitucional para que el Ministerio Público pueda realizar diligencias preliminares de investigación a los altos funcionarios comprendidos en el artículo 99 de la Constitución por la supuesta comisión de delitos, este Colegiado cumple con aclarar que la prerrogativa del antejuicio no es de recibo en esta etapa preliminar a cargo del Ministerio Público, toda vez que conforme lo establece el artículo 159 de la Constitución Política tal entidad se encuentra facultada para conducir la investigación del delito y, dado el caso, presentar la denuncia constitucional contra los altos funcionarios del Estado tal como se establece el artículo 89 del Reglamento del Congreso de la República. Por tanto, será en el procedimiento de la apreciación de la denuncia constitucional interpuesta por el Ministerio Público al amparo del artículo 89 del Reglamento del Congreso que el Parlamento determinará la verosimilitud de los hechos materia de la denuncia, así como la subsunción de ellos en los tipos penales establecidos legalmente, descartando aquellas que estuvieran sustentadas en móviles políticos.

34. Así, se basó en el *obiter dicta* de una sentencia recaída en un caso sobre la modificación del artículo 25 del Reglamento del Congreso en la parte que regula el reemplazo del congresista suspendido por el Pleno del Congreso. Esa sentencia *en ninguna parte interpreta el artículo 117 de la Constitución*. Asimismo, se basó en el artículo 159 de la Norma Suprema, concordante con el artículo IV del Título Preliminar, los artículos 449 y 450 del Código Procesal Penal y la Ley 27399, Ley que regula las investigaciones preliminares previstas en la Ley 27379 tratándose de los funcionarios comprendidos en el artículo 99 de la Constitución.
35. Mas aun, se sustentó -anómalamente- en el artículo 30 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, aprobada mediante Resolución Legislativa 28357, de 6 de octubre de 2004, y ratificada por decreto supremo el 19 de octubre de 2004. Este tratado internacional remite a medidas legislativas en el



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ordenamiento interno para su aplicación y no es fuente de interpretación del artículo 117 de la Norma Suprema.

36. En el ejercicio de sus competencias y atribuciones todo órgano previsto en la Norma Suprema debe interpretar la Constitución al aplicarla y, en principio, la interpretación de sus facultades merece respeto por los demás órganos del Estado, conforme al principio de separación de poderes. Sin embargo, como se observa de los antecedentes recientes *no hay en la actualidad una interpretación uniforme del Ministerio Público, en gran medida, por no existir un marco legal expreso y especial de regulación de los actos de investigación al presidente de la República.*

**§6. El presidente no está por encima de la Ley en la forma republicana de gobierno**

37. Sin perjuicio de ello, decidir sobre las facultades de investigación del Ministerio Público sobre el presidente de la República y sus límites constitucionales, así como las del Poder Judicial, sobre esta materia para impartir justicia, constituye un ejercicio de interpretación que corresponde a este Colegiado, en su calidad de Supremo Intérprete de la Constitución, esto es, como *órgano de cierre en esa materia dentro del sistema jurídico nacional.*
38. La Constitución no establece un blindaje que impida al Ministerio Público investigar al presidente de la República, como corresponde dentro de sus atribuciones constitucionales de promover la acción de la justicia en defensa de la sociedad, investigar el delito y ejercitar la titularidad de la acción penal.
39. Los actos de investigación, una vez culminados, deben suspenderse hasta la conclusión del mandato presidencial. *El quid de la cuestión es determinar los actos de investigación que son compatibles con el ejercicio efectivo de la autoridad estatal por el presidente de la República.* En ese sentido, la presente sentencia es innovadora, por cuanto abre las puertas de la investigación al presidente pero a su vez fija sus límites constitucionales: no se podrán disponer actos de investigación que no respeten la dignidad del cargo, el ejercicio de la autoridad estatal y que sean limitativos de derechos fundamentales. Así, *el presidente de la República no está por encima de la ley conforme a la forma republicana de*



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la inmunidad del titular de la Presidencia de la República | 113  
durante el ejercicio del cargo

*gobierno*, prevista como principio general en el artículo 3 de la Norma Suprema.

### CONCLUSIONES

1. No hay una interpretación uniforme del Ministerio Público, en gran medida, por no estar en vigor un marco legal expreso y especial para regular los actos de investigación al presidente de la República. En consecuencia, corresponde a este Colegiado determinar esa interpretación como órgano de cierre de la Constitución.
  2. El impedimento de realizar actos de investigación al presidente de la República constituiría un privilegio absoluto e irrestricto de inmunidad presidencial que cercenaría no sólo a la función fiscal, sino que afectaría gravemente la función judicial de impartición de justicia, establecida en el artículo 138 de la Norma Suprema. Asimismo, es incompatible con la forma republicana de gobierno, prevista como principio general en el artículo 3 de la Norma Suprema.
  3. En consecuencia, en un régimen político, basado en la separación de poderes, es necesario ponderar y armonizar estos intereses contrapuestos, determinando cuales actos de investigación - respecto a ilícitos distintos a los previstos en el artículo 117 de la Norma Suprema- está habilitado de realizar el Ministerio Público con relación al presidente de la República, tal como se establece en la presente sentencia con criterios de interpretación constitucional.
- S.

**OCHOA CARDICH**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la inmunidad del titular de la Presidencia de la República | 114  
durante el ejercicio del cargo

## VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO GUTIÉRREZ TICSE

Con el debido respeto por la opinión de mis colegas magistrados, emito el presente voto singular por no haberse formado consenso en los fundamentos interpretativos de la sentencia en mayoría, así como en el decisorio.

Las siguientes razones, desde una perspectiva principista del derecho constitucional del poder, son las que paso a exponer:

### **§1. El competencial se debe centrar exclusivamente en el régimen de inmunidad del Presidente de la República por delitos no previstos en el art. 117 de la Constitución**

1. En el presente caso, el Tribunal Constitucional debe resolver la cuestión de, si la realización de investigaciones al Presidente de la República en ejercicio del cargo por delitos no previstos en el artículo 117 de la Constitución, constituye o no un vicio competencial que contraviene las atribuciones y funciones del titular del Poder Ejecutivo, específicamente en lo relacionado con la dirección de la política general del gobierno, en los términos del artículo 118.3 de la Norma Fundamental.
2. Por tanto, se circunscribe exclusivamente al régimen de inmunidad del Presidente de la República, mas no alcanza a los demás funcionarios contemplados en el artículo 99 de la Constitución.
3. Debe además indicarse que, no podría ser de otra manera si se advierte que la figura del Presidente de la República es única y excepcional en el régimen presidencialista, aun con variantes y niveles de intensidad (hiper presidencialismo, presidencialismo atenuado, etc.); y, en segundo lugar, porque las prerrogativas del resto de funcionarios contemplados en el artículo 99 de la Constitución (por más que estén incluidos en el mismo dispositivo constitucional), tienen otro origen, naturaleza y funciones encomendadas.

### **§2. Rasgos esenciales del presidencialismo**

4. El presidencialismo surge en los Estados Unidos de América. Se trata de una forma de gobierno centralizada en una autoridad de origen popular. Ejerce las funciones de Jefe de Estado y Jefe de



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Gobierno, y con un alto grado de independencia del resto de los poderes públicos.

5. Para revisar las bases doctrinales del tipo de gobierno presidencialista, es obligado revisar los *Federalist Papers*, ya que en ellos se encuentra un desarrollo teórico importante sobre el origen del presidencialismo. En concreto, en el ensayo N° LXX, Alexander Hamilton sostuvo que un «Ejecutivo débil significa una ejecución débil del gobierno», agregando que «una ejecución débil no es sino otra manera de designar una ejecución mala; y un gobierno que ejecuta mal, sea lo que fuere en teoría, en la práctica tiene que resultar un mal gobierno». Por tanto, la «permanencia», entendida como estabilidad en el cargo, es uno de los «ingredientes que dan por resultado la energía del Ejecutivo»<sup>48</sup>.
6. No obstante, con el ascenso al poder de Thomas Jefferson, creyente de las libertades públicas, la limitación del poder para evitar la tiranía le hizo asumir que el régimen requería de un gobierno fuerte pero limitado.
7. A nivel jurisprudencial, el presidencialismo norteamericano se ha construido conforme al desarrollo de la jurisdicción, pero un pronunciamiento sobre el mismo no puede soslayar la sentencia emitida en el caso *Donald Trump*, conforme veremos en el ítem siguiente por ser reciente y define un modelo de autonomía presidencial y de resguardo de los controles que se forman en la lógica de los *checks and balances* (frenos y contrapesos).
8. De manera palmaria en América Latina, el presidencialismo y su máximo dignatario tiende a constituir a su alrededor un conjunto de garantías, ostentando un nivel de poder político que controla el sistema de poder mismo, y con diferentes frenos alrededor del Presidente de la República para dificultar la intervención de los órganos jurisdiccionales siendo difícilmente justiciable durante el desempeño del cargo, a menos de viabilizar su control por el parlamento, ello inclusive de forma extraordinaria.
9. Este, como el más alto dignatario, pareciera tener un poder descomunal, muy a despecho de rotular a los secretarios de estado

---

<sup>48</sup> A. HAMILTON, «§ LXX», en *El Federalista*, 1° ed., 3° reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1982 [1788], pp. 303-304.



como “ministros”. El poder del Presidente de la República políticamente es, ciertamente, altamente invasivo (hiperpresidencialismo), aun en algunos casos donde se procuran limitarlo (atenuado). En cualquier caso, estamos hablando de esa perspectiva centralizadora del gobierno en el mismo funcionario que ejerce dualmente la función de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, y por ello, su diseño.

10. No obstante, no hay soslayo a los controles. Para Loewenstein, estos son *los denominados controles intra-órganos* y los *inter-órganos*<sup>49</sup>. En esta última, reside, precisamente, la intervención del sistema judicial en el control del poder conforme a cada diseño autónomo que edifique constitucionalmente un Estado bajo la égida del principio de separación de los poderes.
11. Precisamente, estos controles habilitados se equilibran con los frenos. Entre ellos, alrededor del Presidente de la República, la inmunidad. Esta articulación de lo posible e imposible, es lo que tensionan el modelo democrático fundado y permiten el cabal desempeño de la máxima autoridad política del Estado.

### §3. La inmunidad presidencial en el Derecho comparado<sup>50</sup>

12. Conforme a lo señalado en el *ítem* anterior, la doctrina conviene en el ejercicio del poder gubernamental como un poder fuerte (*pesos*), sin que comporte ello la consolidación de determinados controles, o como también se le denomina, *contrafrenos*.
13. En primer lugar, se debe tener en cuenta que la Constitución de Estados Unidos de 1787 no garantiza explícitamente la inmunidad presidencial de forma absoluta. Es fruto de la dinámica del poder, el resguardo del pensamiento de sus fundadores, y la necesidad de preservar la importancia de la institución.

---

<sup>49</sup> Para una definición de los tipos de control, *Vid.*: LOEWENSTEIN, K. *Teoría de la Constitución*, 2° ed., Ariel, Barcelona, 1979, pp. 232-233.

<sup>50</sup> En el Expediente N.º 01803-2023-PHC/TC (*Caso Pedro Castillo*), desarrollé el concepto de inmunidad presidencial desde la perspectiva del Derecho Comparado, tomando como referencia el caso de Estados Unidos, debido a su consolidada tradición constitucional, jurisprudencial y doctrinal. A continuación, actualizo los argumentos que expuse en dicho voto.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la inmunidad del titular de la Presidencia de la República | 117  
durante el ejercicio del cargo

14. Es por ello que, a lo largo de la evolución del constitucionalismo norteamericano, este tema ha sido permanentemente repensado y actualizado. Así, la Corte Suprema en casos tales como *Nixon v. Fitzgerald* (1982)<sup>51</sup>, estableció que el presidente goza de inmunidad absoluta frente a demandas civiles relacionadas con actos realizados en el ejercicio de sus funciones oficiales. Pero, en *Clinton v. Jones* (1997)<sup>52</sup>, aclaró que dicha inmunidad no se extiende a procesos civiles por hechos ocurridos antes de asumir el cargo.
15. En relación con la inmunidad frente a cargos criminales de un presidente en funciones, en principio, no había un criterio jurisprudencial de la Corte Suprema. Por su parte, la práctica sostenida del Departamento de Justicia de los Estados Unidos (*U.S. Department of Justice*) había sido interpretar la Constitución en el sentido de permitir que el mandatario sea investigado, pero no acusado formalmente, procesado ni detenido. Esta postura se basaba en dos memorandos que guiaban su política criminal, los cuales fundamentan dicha protección en el principio de separación de poderes, la necesidad de asegurar el adecuado ejercicio de su capacidad de gobernar y la preservación de la dignidad inherente al cargo, entre otras consideraciones de alto nivel institucional<sup>53</sup>.

---

<sup>51</sup> Una traducción propia del párrafo pertinente:

«Aplicando los principios de nuestros casos a reclamos de este tipo, sostenemos que el peticionario, como expresidente de los Estados Unidos, tiene derecho a inmunidad absoluta de responsabilidad por daños y perjuicios basada en sus actos oficiales. Consideramos que esta inmunidad es un incidente funcionalmente ordenado del cargo especial del Presidente, arraigado en la tradición constitucional de la separación de poderes y respaldado por nuestra historia». Vid.: *Nixon v. Fitzgerald*, 457 U.S. 731 (1982), 750, en <https://www.courtlistener.com/opinion/110762/nixon-v-fitzgerald/?q=nixon%20v.%20fitzgerald>. [Fecha de consulta: 13 de agosto de 2025].

<sup>52</sup> *Clinton v. Jones*, 520 U.S. 681 (1997), en [https://www.courtlistener.com/opinion/118115/clinton-v-jones/?q=clinton%20v.%20jones&type=o&order\\_by=score%20desc&stat\\_Precedential=on](https://www.courtlistener.com/opinion/118115/clinton-v-jones/?q=clinton%20v.%20jones&type=o&order_by=score%20desc&stat_Precedential=on). [Fecha de consulta: 13 de agosto de 2025].

<sup>53</sup> Ambos memorandos fueron elaborados por la Office of Legal Counsel del Departamento de Justicia. El primer memorando de 1973, puede consultarse en: <https://irp.fas.org/agency/doj/olc/092473.pdf> especialmente pp. 18-32). [Fecha de consulta: 13 de agosto de 2025]; el segundo, data del año 2000 y consta en: <https://www.justice.gov/file/146241-0/dl?inline=>. [Fecha de consulta: 13 de agosto de 2025].



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la inmunidad del titular de la Presidencia de la República | 118  
durante el ejercicio del cargo

16. Recién con *Trump v. United States* (2023)<sup>54</sup>, la Corte Suprema ha desarrollado un estándar tripartito respecto de la inmunidad presidencial frente a cargos penales, que puede resumirse de la siguiente manera<sup>55</sup>:
- (1) **Inmunidad absoluta:** por acciones dentro de sus competencias exclusivas y excluyentes.
  - (2) **Inmunidad presunta:** para el resto de sus actos oficiales, aunque pueden ser perseguidos penalmente siempre que los fiscales demuestren que los cargos no amenacen la autoridad y funciones del Ejecutivo.
  - (3) **Sin inmunidad:** para actos no oficiales.
17. Respecto al primer punto, en puridad, el término que la Corte Suprema estadounidense utiliza es “*conclusive and preclusive constitutional authority*”<sup>56</sup>. Es decir, competencias respecto de las cuales ni el Congreso ni el Poder Judicial puede hacer una revisión sustantiva. Así, este término resulta similar al de “competencias exclusivas y excluyentes” que se usa en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.
18. Es de notar que la Corte Suprema también ha establecido que, para determinar si un acto es oficial o no oficial, el Poder Judicial no puede examinar el motivo detrás del acto presidencial, por cuanto eso sería un análisis muy intrusivo en las competencias del Ejecutivo<sup>57</sup>. Así, tampoco puede designar un acto como «no oficial» simplemente porque este viola la ley<sup>58</sup>. Por último, ha resuelto que los testimonios y registros del Presidente y sus asesores relativos a actos oficiales que se determine que gozan de inmunidad también quedan excluidos de su presentación como prueba en el enjuiciamiento de otros actos<sup>59</sup>.

<sup>54</sup> *Trump v. United States* (2023). Véase: [https://www.supremecourt.gov/opinions/23pdf/23-939\\_e2pg.pdf](https://www.supremecourt.gov/opinions/23pdf/23-939_e2pg.pdf). [Fecha de consulta: 13 de agosto de 2025].

<sup>55</sup> *Ibid.* Para la inmunidad absoluta, pp. 6-9; para la presunta, 14; para los actos sin inmunidad, 15.

<sup>56</sup> *Ibid.*, pp. 6-9.

<sup>57</sup> *Trump v. United States* (2023), p. 18.

<sup>58</sup> *Ibid.* p. 18.

<sup>59</sup> *Ibid.* p. 32, nota 3.



19. Esta sentencia resulta relevante no solo por el contexto en el que fue emitida, sino también porque, si bien no es directamente aplicable al caso peruano, puede ser utilizada como un valioso marco de referencia doctrinario. Ello se debe a que el sistema de gobierno peruano es de base presidencialista, al igual que el de Estados Unidos, considerado un modelo paradigmático de este tipo de régimen.
20. En este sentido, es interesante observar cómo, a pesar de que en dicho país no se define explícitamente el contenido de la inmunidad presidencial, la jurisprudencia ha desarrollado una interpretación que otorga al Jefe de Estado una amplia protección. Esta fundamentación se apoya en la tradición constitucional estadounidense y en la necesidad de garantizar la estabilidad mediante un Poder Ejecutivo fuerte que pueda ejercer sin temor sus funciones.
21. Lo mismo ocurre en América Latina, donde si bien el Presidente de la República tiene un alto nivel de protección durante el ejercicio del cargo, lo cierto es que el control ha avanzado al punto de que si es admisible en algunos países la investigación en virtud de una habilitación del Congreso de la República (Colombia<sup>60</sup> y Costa Rica<sup>61</sup>) y en otras el catálogo de delitos es mucho más amplio (Argentina<sup>62</sup>, Chile<sup>63</sup> y Panamá<sup>64</sup>).
22. En cualquier caso, la habilitación de la investigación reside como regla general en el Congreso de la República.

#### **§4. La inmunidad presidencial en el constitucionalismo peruano**

##### **4.1. La regulación de la inmunidad presidencial**

23. Desde la Constitución de 1828, “madre” de las Constituciones nacionales<sup>65</sup>, la forma de gobierno tiene raigambre presidencialista. El presidente es Jefe de Estado y Jefe de Gobierno

<sup>60</sup> Const. Colombia (1991), art. 199.

<sup>61</sup> Const. Costa Rica (1949), art. 151.

<sup>62</sup> Const. Argentina (1853) art. 53.

<sup>63</sup> Const. Chile (1980), art. 52.

<sup>64</sup> Const. Panamá (1972), art. 191.

<sup>65</sup> VILLARÁN M. V., *Páginas escogidas*, Talleres Gráficos P. L. Villanueva, Lima, 1962, p. 45.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la inmunidad del titular de la Presidencia de la República | 120  
durante el ejercicio del cargo

a la vez. Si bien con el paso del tiempo, se han recepcionado instituciones del sistema parlamentarista, este no ha cambiado la fisonomía de nuestra forma de gobierno, en todo caso como asevera García Belaunde, estamos ante una forma de presidencialismo “atenuado”<sup>66</sup>.

24. Precisamente, el estatus presidencial no admite comparación con ningún otro dignatario del Estado, ni los de origen popular ni mucho menos con los de origen funcional. Su posición constitucional se refleja en su condición de representar y personificar a la Nación.
25. En ese orden de ideas, el hecho de que en el proceso y evolución del presidencialismo se hayan articulado instituciones para establecer mayores frenos y contrapesos, ello no desvirtúa la condición del Presidente de la República y su posición única en el poder.
26. Es, sin duda. Jefe de Estado y Jefe de Gobierno. No existen más “jefaturas presidenciales”. Estas dos engloban las diversas atribuciones del Presidente de la República, como la doctrina de manera unánime lo expresan. Diseminarla en una interpretación amplia de una suma de jefaturas es debilitar la institución presidencial. Es en estas dos expresiones, una ligada al ejercicio de la representación nacional (Jefe de Estado), y otra como el conductor de la administración (Jefe de Gobierno), donde se expresa esa calidad excepcional del modelo presidencialista y su figura estelar, el Presidente de la República.
27. Es por ello que, como garantía institucional, la posibilidad de poder quebrar la inmunidad presidencial no ha sido sino excepcional, solo en determinados casos en donde haya de por medio un legicidio de forma expresa, ha sido prevista dicha fórmula, atribuyendo al Congreso de la República la capacidad para poder levantar y eventualmente llevar a juicio al Presidente de la República. Es también posición mayoritaria en los países

---

<sup>66</sup> GARCÍA BELAÜNDE, D. “El presidencialismo atenuado y su funcionamiento (Con referencia al sistema constitucional peruano)”. En., *El presidencialismo latinoamericano y sus claroscuros*, pp. 11-24 (especialmente p. 22), Santiago de Chile: Ediciones Olejnik, 2019. <https://www-digitaliapublishing-com.ezproxy.unav.es/a/104636> [Fecha de consulta: 13 de agosto de 2025].



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la inmunidad del titular de la Presidencia de la República | 121  
durante el ejercicio del cargo

latinoamericanos de corte presidencialista como en efecto lo es en el Perú, hasta la actualidad.

28. La postura histórica, adoptada a lo largo del constitucionalismo peruano ha sido cerrar cualquier investigación de tipo penal contra el Presidente de la República, hasta que haya dejado el cargo, salvo como lo dijimos, legicidios expresos como traición a la patria, el cierre inconstitucional del Congreso, el impedimento de las elecciones entre otras previsiones taxativamente establecidas.
29. De esta manera, la institución de la inmunidad presidencial se ha contemplado en todas las Constituciones desde 1860 de manera sustancialmente similar, conforme al siguiente detalle:

CONSTITUCIÓN DE 1860	<b>Artículo 65.-</b> El Presidente de la República no podrá ser acusado durante su período, excepto en los casos: de traición, de haber atentado contra la forma de Gobierno, de haber disuelto el Congreso, impedido su reunión, o suspendido a la Cámara de Senadores.
CONSTITUCIÓN DE 1867	<b>Art. 79°.-</b> La Presidente de la República vaca de hecho: 1o.- Por muerte del Presidente. 2°.- Por celebrar cualquier pacto contra la independencia o integridad nacional. 3°.- Por atentar contra la forma de gobierno. 4°.- Por impedir la reunión del Congreso, suspender sus sesiones o disolverlo. <b>Art. 82°.-</b> No podrá ser acusado el Presidente de la República durante el período de su mando, excepto en los casos a que se refieren los incisos 2°, 3° y 4° del artículo 79°.
CONSTITUCIÓN DE 1920	<b>Art. 96°.-</b> El Presidente de la República, no podrá ser acusado durante su período excepto en los casos de traición, de haber atentado contra la forma de Gobierno, de haber disuelto el Congreso, impedido su reunión o suspendido sus funciones.
CONSTITUCIÓN DE 1933	<b>Artículo 150.-</b> El Presidente de la República sólo puede ser acusado durante su período por traición a la patria; por haber impedido las elecciones presidenciales o parlamentarias; por haber disuelto el Congreso, o impedido o dificultado su reunión o su funcionamiento o la reunión o funcionamiento del Jurado Nacional de Elecciones.
CONSTITUCIÓN DE 1979	<b>Artículo 210.</b> 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 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.
CONSTITUCIÓN DE 1993	<b>Artículo 117.-</b> El Presidente de la República sólo puede ser acusado, durante su período, por traición a la Patria; por impedir las elecciones presidenciales, parlamentarias, regionales o municipales; por disolver el Congreso, salvo en los casos previstos en el artículo 134 de la Constitución, y por impedir su reunión o funcionamiento, o los del Jurado Nacional de Elecciones y otros organismos del sistema electoral.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la inmunidad del titular de la Presidencia de la República | 122  
durante el ejercicio del cargo

30. Así las cosas, comprender cuál fue el sentido original de la incorporación de la inmunidad presidencial en la Constitución de 1860, nos permite ilustrar la cuestión de cuál es la correcta interpretación del art. 117 de la Carta de 1993.

### 4.2. Los orígenes de la inmunidad presidencial: La Constitución de 1860

#### Proyecto de Reforma de la Constitución de 1856

31. En cuanto a las fuentes primarias, existen dos documentos relevantes. En primer lugar, se tiene el Proyecto de Reforma de la Constitución de 1856 elaborado en 1860 por la Comisión de Constitución del Congreso Constituyente integrada por los diputados Antonio Arenas, José Nicolás Rebaza, José María Pérez, Ángel Ugarte, José María Jáuregui, Julián Sandoval y Pedro José Calderón.
32. Este se aprobó en un contexto posterior a la guerra civil peruana (1856-1858) en el que el ejército del Gobierno liderado por el Mariscal Ramón Castilla se enfrentó con las huestes de Manuel Ignacio de Vivanco. Dicho enfrentamiento fue, en esencia, una lucha entre los liberales aliados del gobierno y los conservadores vivanquistas del sur del país, unos defendiendo y otros denostando la Constitución liberal de 1856.
33. En ese marco, el Proyecto de Reforma de la Constitución de 1856 incluyó una propuesta de artículo que por vez primera en la historia del Perú contempló lo siguiente<sup>67</sup>:

El Presidente de la República no podrá ser acusado durante su período, exceptuados los casos de traición; de haber atentado contra la forma de gobierno; de haber disuelto el Congreso, impedido su reunion ó suspendido sus funciones.

34. Si bien el Proyecto de Reforma no contuvo una justificación específica del porqué de la inclusión de dicho artículo, alguna pista

---

<sup>67</sup> COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN 1860, *Proyecto de reforma de la Constitución de 1856*, J. Felix Moreno, Lima, 1860, p. 18. <https://books.google.es/books?id=DJEWAAAAAYAAJ&dq=Proyecto%20de%20reforma%20de%20la%20Constitucion%20de%201856&hl=es&pg=PR1#v=onepage&q=Proyecto%20de%20reforma%20de%20la%20Constitucion%20de%201856&f=false> [Fecha de consulta: 13 de agosto].



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

se puede encontrar en el preámbulo que hace las veces de una Exposición de Motivos con alcance general. Allí se adelanta que el fin de la Comisión fue “asentar el edificio del orden y darle alguna solidez; pero, sin ofender el derecho de los ciudadanos (...)”<sup>68</sup>. Respecto del Gobierno, con mayor detalle, se precisa que se procuró<sup>69</sup>

(...) reunir en el Poder Ejecutivo las atribuciones que nos han parecido necesarias para satisfacer todas las necesidades del servicio nacional y conservar el orden en medio de todos los elementos de discordia y trastorno que desgraciadamente existen en el seno de la República. Hemos considerado al examinar esta parte de la Constitución que al Poder Ejecutivo debe ponerse algún freno para que no le sea fácil atropellar las garantías individuales, ni tampoco las nacionales; pero, que en ningún caso conviene privarlo de los medios indispensables para que pueda moverse dentro de los límites de la justicia y atender a las exigencias más imperiosas de la Patria [*sic*].

35. Como puede verse, la Comisión de Constitución tuvo como fin primordial buscar un balance. Por un lado, pasar de un Ejecutivo débil como el de la Constitución de 1856 a uno enérgico capaz de conservar el orden y ejercer su poder para cumplir los deberes públicos. De otro lado, la necesidad de ponerle límites al Presidente para evitar que este atropelle las garantías individuales y nacionales. Buscaron un fino equilibrio entre empoderar al Jefe de Estado para generar la estabilidad y ponerle frenos para evitar el abuso. El resultado fue la Constitución de 1860, un gran pacto entre liberales y conservadores<sup>70</sup>, que le ha dado a la República su Texto Supremo más duradero hasta la fecha.

### Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1860

36. Como segunda fuente primaria, consta el Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1860, fuente de inobjetable valor para dilucidar la razón histórica de la inmunidad presidencial en el Perú. Allí se registra el frondoso debate sobre el artículo precitado

---

<sup>68</sup> *Ibid.*, p. II.

<sup>69</sup> *Ibid.*, p. III.

<sup>70</sup> *Cfr.*: RAMOS NÚÑEZ, C. *La letra de la ley. Historia de las Constituciones del Perú*, Centro de Estudios Constitucionales, Lima, Perú, 2018, pp. 71.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que propuso la Comisión de Constitución, y que, en dicha etapa, se discutió como “artículo agregado al 61”<sup>71</sup>.

37. Del Diario de Debates se desprenden tres posturas: inmunidad absoluta del Presidente de la República, la ausencia total de inmunidad y la inmunidad relativa. En términos dialécticos, hubo pues, una tesis, antítesis y síntesis<sup>72</sup>. A continuación, se reseñan algunas de las intervenciones que a juicio del autor son las más destacables.

### *Inmunidad presidencial absoluta*

38. En cuanto a la tesis de la inmunidad presidencial absoluta, destaca la postura del constituyente HEROS quien sostuvo que durante su periodo y aún después de este, el Presidente debía ser inmune, al igual que sucede con los reyes en las monarquías, toda vez que en las Repúblicas es al Presidente a quien le corresponde gobernar según la ley. Por ende, si se permitiera que fuese acusado, condenado y destituido durante su periodo, se mermaría su capacidad de gobierno y se “falsearía el sistema”<sup>73</sup>.
39. De forma interesante, el citado asambleísta avizoró que si se contemplara la posibilidad de la responsabilidad penal del Presidente por hechos ocurridos durante su mandato, se produciría una situación “absurda”, “inmoral” e “insostenible”. Esto es, que solo se podría hacer efectiva su responsabilidad después de su mandato, con lo cual la población tendría que soportar ser gobernada por un “delincuente” quien se sabe será sujeto a una pena más adelante. Por tanto, concluye, sería mejor si se proclamase su plena irresponsabilidad<sup>74</sup>.
40. De manera similar, el constituyente CÁRDENAS, en línea de principio, defendió que, así como los parlamentarios eran inmunes

---

<sup>71</sup> CONGRESO DE LA REPÚBLICA, *Diario de Debates del Congreso reunido en 1860, que ha reformado la Constitución dada por la Convención en 1856*, Tipografía del «Comercio» por Jose Maria Monterola, Lima, 1860, p. 293, fecha de consulta 20 julio 2025, en <https://www.congreso.gob.pe/Docs/biblioteca/diario-debates/C1860-029186.pdf>.

<sup>72</sup> Para consultar el debate, *Vid.*: pp. 293-302.

<sup>73</sup> CONGRESO DE LA REPÚBLICA, *Diario de Debates del Congreso reunido en 1860, que ha reformado la Constitución dada por la Convención en 1856*, cit., p. 295.

<sup>74</sup> *Ibid.*



durante el ejercicio de su mandato, el Presidente de la República debía serlo durante el suyo. Con mayor razón aún, toda vez que su título de legitimidad para gobernar deriva del mandato del pueblo en su conjunto. Con algo de retórica, agregó que “considerando sagrada la persona del primer magistrado, como si fuera un hombre venido del cielo, pecará menos, mandará mientras lo quiera la nación, y podrá hacerse efectiva la responsabilidad del ministerio y de los demás miembros del poder ejecutivo” [*sic*]<sup>75</sup>.

#### *Objeción total a la inmunidad presidencial*

41. En contra de cualquier tipo de inmunidad del Presidente de la República, entre otros, se mostró CORNEJO quien manifestó su oposición a las “excepciones odiosas” a la responsabilidad presidencial, favoreciendo que el Jefe de Estado pudiera ser acusado “en todo tiempo” por cualquier infracción constitucional. Para el referido constituyente, introducir nuevas excepciones a esta regla, implicaba un “homenaje al poder” que erosionaba el principio de igualdad ante la ley<sup>76</sup>. Por lo tanto, defendía la idea de que el Presidente debía estar sujeto a las mismas responsabilidades que cualquier otro ciudadano.

#### *Inmunidad presidencial relativa*

42. Como postura intermedia, ARENAS se mostró conforme con las cuatro excepciones previstas en el artículo en debate que permitían la acusación del Presidente de la República durante el ejercicio de sus funciones: traición, haber atentado contra la forma de gobierno, haber disuelto el Congreso, o haber impedido su reunión o suspendido sus funciones<sup>77</sup>.
43. Precisó que no había contradicción alguna entre el art. 61 y el de la inmunidad presidencial que se debatía<sup>78</sup>. El 61, signado con ese número en esta etapa del debate, contemplaba la regla general de que le correspondía a la Cámara de Diputados acusar al Presidente de la República y otros funcionarios ante el Senado por toda infracción directa de la Constitución y por los delitos cometidos en

---

<sup>75</sup> *Ibid.*, p. 298.

<sup>76</sup> *Ibid.*, p. 296.

<sup>77</sup> *Cfr.: Ibid.*, p. 293.

<sup>78</sup> *Cfr.: Ibid.*, p. 295.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

el ejercicio de sus funciones. Mientras que el “artículo agregado al 61” de la inmunidad presidencial, planteaba una regla específica para el caso del Presidente con supuestos tasados más estrictos.

44. Fluye de su intervención una defensa de la inmunidad relativa, es decir, una protección presidencial limitada por ciertas excepciones. Así lo expresó al afirmar que “si se desecha el artículo agregado, queda sin limitación alguna el artículo 61; puede acusarse al Presidente, durante su período, por cualesquiera delitos; y de este modo viene a introducirse en nuestra organización política un elemento de desorden”<sup>79</sup> [sic]. Su postura, por tanto, se fundamenta en la necesidad de preservar la estabilidad institucional y consolidar el orden público, evitando que la figura presidencial quede expuesta a acusaciones ilimitadas que puedan alterar el equilibrio del sistema político.
45. Inclusive, es de notar que quienes defendieron, en línea de principio, la inmunidad absoluta del Presidente, terminaron llegando a un compromiso y aceptaron que este sí responda durante su mandato, pero por las causales señaladas en la Constitución. Ese fue el caso de HEROS y CÁRDENAS<sup>80</sup>.
46. Del debate constituyente, se puede advertir la preocupación por garantizar la estabilidad institucional y la continuidad del Poder Ejecutivo. Aunque se presentaron posturas esencialmente contrapuestas, desde la defensa de una responsabilidad plena hasta la propuesta de una inmunidad absoluta, la redacción del artículo, finalmente aprobado por 87 votos contra 24, reflejó la necesidad de preservar la autoridad del Jefe de Estado<sup>81</sup>. En esa medida, se buscó garantizar su estabilidad en el ejercicio del cargo, protegiendo a la figura presidencial de acusaciones ordinarias durante su mandato.
47. Culmino esta parte llamando la atención sobre lo siguiente. Finalmente, la Constitución de 1860 aprobó los artículos 64 y 65, con el siguiente texto:

---

<sup>79</sup> *Ibid.*, p. 300.

<sup>80</sup> *Vid.: Ibid.*, pp. 295, 298., respectivamente.

<sup>81</sup> *Cfr.: Ibid.*, p. 302.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la inmunidad del titular de la Presidencia de la República | 127  
durante el ejercicio del cargo

Art. 64. Corresponde á la Cámara de Diputados, acusar ante el Senado al Presidente de la República, á los miembros de ambas Cámaras, á los Ministros de Estado, á los miembros de la Comisión Permanente del Cuerpo Legislativo y á los vocales de la Corte Suprema, por infracciones de la Constitución, y por todo delito cometido en el ejercicio de sus funciones, al que, según las leyes, deba imponerse pena corporal aflictiva.

Art. 65. El Presidente de la República no podrá ser acusado durante su período, excepto en los casos: de traición, de haber atentado contra la forma de Gobierno; de haber disuelto el Congreso, impedido su reunión, ó suspendido sus funciones.

48. El artículo 64 contempló el régimen general de acusación, mientras que el 65 el régimen especial de inmunidad para el Presidente de la República. La proximidad entre ambos lo pone muy claro. Lamentablemente, sucesivas Constituciones han hecho que en la actualidad estas disposiciones estén separadas, generando a veces confusiones innecesarias. Los equivalentes contemporáneos serían los artículos 99 y 117 de la Constitución de 1993, los cuales pertenecen ahora incluso a capítulos distintos.

### **§5. La inmunidad presidencial en la Constitución de 1993**

49. Corresponde examinar el decurso histórico de la inmunidad presidencial en estos 30 años de vigencia de la Constitución de 1993.
50. Debe indicarse que, en posición interpretativa, la regulación del régimen de inmunidad del Presidente de la República a través del juicio y antejuicio político en los artículos 99 y 100, no implica un tratamiento similar al del resto de altos funcionarios enlistados en los artículos en mención.
51. En efecto, este régimen, si bien puede parecer general, incluye a la figura del Presidente de la República a fin de canalizar el mecanismo para un eventual procesamiento en casos de delitos funcionales o por infracciones constitucionales, los cuales, claro está, se sustancian bajo estos presupuestos una vez que haya concluido su mandato.
52. Solo durante su desempeño, es decir, en el cargo, pueden ser procesados por los delitos contemplados en el art. 117 de la Constitución, dejando a salvo la competencia del Congreso de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la inmunidad del titular de la Presidencia de la República | 128  
durante el ejercicio del cargo

declarar la vacancia por permanente incapacidad moral. A continuación, la regulación vigente:

**Artículo 99.-** Corresponde a la Comisión Permanente acusar ante el Congreso: al Presidente de la República; a los representantes a Congreso; a los Ministros de Estado; a los miembros del Tribunal Constitucional; a los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura; a los vocales de la Corte Suprema; a los fiscales supremos; al Defensor del Pueblo y al Contralor General por infracción de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco años después de que hayan cesado en éstas

**Artículo 100.-** Corresponde al Congreso, sin participación de la Comisión Permanente, suspender o no al funcionario acusado o inhabilitarlo para el ejercicio de la función pública hasta por diez años, o destituirlo de su función sin perjuicio de cualquiera otra responsabilidad.

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

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

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

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

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

**Artículo 113.-** La Presidencia de la República vaca por:

(...)

2. Su permanente incapacidad moral o física, declarada por el Congreso.

(...)

5. Destitución, tras haber sido sancionado por alguna de las infracciones mencionadas en el artículo 117 de la Constitución.

53. De lo expuesto, se puede corroborar el sistema de inmunidad presidencial que tiende a generar un ambiente adecuado para el buen gobierno. Siendo así, es cierto también que se expone como



problema el fracaso gubernamental o, lo que es más grave, la actuación irregular del Presidente de la República.

**§6. Las vías de escape frente al mal desempeño del Presidente de la República o posibles delitos: la vacancia por incapacidad moral y la responsabilidad ministerial solidaria**

54. Un análisis del régimen de inmunidad del Presidente de la República, no puede dejar pasar los mecanismos de frenos y contrapesos que se articulan en el texto constitucional. Así, frente a una inconducta funcional siempre cabe la posibilidad de poder apartar a la máxima autoridad del Estado, por la vía de la vacancia por incapacidad moral. Esta herramienta es admisible aún en casos donde no haya de por medio un presunto hecho delictivo. Basta la puesta en posición indecorosa a la figura del Presidente de la República para ser activada. Bastará entonces en estos casos, la vacancia para en sus efectos hacer que deje el cargo y se habiliten los mecanismos que franquea el procedimiento de la acusación constitucional y el Código Procesal Penal.
55. De otro lado, una decisión competencial sobre la inmunidad del Presidente de la República, debe analizar también el art. 128 de la Norma Fundamental:

**Artículo 128.-** Los ministros son individualmente responsables por sus propios actos y por los actos presidenciales que refrendan.  
Todos los ministros son solidariamente responsables por los actos delictivos o violatorios de la Constitución o de las leyes en que incurra el Presidente de la República o que se acuerden en Consejo, aunque salven su voto, a no ser que renuncien inmediatamente.  
[Énfasis agregado].

56. Como puede observarse, la Constitución señala de manera expresa que los ministros responden por los actos delictivos en que incurra el Presidente de la República. Para extraer el significado de esta disposición, debemos remitirnos, en un análisis histórico, al Diario de Debates del Congreso Constituyente Democrático (CCD) de 1993.
57. En el seno de la Comisión de Constitución del CCD, en el marco del debate sobre el artículo 117 de inmunidad presidencial (entonces art. 10)<sup>82</sup>, el constituyente PEASE GARCÍA propuso

<sup>82</sup> CONGRESO CONSTITUYENTE DEMOCRÁTICO, COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y DE



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que se incluyera a la corrupción en el listado de delitos por los cuales se le puede acusar al Jefe de Estado durante su mandato<sup>83</sup>. Frente a lo cual el Presidente de la Comisión, TORRES Y TORRES LARA, señaló que el término era muy amplio y le pidió mayor precisión, toda vez que se «tenía que evitar la inestabilidad en el gobierno», debiendo evitarse dar pie a «acusaciones con mucha facilidad», puesto que la «teoría general en esta materia sostiene la **irresponsabilidad de los Presidentes**, de los representantes del Estado, de los Jefes de Estado, que es lo que da estabilidad a un país»<sup>84</sup>.

58. En la misma línea, cuando el constituyente CÁCERES VELÁSQUEZ propuso que se agregara «desconocer la autoridad del Congreso» como causal de excepción a la inmunidad presidencial, TORRES Y TORRES LARA defendió nuevamente la tesis de la irresponsabilidad presidencial señalando que el mandatario «solamente puede actuar en la medida en que la disposición que dicte tiene la firma de un ministro. Si actuara de esa manera, es el ministro quien tiene que ser censurado. La teoría constitucional, por eso, hace irresponsable al Presidente» (...)<sup>85</sup>.
59. Continuado el debate, CHIRINOS SOTO sostuvo que, como regla general, los ministros responden por los actos presidenciales que refrendan, salvo contadas excepciones como las que se señalan en el artículo de la inmunidad presidencial (Const. 1979, art. 210; hoy Const. 1993, art. 117)<sup>86</sup>:

**El señor CHIRINOS SOTO (R).**— (...) Frente a una medida del Presidente, el ministro que la refrenda es el responsable. Justamente el artículo 210.º crea excepciones de esa regla, porque la disolución del Congreso está contenida en un decreto que lleva refrendo ministerial. La medida del 5 de abril lleva refrendo de todos los ministros. A pesar de ello, el artículo 210.º responsabiliza al Presidente de la República, además de responsabilizar, por supuesto, a los ministros. Estos contados casos son aquellos en los que el Presidente de la República, excepcionalmente, responde por sus actos, aunque tengan refrendo ministerial.

---

REGLAMENTO, *Debate Constitucional - 1993*, vol. II, Publicación oficial, Lima, 1993, pp. 1272-1278.

<sup>83</sup> *Ibid.*, p. 1273.

<sup>84</sup> *Ibid.*, pp. 1273-1274.

<sup>85</sup> *Ibid.*, p. 1275.

<sup>86</sup> *Ibid.*, pp. 1276-1277.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la inmunidad del titular de la Presidencia de la República | 131  
durante el ejercicio del cargo

60. Así las cosas, en la 33° A Sesión Vespertina del 24 de marzo de 1993, la Comisión de Constitución aprobó preliminarmente la redacción del artículo 117 de inmunidad presidencial (entonces artículo 10), sin los agregados propuestos<sup>87</sup>.
61. Al día siguiente, en la 34° A Sesión (vespertina) del 25 de marzo de 1993, se puso al debate el art. 128 de la Constitución sobre responsabilidad solidaria de los ministros respecto de los actos presidenciales (entonces art. 21). En este contexto, el constituyente CÁCERES VELÁSQUEZ señaló que sobre la responsabilidad política no había duda, pero pidió que se aclare los alcances de la responsabilidad penal que tienen los ministros sobre los actos del mandatario<sup>88</sup>. Frente a ello, de nuevo, CHIRINOS SOTO aclaró que los ministros son responsables, pero solo por los actos presidenciales que refrendan<sup>89</sup>.
62. En esa misma línea, aunque en tono crítico, PANIAGUA CORAZAO reconoció que la responsabilidad solidaria de los ministros por los actos presidenciales que refrendan, ha convertido al Presidente de la República en «inimputable por delitos de función», gozando además del privilegio de «dilación procesal para el juzgamiento de sus delitos comunes», lo cual solo se puede llevar a cabo al terminar su mandato<sup>90</sup>.

Sin embargo, a partir de la Constitución de 1933, sólo pretexto del carácter colegiado y solidario del Consejo de Ministros, el presidente resultó inviolable. Desde entonces, los ministros responden, solidariamente, por los actos delictivos o violatorios de la Constitución o de las leyes en que incurre el presidente a menos que renuncien inmediatamente (artículo 118) [sic]. El presidente así resulta inimputable por delitos de función. Por otro lado, goza del privilegio de la “dilación procesal” para el juzgamiento de sus delitos comunes lo que sólo cabe, al cesar en el cargo salvo que se declare la vacancia por incapacidad moral lo que es poco probable (artículo 113, inciso 2).

---

<sup>87</sup> *Vid.: Ibid.*, pp. 1277-1278.

<sup>88</sup> *Cfr.: CONGRESO CONSTITUYENTE DEMOCRÁTICO, COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y DE REGLAMENTO, Debate Constitucional - 1993*, vol. III, Publicación oficial, Lima, s/f, p. 1349.

<sup>89</sup> *Ibid.*, p. 1350.

<sup>90</sup> PANIAGUA CORAZAO, V. «El sistema político de la Constitución peruana de 1993», en *Constitución, democracia y autocracia*, Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México D.F., 2004, p. 50.



63. De todo lo expuesto, se puede colegir que, en el régimen constitucional peruano, el Presidente de la República no responde penalmente por sus actos que hayan sido refrendados por los ministros que correspondan. Es decir, no responde por delitos de función; distinto es el caso de los delitos comunes, ya que por su propia naturaleza estos se derivan de actos individuales que no requieren refrendo ministerial alguno (e.j. manejar en estado de ebriedad). En tal escenario, la responsabilidad penal del Presidente debe esperar hasta después de que culmine su mandato es verdad, lo cual puede verse como una falla del sistema; sin embargo, la vacancia por permanente incapacidad moral es una herramienta que puede ser utilizada en cualquier momento durante el desempeño del cargo. La lógica constitucional se coloca en la salvaguarda institucional de los poderes públicos frente a actos como este que no pueden sostener la gobernabilidad de un régimen habilitándose el uso de la vacancia como ocurrió con el expresidente Vizcarra frente a la imposibilidad de mantenerlo en el cargo luego de haberse evidenciado su participación en presuntos pagos ilícitos de empresas constructoras durante su gestión como Gobernador Regional de Moquegua y, posteriormente, como ministro de Transportes y Comunicaciones<sup>91</sup>.
64. En suma, lo que se ha expuesto hasta este punto, es el perfil del régimen de inmunidad del Presidente de la República. Las fórmulas de control están claramente determinadas. Sin embargo, las actuaciones realizadas en los últimos años por el Ministerio Público y el nuevo régimen procesal penal, nos colocan en esta situación de tener que resolver más allá del proceso competencial, si es que debe ratificarse la habilitación auto liberada por el propio Ministerio Público para la investigación fiscal, durante el desempeño de sus funciones.
- §7. El cambio de criterio en la actuación del Ministerio Público contra la inmunidad del Presidente de la República (2020 a la actualidad)**
65. Un primer quiebre se produjo cuando, mediante Disposición N.º 01 de fecha 09 de octubre de 2020 en la Carpeta 109-2020, la

---

<sup>91</sup>Ver: Moción de Orden del Día N.º 12684. [https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016\\_2021/Mociones\\_de\\_Orden\\_del\\_Dia/Vacancia/MC12384-20201020.pdf](https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Mociones_de_Orden_del_Dia/Vacancia/MC12384-20201020.pdf) [Fecha de consulta: 13 de agosto de 2025].



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la inmunidad del titular de la Presidencia de la República | 133  
durante el ejercicio del cargo

entonces Fiscal de la Nación, Zoraida Ávalos, abrió una investigación contra el Presidente en funciones, Martín Vizcarra Cornejo, por presuntos delitos de tráfico de influencias y obstrucción a la justicia. Dicha investigación quedó suspendida hasta que dejó el cargo<sup>92</sup>.

66. La decisión adoptada por la entonces Fiscal de la Nación constituyó un precedente relevante, porque se abrió una investigación preliminar contra un Presidente en funciones por presuntos delitos cometidos durante el ejercicio del cargo, aunque luego se dispuso su archivo provisional.
67. A partir de dicho precedente, se presentó un caso similar, esta vez contra el expresidente Pedro Castillo Terrones. Nuevamente, la entonces Fiscal de la Nación, Zoraida Ávalos, mediante Disposición N.º 01 de fecha 04 de enero de 2022 en la Carpeta 251-2021, inició una investigación preliminar por los delitos de tráfico de influencias y colusión. Y, al igual que en el caso anterior, todas las diligencias fueron suspendidas hasta la conclusión de su mandato<sup>93</sup>.
68. Los hechos descritos evidencian como lo hemos adelantado, un primer resquebrajamiento en la figura de la inmunidad presidencial, tal como fue concebida desde la génesis del constitucionalismo histórico y, con mayor razón, desde su incorporación en la Constitución de 1860, es decir, como un mecanismo de protección para la estabilidad del titular del Poder Ejecutivo.
69. Sin embargo, de estos casos se advierte que, aunque el Ministerio Público le abrió investigaciones al Presidente de la República en funciones por presuntos delitos ajenos a los contemplados en el artículo 117 de la Constitución, lo cual está proscrito; al menos

---

<sup>92</sup> Romero Calle, C. (10 de octubre de 2020). Fiscalía inicia investigación al presidente Martín Vizcarra. *La República*. <https://larepublica.pe/politica/2020/10/10/fiscalia-inicia-investigacion-al-presidente-vizcarra-la-republica>. [Fecha de consulta: 13 de agosto de 2025].

<sup>93</sup> Romero Calle, C. (5 de enero de 2022). Abren y suspenden investigación al presidente Pedro Castillo. *La República*. <https://larepublica.pe/politica/2022/01/05/pedro-castillo-zoraida-avalos-abre-y-suspende-investigacion-al-presidente-de-la-republica-ministerio-publico>. [Fecha de consulta: 13 de agosto de 2025].



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

subsistió cierta intención de resguardar la estabilidad de su cargo, lo cual se refleja en que se suspendieron las investigaciones preliminares iniciadas durante su mandato.

70. Un segundo quiebre con ruptura absoluta acaeció con la denuncia constitucional, de fecha 11 de octubre de 2022, formulada por la entonces Fiscal de la Nación, Patricia Benavides, contra el expresidente Pedro Castillo Terrones, cuando aún se encontraba en funciones. En el marco de la investigación preliminar por los presuntos delitos de organización criminal, tráfico de influencias y colusión, que dio lugar a dicha denuncia<sup>94</sup>, se llevaron a cabo diversas diligencias, entre ellas, el lamentable allanamiento de Palacio de Gobierno<sup>95</sup>. Ambas acaecidas durante el año 2022.
71. Esta tendencia no ha hecho sino más que continuar contra la actual Presidente de la República, Dina Boluarte Zegarra, a quien se le han abierto una serie de carpetas fiscales por delitos, todos ellos, ajenos a los supuestos reglados del art. 117 de la Constitución. De reportes periodísticos se puede exponer un draconiano dato: 7 carpetas<sup>96</sup> y 34 denuncias<sup>97</sup>, lo que sin duda alguna muestran el grave problema institucional que hoy en día enfrenta la institución presidencial.
72. A partir de los hechos descritos, puede observarse cómo el régimen de la inmunidad presidencial, tal como fue concebida

---

<sup>94</sup> Ministerio Público. (11 de octubre de 2022). Fiscal de la Nación presenta denuncia constitucional contra el presidente de la República. <https://www.gob.pe/institucion/mpfn/noticias/659270-fiscal-de-la-nacion-presenta-denuncia-constitucional-contra-el-presidente-de-la-republica>. [Fecha de consulta: 13 de agosto de 2025].

<sup>95</sup> Ministerio Público. (11 de febrero de 2022). Ministerio Público allana oficinas en Palacio de Gobierno e inmuebles de investigados por el caso Petroperú. <https://www.gob.pe/institucion/mpfn/noticias/583034-ministerio-publico-allana-oficinas-en-palacio-de-gobierno-e-inmuebles-de-investigados-por-el-caso-petroperu>. [Fecha de consulta: 13 de agosto de 2025].

<sup>96</sup> Ojo Público (23 de marzo de 2025). Las evidencias en las siete investigaciones que acorralan a la presidenta Boluarte. <https://ojo-publico.com/politica/las-investigaciones-que-acorralan-la-presidenta-dina-boluarte> [Fecha de consulta: 13 de agosto de 2025].

<sup>97</sup> López, A. (10 de marzo de 2025). Dina Boluarte tiene 34 denuncias en su contra: Fiscal de la Nación reveló situación judicial de la Presidenta. *La República*. <https://larepublica.pe/politica/2025/03/10/dina-boluarte-fiscal-de-la-nacion-delia-espinoza-revela-que-la-presidenta-tiene-34-denuncias-en-su-contra-hnews-873460>. [Fecha de consulta: 13 de agosto de 2025].



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

originalmente, ha sido progresivamente socavada y reducida, hasta convertirse en una figura casi simbólica o meramente decorativa.

73. En este contexto, nos encontramos ante un escenario en el que el Jefe de Estado ya no goza de la estabilidad que, en principio, debía garantizar dicha inmunidad. Por el contrario, el ejercicio del poder presidencial se desarrolla hoy sobre un terreno movedizo. Basta un dominical, una primera plana, o un indicio no corroborado; para que el Ministerio Público abra una carpeta fiscal, la anuncie públicamente y luego pida al juez diligencias contra el mandatario. Después, el Poder Judicial, muchas veces reo de la presión mediática, capitula y concede las más fantásticas medidas contra el Presidente de la República, como allanamientos, registros personales, entre otras, las cuales convenientemente son filtradas de antemano, convirtiéndose las medidas de la justicia en herramientas útiles para la presión de los poderes fácticos contra la institución presidencial. Se ha perdido de vista el sentido institucional de la presidencia de la República como nunca en el continente, donde un Jefe de Estado en funciones es conducido a la fiscalía, allanado en su propio domicilio, expuesto sin límites a la intimidad y honor que merecen por cierto todos los ciudadanos, entre otras medidas altamente cuestionables.
74. Lo ocurrido con los presuntos actos irregulares a raíz de la operación realizada en una clínica a la Presidenta de la República, que si bien en nuestra fórmula es posible de realizar determinadas pesquisas por tratarse de hechos comunes, la forma como se ha empleado el poder del Ministerio Público, filtrándose fotografías e historias clínicas y documentación privada, no solamente pone en vejamen a la investidura del presidente sino a la propia persona, al develar aspectos íntimos que deben ser tratados por los fiscales con el mayor rigor posible de reserva y el respeto que deben resguardar los medios de comunicación<sup>98</sup>. Como advirtió Sartori a manera de crítica, “el vídeo está transformando al homo sapiens, producto de la cultura escrita, en un homo videns para el cual la

---

<sup>98</sup> Palomino, E. (16 de marzo de 2025). Dina Boluarte: revelan los selfies que se tomó la presidenta tras operación. La República. <https://larepublica.pe/politica/2025/03/14/dina-boluarte-revelan-los-selfies-que-se-tomo-la-presidenta-tras-operacion-hnews-572460>. [Fecha de consulta: 13 de agosto de 2025].



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

palabra está destronada por la imagen. Todo acaba siendo visualizado”.<sup>99</sup>

75. ¿Qué Presidente puede gobernar en esas circunstancias? Ninguno. ¿Qué credibilidad da el país a la comunidad internacional? Hubo tiempos recientes en los que se pensó que sería la de un Estado con justicia independiente en donde nadie está por encima de la ley, ni siquiera el primer funcionario de la Nación. No obstante, si de manera sistemática los Presidentes terminan enjuiciados, suicidados, o presos inclusive sin sentencia firme; más que un problema de personas, es evidente que tenemos un problema de instituciones. Más que justicia, a veces, el poder de la imagen es una variante de un *lawfare*.
76. La presidencia, que debería ser el más grande honor que tiene un peruano, se ha convertido en el boleto de un tren que tiene como destino directo la cárcel. Lo que parece que ni el Ministerio Público ni el Poder Judicial han comprendido, es que ser Presidente de la República es un “deporte de contacto”. Constantemente debe enfrentarse a la oposición, liderar la agenda pública, hacer promesas, pactar alianzas, recibir a diferentes actores y determinar las preferencias que considere necesarias el gobierno como por ejemplo el respaldo a obras públicas entre otras, ofrecer cargos, incomodar a unos, agradar a otros. Eso no es tráfico de influencias, colusión, negociación incompatible o tantos otros artículos del Código Penal que se le pueden imputar. Muchas veces, allí donde un Presidente ve un acto político, un fiscal ve un indicio delictivo. Son lógicas distintas. Por eso es que, pasado el momento coyuntural, las denuncias se diluyen y finalmente no queda ninguna o solo aquella que merece la relevancia necesaria. Esto último, porque no se pretende cerrar toda presunción de ilicitud sobre los actos presidenciales, sino ser colocados en los niveles que corresponda y los controles que merezcan.
77. Precisamente, esto último, es lo que queda claro, en un moderno Estado constitucional, el habilitar el uso del poder en permanente limitación de los excesos, y una mayor imposición del trato igual entre autoridades y ciudadanos. En consecuencia, el régimen de inmunidad presidencial debe garantizar, por un lado, la

---

<sup>99</sup> Sartori, G. *Homo videns: La sociedad teledirigida*. Buenos Aires: Taurus, p. 11, 1998.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la inmunidad del titular de la Presidencia de la República | 137  
durante el ejercicio del cargo

governabilidad y el resguardo del decoro institucional, y de otro, el acceso a la justicia a través de la habilitación excepcional de ciertas actuaciones del Ministerio Público para evitar una sensación de impunidad.

### §8. La necesidad de establecer un régimen de inmunidad presidencial acorde al Estado constitucional

78. La dinámica social y la necesidad de conectar poder y derechos, en clave del modelo de frenos y contrapesos, el Tribunal Constitucional debe establecer algunos parámetros interpretativos para justificar este nuevo control mediante una mutación constitucional dentro de lo posible sin menoscabar la función del constituyente.

79. El modelo norteamericano con la sentencia *Trump v. United States* (2023) asume un estándar plenamente compatible con la Constitución nacional, el cual debe ajustarse a las particularidades de la inmunidad presidencial que nuestro texto supremo regula en su artículo 117 y la apertura interpretativa efectuada por el Ministerio Público. En ese sentido, considero que, sí se puede investigar al Presidente de la República, únicamente con arreglo a las siguientes pautas:

- (1) **Inmunidad absoluta:** por acciones dentro de sus competencias exclusivas y excluyentes. En este caso, al Jefe del Estado se le puede investigar y procesar únicamente, cuando ha dejado el cargo, a través del procedimiento de la acusación constitucional contemplada en los artículos 99 y 100 de la Constitución.

Hay inmunidad absoluta cuando se pretende cuestionar algún acto funcional del Presidente de la República, es decir, actos que hayan merecido acuerdo del Consejo de Ministros o como parte del desarrollo de sus funciones como Jefe de Estado o Jefe de Gobierno explicitadas en la Constitución.

En ese sentido, la fiscalía formula denuncia constitucional ante el Congreso de la República, la cual se suspende en su trámite, hasta la conclusión del mandato presidencial.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la inmunidad del titular de la Presidencia de la República | 138  
durante el ejercicio del cargo

- (2) **Inmunidad presunta:** para el resto de sus actos oficiales y no oficiales. En estos casos, la fiscalía puede desarrollar determinadas actuaciones para acopiar elementos probatorios, y luego de ello, reservar la investigación al Presidente de la República, pudiendo continuar investigaciones con el resto de funcionarios o personas eventualmente comprometidas con los hechos.

Hay inmunidad relativa, cuando al Presidente de la República se le pretende cuestionar actos ajenos a la función presidencial.

En casos de inmunidad presunta, se admite la toma de la declaración del Presidente de la República en el despacho presidencial o donde este disponga, y queda proscrita toda posibilidad de ejecutar allanamientos, interceptaciones telefónicas, o cualquier otra pesquisa que se pretenda realizar al Presidente de la República y al despacho presidencial.

80. Soy consciente que escribir estas ideas es sumamente impopular, sobre todo en un momento como este, en donde las estadísticas muestran que el peruano desconfía masivamente de sus gobernantes. No obstante, la salida no siempre es la anulación o supresión de la majestad de las instituciones democráticas. Esta ponencia no solo busca resolver la controversia de hoy, sino colocar luces para el futuro institucional de la patria y el deber de los actores de establecer los mecanismos necesarios para armonizar el correcto funcionamiento de los poderes públicos.
81. Termino recordando que el Presidente de la República, debe serlo todo el día, todos los días. No hay en el país un cargo público sujeto a similares presiones; congresistas hay 130 (y pronto serán 190<sup>100</sup>), gobernadores son 25, alcaldes cerca de 2000, Presidente hay uno solo. Como tal, es necesaria la inmunidad presidencial en los términos de este voto singular.

---

<sup>100</sup> De acuerdo a lo establecido en el Artículo 1 de la Ley N° 31988.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la inmunidad del titular de la Presidencia de la República | 139  
durante el ejercicio del cargo

### §9. Exhortación y necesarias reformas

82. A la luz de lo expuesto, considero que sería necesario que el Congreso de la República regule un procedimiento de juicio político específico para el Presidente de la República.
83. Como se ha desarrollado, si bien el artículo 99 de la Constitución establece un régimen de prerrogativas para los funcionarios aforados, el Presidente de la República cuenta además con un régimen de inmunidad reforzada contemplado en el artículo 117 interpretado sistemáticamente junto con el artículo 128, el cual no se extiende a los demás altos funcionarios.
84. Por tanto, no resulta adecuado aplicar al Jefe de Estado el mismo procedimiento de acusación constitucional previsto para otros funcionarios; debe establecerse un procedimiento diferenciado. No obstante, este es un asunto que el propio Congreso deberá definir en su debido momento.

### §10. Sentido de mi voto

Por las razones y precisiones señaladas, expreso mi voto de la siguiente manera:

1. Declarar **INFUNDADA** la demanda competencial interpuesta por el Poder Ejecutivo contra el Ministerio Público y el Poder Judicial, siempre y cuando se interprete que, el Presidente de la República, está sujeto al siguiente régimen de inmunidad en caso de delitos distintos a los previstos en el artículo 117 de la Constitución:

**Inmunidad absoluta:** por acciones dentro de sus competencias exclusivas y excluyentes. En este caso, al Jefe del Estado se le puede investigar y procesar únicamente, cuando ha dejado el cargo, a través del procedimiento de la acusación constitucional contemplada en los artículos 99 y 100 de la Constitución.

En ese sentido, la fiscalía formula denuncia constitucional ante el Congreso de la República, la cual se suspende en su trámite, hasta la conclusión del mandato presidencial.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la inmunidad del titular de la Presidencia de la República | 140  
durante el ejercicio del cargo

**Inmunidad presunta:** para el resto de sus actos oficiales y no oficiales. En estos casos, la fiscalía puede desarrollar determinadas actuaciones para acopiar elementos probatorios, y luego de ello, suspender y reservar la investigación, pudiendo continuar investigaciones con el resto de los funcionarios o personas eventualmente comprometidas con los hechos.

En casos de inmunidad presunta, se admite la toma de la declaración del Presidente de la República en el despacho presidencial o donde disponga el Jefe del Estado, y queda proscrita toda posibilidad de ejecutar allanamientos, interceptaciones telefónicas, o cualquier otra pesquisa que se pretenda realizar al Presidente de la República y al despacho presidencial, bajo responsabilidad funcional de quienes lo autorizan y ejecutan.

Practicados los mismos, la carpeta debe ser archivada provisionalmente, hasta la conclusión del mandato presidencial.

2. **DISPONER** que, en la sustanciación de investigaciones y acusaciones constitucionales contra el Presidente de la República, el Ministerio Público y el Congreso de la República deben determinar si el acto cuestionado ha sido desplazado por la responsabilidad ministerial solidaria prevista en el artículo 128 de la Constitución. En ese sentido, si los hechos que sustentan la investigación contra el Presidente de la República fueron o no refrendados por el ministro o ministros que correspondan, se deberá archivar los actos materia de investigación que cuenten con refrendo ministerial; en ausencia de éste, seguirá con las investigaciones o la acusación constitucional, conforme lo prescrito por los artículos 99 y 100 de la Constitución, con pleno respeto de los derechos fundamentales y la reserva de la investigación.
3. **DISPONER** que, las investigaciones -materia del presente proceso constitucional- iniciadas contra la actual titular de la Presidencia de la República en ejercicio, deben adecuarse a los mecanismos establecidos, según el tipo de inmunidad que corresponda.



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Caso de la inmunidad del titular de la Presidencia de la República | 141  
durante el ejercicio del cargo

4. **EXHORTAR** al Congreso de la República regule un procedimiento de acusación constitucional específico para el Presidente de la República distinto al contemplado en los artículos 99 y 100 de la Constitución.

S.

**GUTIÉRREZ TICSE**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la inmunidad del titular de la Presidencia de la República | 142  
durante el ejercicio del cargo

## VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO MONTEAGUDO VALDEZ

Con el debido respeto por la posición de mis colegas en la presente causa, emito el presente voto singular por las siguientes consideraciones:

### §1. Delimitación del asunto controvertido

1. El asunto controvertido en la presente causa consiste en determinar si la realización de investigaciones preliminares por parte del Ministerio Público al Presidente de la República, durante su mandato, constituye o no un vicio competencial que contravenga los mandatos constitucionales relacionados con el adecuado desarrollo de las atribuciones y funciones del titular del Presidente de la República, específicamente como consecuencia del aforamiento presidencial derivado de los artículos 99, 100 y 117 de la Constitución.

### §2. Introducción

2. El presente voto singular se justifica porque, si bien la ponencia acepta la posibilidad de realizar ciertos actos de investigación sobre el Presidente de la República fuera de los casos previstos en el artículo 117 de la Constitución y sin necesidad de una previa resolución acusatoria por parte del Congreso de la República, desconoce la competencia del Ministerio Público para realizar una efectiva investigación preliminar al Presidente, estableciendo además criterios injustificadamente restrictivos, y sin justificar en modo alguno cómo su planteamiento conlleva la suspensión de las investigaciones que en la actualidad se realizan sobre la primera mandataria.
3. Sin perjuicio del aforamiento del Presidente de la República, derivado de las reglas contenidas en los artículos 99, 100 y 117 de la Constitución, pueden existir circunstancias verosímiles, graves y apremiantes, sobre todo en temas vinculados con violación de derechos humanos y corrupción, que justifiquen constitucionalmente una investigación preliminar por parte del Ministerio Público sobre el Presidente, respetuosa de la investidura presidencial y desarrollada en tiempo razonable, pero con atribuciones fiscales superiores a las que irrazonablemente se constriñe la sentencia en mayoría.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la inmunidad del titular de la Presidencia de la República | 143  
durante el ejercicio del cargo

4. Como se sustentará en este voto, nada hay en la Norma Fundamental que impida una investigación preliminar sobre el Presidente de la República. La protección del principio de buen gobierno presidencial no puede significar una defensa desproporcionada de su investidura, desconociendo los alcances del derecho fundamental al debido proceso, valor que se vería sensiblemente afectado si no se activa con prontitud una debida investigación preliminar cuando la situación así lo justifica. Por el contrario, es justamente la protección del principio del buen gobierno la que avala dicha investigación, en el entendido de que el máximo mandatario -que personifica a la Nación (artículo 110 de la Constitución)- debe ser el primer interesado en disipar cualquier duda de orden penal que pueda pesar sobre su persona. Dicho de otra manera, dejando habilitada la posibilidad de dicha debida investigación, lejos de debilitarlas, se fortalecen la democracia y la investidura presidencial.
5. Consecuentemente, mi voto es porque, a la luz de nuestras normas constitucionales -que, por cierto, se encuentran en línea con la evolución del Derecho Internacional y la práctica constitucional comparada-, resulta válido constitucionalmente que el Ministerio Público realice una investigación preliminar sobre el Presidente de la República, en la que cabe realizar mayores diligencias que las descritas en la ponencia. Hago notar en este voto que es necesario establecer algunos límites en esta tarea e incluso preciso que una de las carpetas fiscales ha incurrido en un vicio de inconstitucionalidad al pretender conducir en grado y fuerza al Presidente de la República, motivo por el cual en este particular aspecto la pretensión la encuentro fundada.
6. A continuación, expondré, en primer lugar, algunas consideraciones esenciales sobre la división de poderes y la protección de derechos humanos, para luego ingresar a un análisis específico sobre la interpretación de las normas constitucionales y la posibilidad de que el Presidente de la República sea investigado preliminarmente, estableciendo el marco y los límites de esta investigación.

### §3. División de poderes y derechos humanos

7. “Una Sociedad en la que no esté establecida la garantía de los derechos, ni determinada la separación de los poderes, carece de



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constitución”, reza el artículo 16 de los Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.

8. Desde los albores de la filosofía del constitucionalismo moderno, se ha entendido que los dos pilares sobre los que debe sustentarse una Constitución están representados, de un lado, por una adecuada institucionalización de los órganos que ejercen el poder, cifrada en los valores de la democracia y en un control y balance entre ellos; y, de otro, en el respeto, protección, promoción y garantía de los derechos fundamentales.
9. Es por ello que un autor tan destacado como J. Rawls concentra buena parte de la que seguramente es su más importante obra (*El liberalismo político*, traducción de A. Domènech, Crítica, Barcelona, 1996), en la búsqueda de una articulación razonable entre una “teoría de la autoridad” y una “teoría de la justicia”, es decir, entre una propuesta acerca de cuál debería ser el diseño institucional y las garantías del procedimiento para producir decisiones autoritativas en el marco de una democracia, y una propuesta acerca del contenido sustantivo y los límites que deben observar los órganos que ejercen dicha autoridad.
10. El operador jurídico que considera que su tarea se agota en servir a la autoridad y en aplicar acríticamente las reglas, quizá logrará un alto nivel de predictibilidad y de seguridad jurídica, pero su labor estará muy alejada de la justicia. Por su parte, el operador jurídico que crea que su labor se reduce a hacer justicia basada en un marco jurídico conformado supuestamente solo por principios, con prescindencia de los límites instituidos con claridad por la autoridad, habrá disuelto el Derecho como mecanismo de control social, incurriendo, por decirlo de alguna manera, en una “tiranía de los valores”, para usar una frase de otro reputado y más reciente representante del constitucionalismo moderno (cfr. Zagrebelsky, G., *El Derecho dúctil*, 6ta. edición, traducción de M. Gascón, Trotta, Madrid, 2005, p. 125).
11. Quien entienda adecuadamente los presupuestos del Estado Constitucional, no puede asumir que el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, pretendió situar el principio de separación de poderes en el mismo nivel axiológico que el principio de protección de los derechos humanos. El primero es un medio; el segundo, su fin. Si bien una



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

teoría de la justicia no puede desarrollarse fuera de los límites derivados de una teoría de la autoridad, todo diseño autoritativo en una democracia constitucional, no puede perder de perspectiva que su fin último es la defensa de los derechos humanos. En definitiva, la razón subyacente de las reglas, siempre debe ser la protección de los principios (los derechos), y no al revés. Es esa la razón medular por la que el artículo 1 de la Constitución, establece que “[l]a defensa de la persona humana y el respeto por su dignidad, son el **fin supremo** de la sociedad y del Estado” (énfasis agregado).

12. Esto lleva a no perder de vista que instituciones constitucionales como los aforamientos, las inmunidades, el asilo, la amnistía o el indulto, son, muchas de ellas, provenientes históricamente de una etapa pre iluminista y, por consiguiente, asociadas con la figura de algún poder absoluto; tiempos en los que la validez y legitimidad de una decisión pública no se sustentaba en su racionalidad, sino en la característica de su fuente (muchas veces considerada de base metafísica) y/o en la procura llanamente de orden o seguridad. De allí, y no de la razón, se consideraba que emanaba el deber de observarlas con prescindencia de cualquier interpretación equilibrada, en lo que N. Bobbio denominaría una suerte de positivismo ideológico (cfr. Bobbio, N., *El positivismo jurídico*, traducción de R. de Asís y A. Greppi, Debate, Madrid, 1993, p. 143).
  13. Empero, en tiempos de constitucionalismo, si no se desea que la aplicación de tales instituciones sea asociada comprensiblemente con impunidad, ella debe adecuarse a la razón, de forma tal que resulte debidamente ponderada y compatible con los derechos y las libertades de la persona humana.
  14. A continuación, me ocupo de los métodos de interpretación que permitían alcanzar el razonable equilibrio del que se aparta la ponencia.
- §4. Los criterios de unidad y de concordancia práctica como principios fundamentales de interpretación de la Constitución.**
15. En la Sentencia recaída en el Expediente 5854-2005-PA/TC, fundamento 12, el Tribunal Constitucional estableció que dos de los principios fundamentales de interpretación de la Constitución,



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

plenamente complementarios, son el de unidad y el de concordancia práctica. En virtud del primero, la interpretación de la Norma Fundamental “debe estar orientada a considerarla como un ‘todo’ armónico y sistemático, a partir del cual se organiza el sistema jurídico en su conjunto”. En base al segundo, “toda aparente tensión entre las propias disposiciones constitucionales debe ser resuelta ‘optimizando’ su interpretación, es decir, sin ‘sacrificar’ ninguno de los valores, derechos o principios concernidos, y teniendo presente que, en última instancia, todo precepto constitucional, incluso aquellos pertenecientes a la denominada ‘Constitución orgánica’ se encuentran reconducidos a la protección de los derechos fundamentales, como manifestaciones del principio-derecho de dignidad humana, cuya defensa y respeto es el fin supremo de la sociedad y el Estado (artículo 1º de la Constitución)”.

16. Estos criterios esenciales de interpretación constitucional, representan las herramientas hermenéuticas para alcanzar el equilibrio de valores que resulta esencial en una sociedad constitucional y democrática. Como bien señala Manuel Atienza, “[s]i sólo hubiese autoridad o sólo hubiera la necesidad de hacer justicia, entonces no sería necesaria -o apenas sería necesaria- la interpretación. El problema radica, pues, en cómo encontrar una mediación entre esos dos polos” (cfr. Atienza, M., “Estado de Derecho, argumentación e interpretación”, en: *Anuario de Filosofía del Derecho*, N.º XIV, 1997, p. 481). Y es que, sin dicho equilibrio, la defensa de determinados bienes constitucionales puede culminar en la llana desvirtuación de otros, desencadenando la pérdida de su fuerza jurídica y comprometiendo seriamente el contenido constitucionalmente protegido de determinados derechos fundamentales. Dicho de otra manera, la jurisdicción constitucional debe ser especialmente aguda en la búsqueda de consecución de ese fundamental balance, pues, de lo contrario, lejos de alcanzarse justicia constitucional a través de una interpretación razonable, el resultado será la indebida prelación de ciertos bienes constitucionalmente protegidos en desmedro de otros.
17. Una de las características medulares de esta causa es la tensión que existe entre los valores que subyacen a la previsión del artículo 117 de la Constitución, y aquellos que resultan restringidos como consecuencia de ella. El precepto dispone que “[e]l Presidente de



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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

18. La finalidad de esta disposición estriba en proteger el principio de buen gobierno presidencial, de manera tal que el Jefe de Estado (artículo 110 de la Constitución) y Jefe de Gobierno -que tiene asignadas las más altas y delicadas competencias y atribuciones en el marco de la Administración Pública (artículo 118 de la Constitución), y que, por ende, ejerce el cargo de más alta jerarquía al servicio de la nación (artículo 39 de la Constitución)- se encuentre exento de perturbaciones que minen la eficacia de su labor; a la par que se evita el riesgo del indebido uso del sistema de administración de justicia como mecanismo de presión o persecución política del primer mandatario.
19. Ahora bien, a su vez, el referido precepto representa una evidente restricción del principio de eficiente investigación y procesamiento de aquellas conductas que verosímilmente constituyan delitos, principios que se presentan como manifestaciones del derecho fundamental al debido proceso (artículo 139, inciso 3, de la Constitución), en general, y del derecho de acceso a la justicia de las víctimas, en particular. Tal como ha precisado la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), “el derecho de acceso a la justicia requiere que se haga efectiva la determinación de los hechos que se investigan y, en su caso, de las correspondientes responsabilidades penales en tiempo razonable, por lo que, en atención a la necesidad de garantizar los derechos de las personas perjudicadas, una demora prolongada puede llegar a constituir, por sí misma, una violación de las garantías judiciales” (cfr. Caso Rochac Hernández y otros vs. El Salvador. Sentencia de 14 de octubre de 2014, párrafo 139).
20. Se trata, por lo demás, de una restricción intensa del aludido principio, pues, además de ser una lista significativamente reducida de causas la que puede dar lugar a una acusación contra el Presidente de la República, la palabra “solo” del artículo 117



denota que se trata de una lista taxativa no susceptible de ser ampliada por vía de alguna interpretación extensiva.

**§5. Sobre los alcances y consecuencias de una acusación congresal contra el Presidente de la República.**

21. Si bien el artículo 99 constitucional, dispone que “[c]orresponde a la Comisión Permanente acusar ante el Congreso: al Presidente de la República (...) por infracción de la Constitución y por todo delito (...) en el ejercicio de sus funciones”, del artículo 117 deriva que, durante su período, las únicas causales que -con resguardo, desde luego, de las garantías esenciales del debido proceso- podrían dar mérito a tal acusación, son las previstas en tal disposición.
22. A su vez, de lo establecido en el artículo 100 surge que si la acusación de la Comisión Permanente, previo también debido proceso, es votada favorablemente por el Congreso y ello da lugar a una “resolución acusatoria de contenido penal”, entonces, “el Fiscal de la Nación formula denuncia ante la Corte Suprema en el plazo de cinco días”, sin perjuicio de lo cual, a la par, el Parlamento está facultado para suspender al procesado en el ejercicio de la Presidencia (artículo 114, inciso 2, de la Norma Fundamental).
23. Ahora bien, ya en su momento el Tribunal Constitucional dejó establecido que la previsión recién reseñada del artículo 100 de la Constitución, “en modo alguno puede [ser interpretada en el sentido de] restringirse la autonomía que corresponde al Ministerio Público en el desenvolvimiento de las funciones que la Constitución le ha conferido en su artículo 159” (cfr. Sentencia recaída en el Expediente 0006-2003-PI/TC, fundamento 17). Es decir, no cabe interpretar que una resolución acusatoria de contenido penal emitida por el Parlamento, obligue al Ministerio Público a emitir la acusación regulada en el Título II de la Sección II del Libro Tercero del Nuevo Código Procesal Penal (NCP) que da mérito a la emisión del Auto de Enjuiciamiento regulado en el Título III.
24. Es por ello compatible con una adecuada interpretación del artículo 100 de la Constitución, lo previsto en el artículo 450, inciso 2, del NCP, en el sentido de que “[e]l Fiscal de la Nación,



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

en el plazo de cinco días de recibida la resolución acusatoria de contenido penal y los recaudos correspondientes, emitirá la correspondiente Disposición, mediante la cual formalizará la Investigación Preparatoria, se dirigirá a la Sala Penal de la Corte Suprema a fin de que nombre, entre sus miembros, al Vocal Supremo que actuará como Juez de la Investigación Preparatoria y a los integrantes de la Sala Penal Especial que se encargará del Juzgamiento, y designará a los Fiscales Supremos que conocerán de las etapas de Investigación Preparatoria y de Enjuiciamiento”.

25. Es decir, la resolución acusatoria del Congreso obliga a formalizar la Investigación Preparatoria, pero no a acusar, resultando de aplicación en ese marco el artículo 344, inciso 1, del NCPP, que establece que, una vez culminada la Investigación Preparatoria, “el Fiscal decidirá (...) si formula acusación, siempre que exista base suficiente para ello, o si requiere el sobreseimiento de la causa”. Siendo por ello que, atinadamente, el artículo 450, inciso 8, dispone que “[e]l auto de sobreseimiento o el que ampara una excepción u otro medio de defensa que enerve la pretensión acusatoria (...) en tanto adquieran firmeza, devuelve al procesado sus derechos políticos, sin que sea necesario acuerdo del Congreso de la República en este sentido”.
26. Pues bien, hasta aquí, se aprecia una equilibrada concretización de los artículos constitucionales concernidos, en el sentido de que queda claro que, durante su mandato, solo cabe formalizar un enjuiciamiento contra el Presidente, previa resolución acusatoria del Congreso de la República por alguna de las causales previstas en el artículo 117 de la Constitución, pero sin que ello signifique que dicha resolución comine al Ministerio Público a acusar ante el Poder Judicial al funcionario, ni menos aún, por supuesto, que el Poder Judicial se encuentre obligado a emitir un auto de enjuiciamiento. Dicha resolución parlamentaria acusatoria solo obliga a formalizar la Investigación Preparatoria, y es, además, en razón de lo dispuesto por el artículo 450, inciso 2, del NCPP, condición *sine qua non* para que ello ocurra, momento en el que se activan nuevamente con plena autonomía e independencia las respectivas competencias del Ministerio Público y del Poder Judicial.



**§6. ¿Puede el Presidente de la República ser investigado preliminarmente por el Ministerio Público?**

27. A mi juicio, el Ministerio Público se encuentra constitucionalmente facultado para investigar preliminarmente al Presidente de la República por la supuesta comisión de algún delito, durante su mandato.
28. Los fundamentales argumentos que permiten sustentar esta posición pueden ser nominados del siguiente modo: A) El argumento de la distinción entre investigación preliminar y ejercicio de la acción penal; B) El argumento de la eficacia; C) El argumento de la especialidad; D) El argumento de autoridad jurisprudencial; y, E) El argumento comparado.
- A) El argumento de la distinción entre investigación preliminar y ejercicio de la acción penal.**
29. De conformidad con la Norma Fundamental, entre otras, el Ministerio Público, tiene dos competencias: por un lado, “[c]onducir desde su inicio la investigación del delito” (artículo 159, inciso 4) y, por otro, “[e]jercitar la acción penal” (artículo 159, inciso 5). Que se trate de dos competencias previstas por separado no es causalidad, pues, si bien por momentos pueden entremezclarse, no son sinónimas.
30. El rol de investigación del Ministerio Público culmina con la formalización de la acusación ante la jurisdicción penal; a partir de ese momento, la competencia investigativa cesa y surge la pretensión punitiva de la fiscalía como manifestación por excelencia de ejercicio de la acción penal y que se mantendrá vigente hasta que se dicte la resolución judicial definitiva en la causa.
31. Por otra parte, no todo ejercicio de la competencia de investigación por parte del Ministerio Público, significa ejercicio de la acción penal. En esa línea, corresponde recordar que, de conformidad con lo establecido por el segundo párrafo del artículo 321.1 del NCPP, “[l]a Investigación Preparatoria se divide en dos subetapas: la investigación preliminar (...) y la Investigación Preparatoria formalizada (...)”. Esto se encuentra reafirmado por el artículo



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

337.2 del NCPP que establece que “[l]a investigación preliminar es una subetapa de la Investigación Preparatoria”.

32. Pues bien, partiendo de la nítida premisa de que la investigación preliminar y la investigación preparatoria formalizada no son lo mismo, corresponde tener presente que la investigación preliminar, si bien tiene como punto de inicio una disposición fiscal, puede activarse como consecuencia de la denuncia formulada por “cualquier persona” (artículo 326, inciso 1, del NCPP). En cambio, la investigación preparatoria formalizada solo puede ser impulsada como consecuencia de una disposición expedida por el Ministerio Público, luego de que considere que “de la denuncia, del Informe Policial o de las Diligencias Preliminares que realizó, aparecen indicios reveladores de la existencia de un delito, que la acción penal no ha prescrito, que se ha individualizado al imputado y que, si fuera el caso, se han satisfecho los requisitos de procedibilidad” (artículo 336, inciso 1, del NCPP). Es decir, para el Ministerio Público solo existe formalmente un imputado cuando se formaliza la investigación preparatoria, y, por ello, solo entonces comienza el ejercicio de la acción penal, a pesar de que antes ya se ha instaurado una investigación preliminar conducida por el Ministerio Público.
33. Ello lo tiene expuesto con claridad la Corte Suprema de República, cuando, reunidas sus Salas Penales en Pleno, ha sostenido que “como bien se sabe, al momento que se vienen realizando las diligencias preliminares el Ministerio Público aún no ha formulado la inculpación formal a través de la respectiva Disposición Fiscal; esto es, no ha promovido la acción penal ante el órgano jurisdiccional (...). [D]ebe quedar claro que con la formalización de la Investigación Preparatoria propiamente dicha el Fiscal recién ejerce la acción penal, acto de postulación (...) luego (...) notificado al Juez de la Investigación Preparatoria (artículos 3° [‘El Ministerio Público comunicará al Juez de la Investigación Preparatoria su decisión formal de continuar con las investigaciones preparatorias.’] y 336°.3 [‘El Fiscal, sin perjuicio de su notificación al imputado, dirige la comunicación prevista en el artículo 3 de este Código, adjuntando copia de la Disposición de formalización, al Juez de la Investigación Preparatoria.’] del Código Procesal Penal ) (...)” (cfr. VII Pleno Jurisdiccional de las Salas Penales Permanente y Transitoria. Acuerdo plenario N° 5-2011/CJ-116, fundamento 17).



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la inmunidad del titular de la Presidencia de la República | 152  
durante el ejercicio del cargo

34. En ese sentido, aunque en sentido lato podría decirse que el proceso penal se inicia con las diligencias preliminares de investigación, en sentido estricto, el proceso solo se incoa una vez que se ejerce la acción penal, esto es, una vez que se formaliza la investigación preparatoria.
35. Pues bien, en razón del aforamiento presidencial derivado de los artículos 99, 100 y 117 de la Constitución, lo que tiene impedido el Ministerio Público, durante el mandato presidencial, es ejercitar la competencia regulada en el artículo 159, inciso 5, de la Constitución, es decir, promover formalmente la acción penal contra el Presidente mientras no medie resolución acusatoria del Parlamento por las causas previstas en el artículo 117, lo que no incluye a las diligencias preliminares de investigación, hoy denominadas investigación preliminar, como manifestación de la competencia regulada en el artículo 159, inciso 4, de la Constitución.
36. Esta conclusión se hace aún más evidente, si se toma en consideración lo previsto en el artículo 1 del NCPP denominado “Acción penal”, cuyo inciso 4 señala: “Cuando corresponde la previa autorización del Congreso o de otro órgano público para el ejercicio de la acción penal, se observará el procedimiento previsto por la Ley para dejar expedita la promoción de la acción penal”. Es decir, es el ejercicio de la acción penal la que requiere previa autorización del Congreso, y aquella queda promovida con la formalización de la investigación preparatoria, no antes. Y es por ello que, de conformidad con el artículo 450, inciso 2, del NCPP, solo luego de recibida la resolución acusatoria de contenido penal por parte del Congreso, cabe emitir “la correspondiente Disposición, mediante la cual formalizará la Investigación Preparatoria”.

### **B) El argumento de la eficacia.**

37. Otro argumento que permite arribar a la conclusión de que el Presidente puede ser sujeto de una investigación preliminar, es consecuencia de un criterio de razonabilidad relacionado con la naturaleza y finalidad de las diligencias preliminares. En efecto, de conformidad con lo establecido en el artículo 330, inciso 2, del NCPP, “[l]a investigación preliminar tiene por finalidad inmediata



realizar los actos urgentes o inaplazables destinados a determinar si han tenido lugar los hechos objeto de conocimiento y su delictuosidad, así como asegurar los elementos materiales de su comisión, individualizar a las personas involucradas en los hechos, incluyendo a los agraviados, y, dentro de los límites de la Ley, asegurarlas debidamente; y como finalidad mediata investigar los hechos identificando, ubicando, capturando o citando a los presuntos autores y demás partícipes del hecho delictivo, a efectos de ponerlos a disposición del Fiscal con el informe policial respectivo para que este decida sobre la formalización de la Investigación Preparatoria”.

38. De esta manera, que una de las finalidades de la investigación preliminar sea “realizar los actos urgentes o inaplazables destinados a determinar si han tenido lugar los hechos objeto de conocimiento y su delictuosidad, así como asegurar los elementos materiales de su comisión”, permite concluir que, si esta no es realizada en tiempo oportuno, se corre un alto riesgo de que los elementos materiales de la conducta denunciada se desvanezcan y con ello la posibilidad de la eficacia de un juicio penal futuro.
39. Así, asumir que, como consecuencia de lo constitucionalmente estipulado, actos de investigación que, dadas las circunstancias, revisten una naturaleza urgente e inaplazable, deban esperar la culminación del mandato presidencial, es tanto como sostener que uno de los propósitos del aforamiento presidencial, además de resguardar el principio de eficiente gobierno, es procurar el potencial fracaso de una futura acción penal y del acceso a la justicia de las posibles víctimas. Tesis, como se comprenderá, manifiestamente irrazonable.

### **C) El argumento de la especialización.**

40. Por otra parte, en el escenario que determinadas denuncias requieran diligencias preliminares de investigación, no solo es necesario actuar con prontitud, sino con especialización. El Parlamento, desde luego, puede investigar actos supuestamente delictivos, pero no cuenta ni con la experticia, ni con la logística necesarias para hacerlo con la eficiencia con la que la haría el Ministerio Público y la Policía Nacional. Eliminar o debilitar irrazonablemente ante la *notitia criminis*, durante los 5 años del período presidencial, toda actividad investigativa del órgano a



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

quien la Constitución ha confiado, por antonomasia, la investigación del delito, confiándosela y, peor aún, solo por delitos tasados, a un órgano político por excelencia como es el Congreso de la República, significaría situar en serio riesgo el éxito de la investigación y, por ende, la búsqueda de justicia.

41. Por lo demás, en lo que atañe a los actos descritos por el artículo 117 de la Constitución, es de resaltarse que, conforme a lo previsto en el artículo 89, literal a, del Reglamento del Congreso, también corresponde al Fiscal de la Nación, presentar la denuncia constitucional respectiva, para lo cual, entre otros aspectos, debe precisar los fundamentos de hecho y de Derecho. Pues bien, para que el Ministerio Público ejerza esta competencia, es evidente que debe haber realizado previamente específicos actos preliminares de investigación. Un razonamiento contrario llevaría a sostener que ante una noticia criminal relacionada con el artículo 117 de la Constitución, el órgano por antonomasia constitucionalmente encargado de la investigación del delito, actúe llanamente como poco más que una mesa de partes canalizadora de la denuncia, lo cual resulta a todas luces irrazonable.

### **D) El argumento de la autoridad jurisprudencial.**

42. Que el antejuicio presidencial no impide constitucionalmente al Ministerio Público el desarrollo de diligencias preliminares es una conclusión a la que en su oportunidad ya ha arribado el Tribunal Constitucional, al precisar que “aun cuando en anterior oportunidad se pueda interpretar que este Tribunal ha considerado que se requiere de una acusación constitucional para que el Ministerio Público pueda realizar diligencias preliminares de investigación a los altos funcionarios comprendidos en el artículo 99° de la Constitución por la supuesta comisión de delitos, este Colegiado cumple con aclarar que la prerrogativa del antejuicio no es de recibo en esta etapa preliminar a cargo del Ministerio Público, toda vez que conforme lo establece el artículo 159° de la Constitución Política tal entidad se encuentra facultada para conducir la investigación del delito y, dado el caso, presentar la denuncia constitucional contra los altos funcionarios del Estado tal como se establece el artículo 89° del Reglamento del Congreso de la República. Por tanto, será en el procedimiento de la apreciación de la denuncia constitucional interpuesta por el Ministerio Público al amparo del artículo 89° que el Parlamento



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

determinará la verosimilitud de los hechos materia de la denuncia, así como la subsunción de ellos en los tipos penales establecidos legalmente, descartando aquellas que estuvieran sustentadas en móviles políticos” (cfr. Sentencia recaída en el Expediente 00013-2009-PI/TC, fundamento 46).

43. Del mismo parecer ha sido la Corte Suprema de la República, al señalar que “la obligación constitucional de persecución del delito justifica que, pese a (...) la exigencia del procedimiento parlamentario de acusación constitucional, resulte indispensable realizar diligencias preliminares para evitar la pérdida de fuentes de prueba y de elementos materiales que el mero transcurso del tiempo puede afectar, a veces irremediablemente, más aún si se está ante unos hechos graves y de especial relevancia social. En estas condiciones, desde una pauta de inevitable ponderación, es correcto asumir, sin desconocer las razones de fondo que pueden explicar el artículo 117 de la Constitución, que las diligencias preliminares constituyen unas actuaciones imprescindibles y que solo buscan reunir elementos mínimos para justificar la promoción de la acción penal, sin que a ello obste los mayores límites fijados por el indicado precepto constitucional. De [lo contrario], el riesgo de pérdida de fuentes de prueba y demás indicios materiales por presuntos delitos graves imputados a un Presidente de la República sería más relevante” (cfr. Recurso de apelación N.º 131/2022 Corte Suprema, fundamento tercero 3.E.).
44. A la fecha hay, pues, una coincidencia plena entre la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y de la Corte Suprema, en el sentido de que es constitucionalmente posible una investigación preliminar sobre el Presidente durante su mandato, coincidencia que determina la existencia de un argumento de autoridad jurisprudencial y que es consecuencia de una interpretación equilibrada de los valores constitucionales concernidos.

### **E) El argumento comparado.**

45. La posibilidad de que la fiscalía investigue al Presidente durante su mandato, es una tesis acogida incluso en los Estados Unidos de América, cuyo sistema es el paradigma de los regímenes presidencialistas y cuyo Presidente de la República, por lo mismo, y en razón de lo establecido en el Artículo II Sección 4 de su



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Constitución, goza de un singular nivel de inmunidad. La opinión jurídica del Departamento de Justicia de los Estados Unidos adoptada en 1973 y confirmada en el año 2000, acerca de la imposibilidad de acusar penalmente a un Presidente en funciones, nunca ha sido interpretada en el sentido de que ello impida investigarlo. Un ejemplo emblemático de ello fue la investigación seguida en 1998 por el fiscal independiente Kenneth Starr contra el ex Presidente Bill Clinton, mientras ejercía el cargo de Presidente, por el caso de una becaria de la Casa Blanca con la que Clinton tuvo una relación. De hecho, dicha investigación fiscal fue el preámbulo del *impeachment* (procedimiento de acusación) iniciado por la Cámara de Representantes en diciembre de 1998 por la supuesta comisión de los delitos de perjurio y obstrucción a la justicia, y que culminó con su absolución por parte del Senado en febrero de 1999.

46. Otro ejemplo es la investigación por el fiscal especial Robert Mueller sobre el caso de la supuesta interferencia rusa en las elecciones presidenciales estadounidenses de 2016, la cual incluía supuestas coordinaciones conspirativas entre la campaña presidencial de Donald Trump y Rusia, así como supuestos actos de obstrucción a la justicia. Aunque la investigación abarcó, en parte, hechos acontecidos con anterioridad al inicio formal del primer periodo presidencial de Trump (2017 – 2021), también incluyó la investigación de supuestos hechos ejecutados por el propio Trump mientras ejercía la presidencia. De hecho, tal como narra *The New York Times*, el informe fiscal describe numerosos momentos en los que Trump podría haber cometido el delito de obstrucción a la justicia mientras ejercía la presidencia (cfr. <https://www.nytimes.com/2019/04/18/us/politics/special-counsel-trump-obstruction.html>, revisada el 02 de junio de 2025). En cualquier caso, lo más relevante es advertir que la mayor parte de la investigación que incluía a Trump, además de su entorno, se desarrolló mientras ejercía la presidencia, e incluyó hechos realizados por el propio Trump mientras ejercía dicha presidencia, sin que ello haya sido interpretado como una violación al aforamiento presidencial.
47. Incluso, la reciente sentencia del 01 de julio de 2024, emitida por la Corte Suprema Federal de los Estados Unidos en el Caso Trump vs. Estados Unidos (cfr. [https://www.supremecourt.gov/opinions/23pdf/23-939\\_e2pg.pdf](https://www.supremecourt.gov/opinions/23pdf/23-939_e2pg.pdf) ,



revisada el 03 de junio de 2025), a pesar de su talante claramente restrictivo, señala que el Presidente tiene inmunidad contra el procesamiento penal por aquellas acciones de carácter oficial que lleve a cabo durante su mandato, pero no así frente a los actos no oficiales realizados durante el mismo. A lo que se suma que en ningún momento señala que esa inmunidad de procesamiento impida la realización de una investigación previa, lo cual, por cierto, es plenamente lógico, pues sin tal investigación previa, sería imposible determinar con nitidez si se trata de un acto oficial o no oficial. Prueba de ello es que, luego de la sentencia de la Corte Suprema Federal, ninguna de las diversas investigaciones seguidas contra Trump, han sido anuladas, si bien algunas han sido parcialmente reevaluadas.

48. Otro ejemplo que respalda la posición expresada en este voto, proveniente de un caso más cercano a la realidad del sistema peruano y su tradición jurídica, es el de Chile. El artículo 52, inciso 2, literal a, de su Constitución, señala que es atribución exclusiva de la Cámara de Diputados declarar si corresponde acusar al Presidente de la República, “por actos de su administración que hayan comprometido gravemente el honor o la seguridad de la Nación, o infringido abiertamente la Constitución o las leyes”, precisando que “[e]sta acusación podrá interponerse mientras el Presidente esté en funciones y en los seis meses siguientes a su expiración en el cargo”. No obstante, esta disposición no es interpretada en el sentido de que inmuniza al Presidente de las investigaciones de la Fiscalía. De hecho, en la actualidad, el Presidente Boric aparece como investigado e imputado en la causa abierta tras la fallida compra de la casa del ex presidente Salvador Allende; investigación en la que compareció voluntariamente rindiendo declaración el 28 de marzo último (cfr. <https://www.infobae.com/america/america-latina/2025/03/28/gabriel-boric-declaro-ante-la-fiscalia-en-la-causa-por-la-fallida-compra-de-la-casa-de-salvador-allende/>, revisada el 03 de junio de 2025).
49. Una interpretación del aforamiento como impedimento absoluto de acción investigativa por parte del Ministerio Público, órgano especializado constitucionalmente llamado a conducirla desde su inicio, tal como se presente en el a demanda, convierte a la referida prerrogativa funcional en una suerte de irrazonable blindaje, que comprometería socialmente de modo grave la credibilidad de las



instituciones involucradas, tanto del Ministerio Público y del Poder Judicial, como garantes constitucionales de un sistema de justicia eficiente, así como del Congreso y de la propia Presidencia de la República.

**§7. Alcances y límites de la investigación preliminar al Presidente de la República.**

50. Ahora bien, que se encuentre abierta constitucionalmente la posibilidad de iniciar una investigación preliminar, durante su mandato, al Presidente de la República, no significa que deba desconocerse la alta jerarquía de la investidura presidencial ni la extraordinaria relevancia de las competencias que ejerce. Investigación preliminar sí, pero con escrupuloso respeto a la gobernabilidad. Por ello, a mi criterio, la denuncia o noticia criminal que justifique el inicio de la investigación debe versar sobre una sospecha razonable en relación con hechos singularmente graves, es decir, cuyo grado de lesividad frente a determinados valores del Estado Constitucional, resulte intenso.

**A) Denuncias por graves violaciones a los derechos humanos o actos de corrupción como criterios justificantes de la investigación.**

51. En ese sentido, entre otros casos, las investigaciones necesariamente deben tener lugar cuando la denuncia verse sobre presuntas graves violaciones a los derechos humanos o presuntos actos de corrupción.

52. Como es sabido, los derechos humanos constituyen el sistema fundamental de valores en los que se asienta el Estado Constitucional, motivo por el cual los actos que presumiblemente han incidido de modo grave sobre su contenido protegido y que, por lo mismo, encuentran protección a través del *ius puniendi* estatal, justifican -máxime si media sospecha razonable sobre el primer mandatario-, una investigación preliminar inmediata que permita preservar y delimitar el acervo probatorio e indiciario necesario para el futuro respectivo procesamiento.

53. En esa línea, como ha señalado la Corte IDH, “son inadmisibles las disposiciones (...) que pretendan impedir la investigación y sanción de los responsables de las violaciones graves de los



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

derechos humanos tales como la tortura, las ejecuciones sumarias, extralegales o arbitrarias y las desapariciones forzadas, todas ellas prohibidas por contravenir derechos inderogables reconocidos por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos” (cfr. Caso Barrios Altos vs. Perú. Sentencia de 14 de marzo de 2001, párrafo 41).

54. El mismo razonamiento cabe, por supuesto, ante la supuesta comisión de crímenes de lesa humanidad, pues “van más allá de lo tolerable por la comunidad internacional y ofenden a la humanidad toda. El daño que tales crímenes ocasionan permanece vigente para la sociedad nacional y para la comunidad internacional, las que exigen la investigación y el castigo de los responsables. (...). De tal manera, en cumplimiento de su obligación de investigar y en su caso sancionar a los responsables de los hechos, el Estado debe remover todos los obstáculos, *de facto* y *de jure*, que mantengan la impunidad, y utilizar todos los medios disponibles para hacer expedita la investigación y los procedimientos respectivos y así evitar la repetición de hechos tan graves” (cfr. Caso La Cantuta vs. Perú. Sentencia del 29 de noviembre de 2006, párrafos 225 y 226).
55. A su vez, la Constitución reconoce implícitamente el principio de lucha contra la corrupción. Dicho principio deriva del artículo 41 de la Norma Fundamental que establece mecanismos preventivos, de sanción y de persecución contra la corrupción cometida por funcionarios y servidores públicos, e incluso por particulares. Por ende, el Estado tiene la obligación constitucional de combatirla en todas sus formas (cfr. Sentencias recaídas en los Expedientes 0016-2019-PI/TC, fundamento 5; y 1072-2023-PHC/TC, fundamento 48).
56. Es por ello que el Tribunal Constitucional ha puesto de relieve que “en el plano normativo-constitucional, tal como ocurre con el terrorismo, el tráfico ilícito de drogas, el espionaje, la traición a la patria y el genocidio, el Constituyente ha advertido la dimensión particularmente disvaliosa de los actos de corrupción, por la magnitud del daño que provocan al cuadro material de valores reconocido por la Constitución” (cfr. Sentencias recaídas en los Expedientes 0019-2005-PI/TC, fundamento 59; y 1072-2023-PHC/TC, fundamento 51).



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la inmunidad del titular de la Presidencia de la República | 160  
durante el ejercicio del cargo

57. Y es que es evidente que la constitucionalización de la lucha contra una forma delictiva, denota lo profundamente dañina que ella resulta para una multiplicidad de bienes de relevancia constitucional. De ahí que se haya señalado que “el interés constitucional de combatir la corrupción viene reforzado desde la Constitución” (cfr. Sentencias recaídas en los Expedientes 0017-2011-PI/TC, fundamento 17; y 1072-2023-PHC/TC, fundamento 52), y que “los actos de corrupción no solo resultan contrarios al orden jurídico penal, sino que se encuentran reñidos con los más elementales designios de la ética y la moral y, también, con los valores constitucionales” (cfr. Sentencias recaídas en los Expedientes 0019-2005-PI/TC, fundamento 47; y 1072-2023-PHC/TC, fundamento 52).
58. Por ello, se coincide con lo señalado por la Corte IDH en la Resolución 1/18, “*Corrupción y Derechos Humanos*”, cuando señala que “la corrupción es un complejo fenómeno que afecta a los derechos humanos en su integralidad –civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales–, así como al derecho al desarrollo; debilita la gobernabilidad y las instituciones democráticas, fomenta la impunidad, socava el Estado de Derecho y exacerba la desigualdad”
59. Dicha obligación de lucha contra la corrupción, no deriva solo de la axiología de la Norma Fundamental, sino también de las obligaciones de origen convencional que ha contraído el Estado peruano, y que, en virtud del artículo 55 de la Constitución, forman parte del Derecho nacional.
60. En ese marco, se tiene la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC), una de cuyas finalidades es “[p]romover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción” (artículo 1, literal a), y cuyo artículo 30.2, establece la obligación de cada Estado parte de “adoptar[] las medidas que sean necesarias para establecer o mantener, de conformidad con su ordenamiento jurídico y sus principios constitucionales, un equilibrio apropiado entre cualesquiera inmunidades o prerrogativas jurisdiccionales otorgadas a sus funcionarios públicos para el cumplimiento de sus funciones y la posibilidad, de ser preciso, de proceder efectivamente a la investigación, el enjuiciamiento y el fallo de los delitos tipificados con arreglo a la presente Convención”.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la inmunidad del titular de la Presidencia de la República | 161  
durante el ejercicio del cargo

61. La obligación de alcanzar ese equilibrio se manifiesta, justamente, cuando, sin inobservar la garantía institucional del aforamiento presidencial derivada de los artículos 99, 100 y 117 de la Constitución, se entiende que está constitucionalmente permitida, cuando menos, la investigación preliminar del Presidente de la República por presuntos actos de corrupción.
62. En la sentencia en mayoría, se sostiene que “si bien los tratados forman parte del derecho nacional en atención de lo previsto en el artículo 55 de la Norma Fundamental, ello no conlleva a que su incorporación —en sede interna— termine por desvirtuar o rebasar el sistema jurídico o modelo internos, cuya norma suprema lo constituye la Constitución Política”, pretendiendo dar a entender que la CNUCC “desvirtúa” o “rebasa” en algún aspecto nuestro sistema jurídico interno, a pesar de que resulta plenamente compatible con él.
63. Asimismo, en la sentencia en mayoría se sostiene que “sustentar una investigación penal en contra del titular de la Presidencia de la República en ejercicio, en virtud de «normas convencionales» cuyo contenido genérico corresponde ser implementado conforme a sus posibilidades por cada Estado Parte (en el cual no solo se encuentra comprendido el Ministerio Público), a todas luces resulta una conducta contraria a un Estado Constitucional en el que la Constitución Política impera como *Norma Normarum*”. Con esta afirmación, nuevamente, se insinúa erróneamente una incompatibilidad entre la Constitución y la CNUCC, a pesar de su plena armonía.
64. Cabe recordar que de conformidad con el segundo párrafo del artículo 57 de la Constitución, “[c]uando el tratado afecte disposiciones constitucionales debe ser aprobado por el mismo procedimiento que rige la reforma de la Constitución, antes de ser ratificado por el Presidente de la República”. Pues bien, si la CNUCC no fue aprobada a través de este procedimiento, es porque, con acierto, no se advirtió antinomia alguna entre sus cláusulas y la Norma Fundamental. Y, a diferencia de lo sostenido en la ponencia, el hecho de que en ciertos aspectos dicha Convención pueda requerir la adopción de medidas para su mejor implementación interna, no significa que no pueda ser aplicada



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

directamente como base jurídica coadyuvante para fundamentar una investigación preliminar contra el Presidente de la República.

65. Por lo demás, en la hipótesis negada de que existiera alguna incompatibilidad entre la CNUCC y alguna norma de Derecho interno, conviene tener presente que, de conformidad con el artículo 27 de la Convención de Viena, que forma parte del Derecho nacional (artículo 55 de la Constitución), ningún Estado puede “invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado”.
66. Así como la CNUCC, también es de destacarse la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC), ratificada a través del Decreto Supremo 075-2004-RE, cuyo artículo II, numeral 1, establece como finalidad de la referida Convención: promover y fortalecer el desarrollo, por cada uno de los Estados Partes, de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción.
67. La CICC, en su Preámbulo, enfatiza que “[l]a corrupción socava la legitimidad de las instituciones públicas, atenta contra la sociedad, el orden moral y la justicia, así como contra el desarrollo integral de los pueblos”, agregando que “la democracia representativa, condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región, por su naturaleza, exige combatir toda forma de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas, así como los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio”.
68. Por todo ello, cabe concluir, tal como lo ha hecho el Tribunal Constitucional, que los actos de corrupción alcanzan tal nivel de gravedad, que violan el macro bien jurídico denominado orden público constitucional, el cual engloba la defensa de la supremacía normativa de la Constitución, de los derechos fundamentales y del resto de bienes jurídicos de relevancia constitucional (cfr. Sentencia recaída en el Expediente 1072-2023-PHC/TC, fundamento 54). Y, por ello mismo, es manifiestamente razonable y constitucionalmente obligatorio interpretar que ante eventuales hechos verosímiles de corrupción es viable el despliegue de una investigación preliminar sobre el Presidente, sin requerirse para ello esperar la culminación de su mandato o autorización congresal alguna.



**B) Tipología de diligencias preliminares e investigación al Presidente de la República.**

69. En la sentencia en mayoría se señala que las “diligencias preliminares se enmarcan ineludiblemente en el ámbito del proceso penal” y que “*el inicio («incoación») del proceso penal contra el titular de la Presidencia de la República en ejercicio, se efectuará una vez culminado el antejuicio político ante el seno del Congreso de la República y luego de que se haya determinado que «ha lugar la formación de causa» y, además, se emita la «resolución acusatoria de contenido penal»*” (énfasis del original). Así, a diferencia de lo sustentado en este voto, la posición mayoritaria parte de la premisa de que no es posible entablar una investigación preliminar contra el Presidente.
70. No obstante, luego acepta la posibilidad de que “la Fiscalía de la Nación se encuentr[e] habilitada sólo para realizar aquellos *actos de investigación* que resulten urgentes, inaplazables, estrictamente necesarios y siempre que las circunstancias del caso concreto lo ameriten y respetando, además, la dignidad del cargo presidencial” (énfasis del original). Desde luego, tales “actos de investigación” no podrían ser otros que aquellos que se desarrollan en el marco de una investigación preliminar (diligencias preliminares), al punto de que luego la ponencia denominará “diligencias” a tales actos de investigación, con lo cual se advierte una nítida contradicción en la sentencia en mayoría. Para evitar esta contradicción, habría que concluir que, en definitiva, aunque de modo delimitado, la ponencia sí acepta la posibilidad de investigar preliminarmente al Presidente.
71. Ahora bien, los actos de investigación (a saber, diligencias preliminares) que, a juicio de la mayoría, podría disponer el Ministerio Público, son solamente los siguientes: (i) la toma de declaración del titular de la Presidencia de la República en ejercicio, incluyendo el reconocimiento de documentos, personas, voces y/o objetos; (ii) realizar pedidos de información, y (iii) solicitar la entrega de prueba documental.
72. A mi criterio, si bien, con el objetivo de proteger el principio de buen gobierno presidencial, no cabe realizar cualquier tipo de diligencia investigativa sobre el primer mandatario y las que quepan realizarse, deben producirse con un estricto criterio de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

proporcionalidad, de modo tal que, sin descuidar la adecuada consecución de su objetivo, resulten estrictamente necesarias, no resulta equilibrado constreñirlas a la escueta lista formulada en la sentencia en mayoría.

73. A mi juicio, el NCPP ofrece una amplia gama de diligencias preliminares que, realizadas bajo cánones de proporcionalidad, pueden ser aplicadas a una investigación sobre el Presidente, sin que ello afecte el principio de resguardo del eficiente gobierno presidencial.
74. Así, en primer término, en el marco de una investigación preliminar que involucre al Presidente de la República, el Ministerio Público puede solicitar al Presidente la entrega de prueba documental (artículo 184 y siguientes del NCPP) y de la información relevante (artículo 337, inciso 3, literal b, del NCPP), encontrándose este en la obligación de entregarla, salvo los límites establecidos en la ley, conforme a la Constitución.
75. Asimismo, cabe la realización de las pericias reguladas en el artículo 172 y siguientes de NCPP, siempre que, para la explicación y mejor comprensión de algún hecho, se requiera conocimiento especializado de naturaleza científica, técnica, artística o de experiencia calificada. Del mismo modo, es viable realizar las pesquisas reguladas en el artículo 208, inciso 1, del NCPP, en lugares abiertos, cosas o personas cuando existan motivos plausibles para considerar que se encontrarán rastros del delito, y siempre que tales pesquisas no impliquen algún nivel de intervención sobre la persona misma del Presidente. También son viables las diligencias de inspección para comprobar las huellas y otros efectos materiales que el delito haya dejado, así como las diligencias de reconstrucción, siempre que ello no afecte el ejercicio de las competencias presidenciales ni incidan directamente sobre la persona del Presidente.
76. También resulta constitucionalmente posible, cuando resulte estrictamente necesario, el levantamiento del secreto bancario (artículo 235 del NCPP) y de la reserva tributaria (artículo 236 del NCPP) del Presidente, así como la videovigilancia (artículo 207 y siguientes del NCPP), siempre que ésta se realice en espacios públicos; y también la clausura o vigilancia de locales e inmovilización temporal de bienes muebles (artículo 237 y siguientes del NCPP).



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la inmunidad del titular de la Presidencia de la República | 165  
durante el ejercicio del cargo

77. Siempre que resulte estrictamente necesario, que sea previsible que será negado el ingreso y existan motivos razonables para considerar que se oculta el imputado o alguna persona evadida, distinta del Presidente, o que se encuentran bienes delictivos o cosas relevantes para la investigación, en una investigación dirigida contra el Presidente, es viable el allanamiento y registro domiciliario de una casa habitación, casa de negocio, dependencias cerradas, o recinto habitado temporalmente, y de cualquier otro lugar cerrado (artículo 214 y siguientes del NCPP), mientras no se trate del ámbito espacial en el que el Presidente habitualmente desarrolla sus funciones, en particular, aquel instalado dentro de Palacio de Gobierno.
78. En la medida de que ello podría comprometer seriamente el orden interno, la seguridad nacional y el principio de buen gobierno, en el marco de una investigación al Presidente de la República, no es procedente la interceptación e incautación postal (artículo 226 y siguientes del NCPP), ni tampoco la intervención de comunicaciones o telecomunicaciones (artículo 230 y siguientes del NCPP), del Presidente de la República.
79. En aras de proteger el principio de eficiencia en el ejercicio gubernamental, en ningún caso en una investigación, esté o no incurso en ella el Presidente, este puede ser compelido a declarar o testificar, sin perjuicio de lo cual puede ser invitado a hacerlo, dependiendo de su voluntad rendir o no la respectiva declaración o testimonio. Por el mismo motivo, tampoco cabe que en una investigación seguida al Presidente, se ordene alguna clase de intervención corporal (artículo 211 y siguientes del NCPP) sobre su persona, ni que se adopte contra él algún tipo de medida de coerción procesal como la detención, en cualquiera de sus formas (artículo 259 y siguientes del NCPP), la comparecencia (artículo 286 y siguientes del NCPP) o el impedimento de salida del país (artículo 295 y siguientes del NCPP).
- §8. Análisis del caso concreto.**
80. De acuerdo a la demanda, existen determinadas actuaciones del Ministerio Público que se encontrarían viciadas de incompetencia.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la inmunidad del titular de la Presidencia de la República | 166  
durante el ejercicio del cargo

81. Así, se tiene que mediante Disposición 1 del 10 de mayo de 2024, emitida en la Carpeta Fiscal 153-2024, se dispuso el inicio de diligencias preliminares contra Dina Ercilia Boluarte Zegarra, actual Presidenta de la República. En ella se señala que la Presidenta habría requerido al Ministro del Interior para que desactive el EFICCOP (Equipo Especial de Fiscales contra la corrupción del poder) a fin de neutralizar las investigaciones contra su hermano y su abogado, y, de esa manera, sustraerlos de la persecución penal correspondiente a la carpeta fiscal 11-2023. En la referida Disposición, se concluye que los hechos imputados se subsumirían preliminarmente en la conducta de presunta: (i) instigadora de la comisión de los delitos de encubrimiento personal agravado, contemplado en el artículo 407 del Código Penal; y (ii) autora del delito de abuso de autoridad, previsto en el artículo 307 del citado Código; precisando además que las diligencias preliminares buscan “verificar si el conocimiento que se tiene de la sospecha de un delito [...] tiene contenido de verosimilitud”.
82. En segundo lugar, mediante la Disposición 2 del 10 de enero de 2023, emitida en la Carpeta Fiscal 277-2022, se ordenó el inicio de diligencias preliminares contra la Presidenta de la República y contra otras personas, por los presuntos delitos de genocidio, homicidio calificado y otros (lesiones). En dicha Disposición se indica que la Presidenta, de acuerdo con el artículo 167 de la Constitución Política, es la Jefe Suprema de las Fuerzas Armadas y de la PNP y que, en dicha calidad “tiene capacidad y obligación funcional de dictar los lineamientos y medidas para controlar los desmanes y acciones violentas”. Teniendo en cuenta ello, se dispuso “iniciar diligencias preliminares contra la Presidenta por Genocidio, homicidio calificado y lesiones graves”.
83. Por otra parte, mediante la Disposición 1, del 18 de marzo de 2024, emitida en la Carpeta Fiscal 68-2024, se dispuso el inicio de diligencias preliminares contra la Presidenta de la República, en dicha calidad y como Ministra de Desarrollo e Inclusión Social, por los presuntos delitos de enriquecimiento ilícito y omisión de consignar declaraciones en documentos. En dicha disposición se alude, concretamente, al presunto incremento ilícito de su patrimonio por la adquisición de relojes de la marca “Rolex” valorizados en \$32,000, lo que constituiría, presuntamente el delito de enriquecimiento ilícito. Además, se imputa a la Presidenta la omisión de declarar tales relojes, lo que habría configurado el



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la inmunidad del titular de la Presidencia de la República | 167  
durante el ejercicio del cargo

“delito de omisión de consignar declaraciones en documentos”. En esta carpeta se dispuso “programar la declaración indagatoria de: Dina Boluarte Zegarra [...] bajo apercibimiento de conducción compulsiva”. En el marco de esta investigación, la Resolución Uno, emitida en el Expediente 00018-2024-1-5001-JS-PE-01, de fecha 28 de marzo de 2024, emitida por el Juzgado Supremo de Investigación Preparatoria, declaró fundados los requerimientos, entre otros, de allanamiento, registro domiciliario, registro personal y registro vehicular, autorizando, además, la incautación de relojes “Rolex” y documentos relacionados, contra Dina Ercilia Boluarte Zegarra.

84. Pues bien, a pesar de que, según se ha sustentado *supra*, la sentencia en mayoría considera que -aunque en un marco de diligencias, a mi criterio, impropiedades delimitadas- el Ministerio Público sí puede realizar actos de investigación por hechos no relacionados con el artículo 117 de la Constitución, inconsistentemente, considera que las investigaciones contenidas en las Carpetas Fiscales 153-2024, 277-2022, 68-2024, constituyen actos viciados de incompetencia, pues, a decir de la ponencia, se expidieron sin un marco jurídico preexistente que lo habilitara.
85. Si la propia sentencia en mayoría, luego de interpretar el marco normativo preexistente, ha llegado a la conclusión de que sí es posible realizar ciertos actos de investigación ¿cómo es posible que se sostenga que las investigaciones preliminares aperturadas por la fiscalía contra la actual mandataria carecen *per se* de un marco jurídico habilitante?; ¿es que acaso el Ministerio Público, antes de que lo haga la sentencia en mayoría, estaba impedido de arribar a la misma conclusión interpretativa? .
86. Por el contrario, a mi juicio, en todos los casos descritos se está ante investigaciones preliminares (no investigaciones preparatorias formalizadas, menos aún acusaciones) seguidas sobre la Presidenta de la República y otras personas, por la supuesta comisión de delitos de corrupción o graves violaciones a los derechos humanos; motivo por el cual, según se ha sustentado *supra*, ello resulta plenamente constitucional.
87. Ahora bien, de las dos primeras disposiciones descritas y cuestionadas en este proceso no deriva con precisión las diligencias investigativas ordenadas o adoptadas. Empero, sí



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la inmunidad del titular de la Presidencia de la República | 168  
durante el ejercicio del cargo

ocurre ello en el caso de la carpeta fiscal derivada de la tercera disposición descrita, a saber, la Disposición 1, del 18 de marzo de 2024. En el marco de dicha investigación se declaró fundados los requerimientos de allanamiento, registro domiciliario, registro personal y registro vehicular, autorizando, además, la incautación de relojes “Rolex” y documentos relacionados, contra la actual Presidenta de la República.

88. Como se señaló *supra*, siempre que resulte estrictamente necesario, en una investigación dirigida contra el Presidente, es viable el allanamiento y registro domiciliario de una casa habitación, casa de negocio, dependencias cerradas, o recinto habitado temporalmente, y de cualquier otro lugar cerrado (artículo 214 y siguientes del NCPP), mientras no se trate del ámbito espacial en el que el Presidente habitualmente desarrolla sus funciones, en particular, aquel instalado dentro de Palacio de Gobierno.
89. En ese sentido, no se halla invalidez en la autorización judicial a la realización del allanamiento, registro e incautación, contenida en la Resolución Uno, de fecha 28 de marzo de 2024, emitida por el Juzgado Supremo de Investigación Preparatoria. Ahora bien, ello es así siempre que se interprete que ello no incluye la posibilidad del registro personal a la Presidenta o el allanamiento del ámbito espacial en el que habitualmente desarrolla sus funciones, en particular, aquel instalado dentro de Palacio de Gobierno. Cosa que no ha sucedido en el presente caso.
90. De otro lado, tal como se refirió anteriormente, en aras de proteger el principio de eficiencia en el ejercicio gubernamental, en ningún caso en una investigación, esté o no incurso en ella el Presidente, este puede ser compelido a declarar o testimoniar, sin perjuicio de lo cual puede ser invitado a hacerlo, dependiendo de su voluntad rendir o no la respectiva declaración o testimonio. Por ello, resulta inconstitucional que en la carpeta fiscal derivada de la Disposición 1, del 18 de marzo de 2024, se haya dispuesto “programar la declaración indagatoria de: Dina Boluarte Zegarra [...] bajo apercibimiento de conducción compulsiva”.
91. Sin perjuicio de lo expuesto, resulta fundamental tener presente que, si bien, según se ha sostenido y bajo los condicionantes desarrollados, es posible investigar preliminarmente a un



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la inmunidad del titular de la Presidencia de la República | 169  
durante el ejercicio del cargo

Presidente de la República en ejercicio, dicha investigación preliminar no puede extenderse más allá de un plazo razonable, es decir, el estrictamente necesario para recabar y asegurar los elementos de prueba pertinentes; pues, de lo contrario, no en razón de la persona o de la materia investigada, sino del irrazonable tiempo transcurrido, se culminará por afectar el principio de buen gobierno presidencial.

92. Ello significa que la investigación preliminar deberá culminar dentro de dicho plazo razonable, sea con el archivo respectivo, sea con la denuncia correspondiente -en el escenario de tratarse de los casos previstos en el artículo 117 de la Constitución-, o, en los demás casos, con la disposición de suspensión de la investigación a la espera de que culmine el mandato presidencial.
93. A lo largo de los fundamentos precedentes se han expuesto las razones constitucionales que autorizan al Ministerio Público para realizar una investigación preliminar al Presidente de la República por casos distintos a los previstos en el artículo 117 de la Constitución y por tanto no coincido con lo señalado en los fundamentos 164 y 165 de la sentencia en mayoría cuando critica severamente la interpretación o criterio seguido por el Ministerio Público. Sin embargo, tengo que subrayar que aun en la lógica de la propia sentencia en mayoría este razonamiento continúa siendo inconsistente puesto que admite la realización de algunas gestiones de investigación, sin incluso establecer límites materiales.

Por estas consideraciones, mi voto es por:

1. Declarar **FUNDADA en parte** la demanda y, por consiguiente, únicamente inconstitucional la disposición de programar la declaración indagatoria de la Presidenta de la República, Dina Boluarte Zegarra, bajo apercibimiento de conducción compulsiva, emitida en la Carpeta Fiscal 68-2024, derivada de la Disposición 1, del 18 de marzo de 2024.
2. Declarar **INFUNDADA** la demanda en lo demás que contiene.
- S.

**MONTEAGUDO VALDEZ**