



**ESCUELA DE POSGRADO**  
UNIVERSIDAD CÉSAR VALLEJO

**El procedimiento parlamentario de control político en la  
responsabilidad funcional del Jefe de Estado en el Perú,  
2016**

**TESIS PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE:**

Doctor en Derecho

**AUTOR:**

Mg. Alvaro Fernando López Cazorla

**ASESOR:**

Dr. Rodolfo Fernando Talledo Reyes

**SECCIÓN:**

Doctorado en Derecho

**LÍNEA DE INVESTIGACIÓN:**

Derecho Constitucional

**LIMA-PERU**

**2018**



DICTAMEN DE LA SUSTENTACIÓN DE TESIS

EL / LA MAESTRO (A): LÓPEZ CAZORLA ÁLVARO FERNANDO

Para obtener el Grado Académico de *Doctor en Derecho*, ha sustentado la tesis titulada:

EL PROCEDIMIENTO PARLAMENTARIO DE CONTROL POLÍTICO EN LA RESPONSABILIDAD FUNCIONAL DEL JEFE DE ESTADO EN EL PERÚ, 2016

Fecha: 9 de agosto de 2018

Hora: 12:00 m.

JURADOS:

PRESIDENTE: Dra. Yda Rosa Cabrera Cueto

Firma: .....

SECRETARIO: Dra. Yolanda Soria Pérez

Firma: .....

VOCAL: Dr. Rodolfo Fernando Talledo Reyes

Firma: .....

El Jurado evaluador emitió el dictamen de:

..... Aprobado por excelencia .....

Habiendo encontrado las siguientes observaciones en la defensa de la tesis:

.....  
.....  
.....  
.....

Recomendaciones sobre el documento de la tesis:

.....  
.....  
.....

**Nota:** El tesista tiene un plazo máximo de seis meses, contabilizados desde el día siguiente a la sustentación, para presentar la tesis habiendo incorporado las recomendaciones formuladas por el jurado evaluador.

### **Dedicatoria**

A mi esposa Alicia; y a mis hijos Álvaro  
Javier y Viviana Victoria.

## **Agradecimiento**

A la Escuela de Posgrado de la prestigiosa Universidad César Vallejo; por haber continuado estudios superiores y poder alcanzar uno de los objetivos graduándonos en el Doctorado.

A los docentes, quienes con su experiencia guiaron nuestra permanencia en la Universidad, permitiéndonos culminar exitosamente.

Al profesor – asesor Dr. Rodolfo Talledo, por el apoyo con sus conocimientos dentro del desarrollo de este trabajo.

A todas las personas que apoyaron en la realización y culminación del presente informe de tesis.

### **Declaratoria de autenticidad**

Yo, Álvaro Fernando López Cazorla estudiante del Programa de Doctorado en Derecho de la Escuela de Posgrado de la Universidad César Vallejo, con DNI N° 10553202 con la Investigación denominada “El procedimiento parlamentario de control político en la responsabilidad funcional del Jefe de Estado en el Perú, 2016”

Declaro bajo juramento que:

1. La investigación es netamente de mi autoría.
2. He continuado su elaboración de acuerdo con las normas internacionales de citas y referencias para las fuentes debidamente consultadas. Por tanto, la tesis no cuenta con indicios de plagio ni total ni parcialmente.
3. La tesis no ha sido copiada; es decir, no ha sido hecha pública ni presentada en oportunidades anteriores para algún grado académico previo o título profesional.
4. La información presentada en los resultados es original de acuerdo con el muestreo de entrevistados que son parte del estudio, no han sido falseados, ni duplicados, ni copiados y por tanto los resultados que se presenten en la tesis se constituirán en aportes a la realidad investigada.

De encontrarse el fraude (datos que no son coherentes con el estudio), plagio (información sin citar a autores), autoplagio (presentado anteriormente como propio que ya ha sido publicado), autoría que no es propia (uso ilegal de información ajena) o falsificación (representar falsamente las ideas de otros), soy responsable de las consecuencias y haciéndome acreedor de sanciones que de mi acción se deriven, estando expuesto a la normatividad que presenta la Universidad César Vallejo.

Los Olivos, 24 de mayo de 2017

Álvaro Fernando López Cazorla

DNI N° 10553202

## Presentación

Señores miembros del Jurado deo a disposición el siguiente estudio de investigación titulado: *El procedimiento parlamentario de control político en la responsabilidad funcional del Jefe de Estado en el Perú, 2016*, el objetivo fue determinar la relación del procedimiento parlamentario en el control político para establecer la responsabilidad funcional del Jefe de Estado en el Perú. Se analizaron los datos tomados a 5 expertos en el tema y en función a la diligencia de los procedimientos del análisis y elaboración de los datos obtenidos, mostramos esta Investigación, esperando que interese de instrumento de consulta para investigaciones a futuro y nuevas propuestas que favorezcan en el progreso del problema. De esta manera, se da cumplimiento a las normas del Reglamento vigente de Grados y Títulos de la Universidad Cesar Vallejo, para obtener el Grado Académico de Doctor.

La tesis está organizada por siete capítulos: En el capítulo I se contempló la introducción (antecedentes, fundamentación científica, justificación, problema, hipótesis, objetivos); en el capítulo II las variables de investigación, operacionalización, metodología, tipo de estudio, diseño, población, muestra, muestreo, técnicas e instrumentos de recolección de datos, métodos de análisis de datos y aspectos éticos; en el capítulo III los resultados; en el capítulo IV la discusión de los resultados; en el capítulo V las conclusiones; en el capítulo VI las recomendaciones; en el capítulo VII las referencias bibliográficas y apéndices.

Señores del jurado, esperando que esta iniciativa de investigación sea analizada y se cuente con los parámetros para que sea aprobada.

El Autor

## Índice

	<b>Página</b>
Página de jurados	ii
Dedicatoria	iii
Agradecimiento	iv
Declaración de autoría	v
Presentación	vi
Índice	vii
Índice de tablas	ix
Resumen	x
Abstract	xi
Resumo	xii
<b>I Introducción</b>	
1.1 Antecedentes	14
1.2 Fundamentación científica	17
1.2.1 Bases Teóricas de la Variable Procedimiento parlamentario de control político	18
1.2.2 Bases Teóricas de la Responsabilidad funcional del Jefe de Estado	62
1.3 Justificación	70
1.4 Problema	72
1.5 Hipótesis	74
1.6 Objetivos	74
<b>II. Marco Metodológico</b>	
2.1 Variables	76
2.2 Categorización	76
2.3 Metodología	77
2.4 Métodos de estudio	78
2.5 Metodología	78

2.6	Sujetos de investigación	78
2.7	Técnicas e instrumentos de recolección de datos	80
2.8	Métodos de análisis de datos	81
2.9	Mapeamiento	82
<b>III. Resultados</b>		
3.1	Descripción	84
3.1.1	Análisis del procedimiento parlamentario en el control político	84
3.1.2	Análisis de la responsabilidad funcional del Jefe de Estado en el Perú	85
<b>IV. Discusión</b>		87
<b>V. Conclusiones</b>		93
<b>VI. Recomendaciones</b>		96
<b>VII. Referencias Bibliográficas</b>		99
<b>VIII. Anexo ;</b>		103
Anexos 1.	Matriz de consistencia	
Anexos 2.	Instrumento	
Anexos 3.	Documentos	
Anexos 4.	Instrumento	
Anexos 5.	Instrumento	



**Índice de tablas**

	<b>Página</b>
Tabla 1. Categorización del concepto Procedimiento parlamentario de control político	76
Tabla 2. Categorización del concepto Responsabilidad funcional del Jefe de Estado	77
Tabla 3. Expertos	81

## Resumen

El propósito de la investigación ha sido Determinar la relación del procedimiento parlamentario de control político en la responsabilidad funcional del Jefe de Estado en el Perú, 2016.

En cuanto a la metodología de investigación, esta es de tipo aplicada, con un diseño cualitativo, la población estuvo constituida por los expertos del tema planteado, la muestra se ha determinado en relación a cinco especialistas del tema. La técnica a utilizar en esta investigación es la Entrevista semi estructurada orientada a la población de estudio. En cuanto a las fuentes secundarias, la técnica es de análisis documental y el instrumento es el análisis de contenido.

El tema tratado, analiza el procedimiento parlamentario de control político, la cual se presenta como una medida que ha sido evaluada a través de los instrumentos que se formularon con preguntas relacionadas a los objetivos. También se analiza la responsabilidad funcional del Jefe de Estado, presentándose una serie de indicadores que se relacionan directamente con la variable, para lo cual se aplicó una entrevista tomando en cuenta las siguientes dimensiones: Responsabilidad política, Competencias del Jefe de Estado y la Responsabilidad constitucional. De esta manera, a fin de cumplir con el objetivo general se llega a determinar que el estudio es de tipo no experimental, descriptivo y cualitativo.

Se concluye la comprobación de una relación directa y significativa entre las variables procedimiento parlamentario de control político y la responsabilidad funcional del Jefe de Estado en el Perú. Lo que se interpreta la reformulación de los procesos parlamentarios deben ser de manera adecuada.

**Palabras Claves:** Procedimiento, acusación, constitucional, control, decretos, urgencia, responsabilidad funcional, Responsabilidad política.

## Abstract

The purpose of the investigation has been to determine the relationship of the parliamentary procedure of political control with the functional responsibility of the Head of State in Peru.

Regarding the research methodology, this is of the applied type, with a qualitative design, the population was constituted by the experts of the proposed topic, the sample has been determined in relation to five specialists of the subject. The technique to be used in this research is the Structured Interview oriented to the study population. Regarding the secondary sources, the technique is of documentary analysis and the instrument is content analysis.

The topic discussed, analyzes the parliamentary procedure of political control, which is presented as a measure that has been evaluated through the instruments that were formulated with questions related to the objectives. It also analyzes the functional responsibility of the Head of State, presenting a series of indicators that are directly related to the variable, for which an interview was applied taking into account the following dimensions: Political responsibility, Competencies of the Head of State and Constitutional Responsibility. In this way, in order to comply with the general objective, it is determined that the study is non-experimental, descriptive and qualitative.

It concludes the verification of a direct and significant relationship between the parliamentary procedure variables of political control and the functional responsibility of the Head of State in Peru. What is interpreted in the reformulation of parliamentary processes must be adequate.

**Key words:** Procedure, accusation, constitutional, control, decrees, urgency, functional responsibility, political responsibility.

## Resumo

O objetivo da investigação foi determinar a relação do procedimento parlamentar de controle político com a responsabilidade funcional do Chefe de Estado no Peru. Em relação à metodologia de pesquisa, este é do tipo aplicado, com um projeto qualitativo, a população foi constituída pelos especialistas do tópico proposto, a amostra foi determinada em relação a cinco especialistas do assunto. A técnica a ser usada nesta pesquisa é a entrevista estruturada orientada para a população estudada. Em relação às fontes secundárias, a técnica é de análise documental e o instrumento é a análise de conteúdo.

O tema discutido, analisa o procedimento parlamentar de controle político, que é apresentado como uma medida que foi avaliada através dos instrumentos que foram formulados com questões relacionadas aos objetivos. Analisa também a responsabilidade funcional do Chefe de Estado, apresentando uma série de indicadores diretamente relacionados à variável, para o qual foi realizada uma entrevista levando em consideração as seguintes dimensões: Responsabilidade política, Competências do Chefe de Estado e Responsabilidade Constitucional. Desta forma, para cumprir o objetivo geral, determina-se que o estudo não seja experimental, descritivo e qualitativo.

Conclui a verificação de uma relação direta e significativa entre as variáveis do controle parlamentar do controle político e a responsabilidade funcional do Chefe de Estado no Peru. O que é interpretado na reformulação dos processos parlamentares deve ser adequado.

**Palavras-chave:** Procedimento, acusação, constitucional, controle, decretos, urgência, responsabilidade funcional, responsabilidade política.

## **I. Introducción**

## **1.1 Antecedentes**

Los antecedentes que a continuación se presentan tienen como finalidad demostrar que el estudio realizado posee un sustento científico y que otros tesis y/o especialistas han analizado desde su propia perspectiva cada una de las variables de manera independiente, de esta forma se ha creído por conveniente citar investigaciones que guarden relación con nuestra propuesta. Se han citado investigaciones de tipo internacional y nacional y se describen a continuación:

### ***Antecedentes internacionales***

A continuación, se presentan estudios a nivel latinoamericano sobre las variables de estudio:

Zúñiga (2012) sustentó en la universidad central de Argentina el estudio denominado Control Político de la Cámara de Diputados en la Reforma Constitucional, en el contexto del proyecto de reforma constitucional en actual trámite en el Senado se convocó a comentar acerca de los instrumentos o institutos de control político de la Cámara de Diputados que tienen por finalidad fortalecer la impropriadamente denominada "potestad fiscalizadora" de dicha corporación. La doctrina nacional aborda de modo completo la configuración de nuestro Congreso Nacional y sus funciones, pero está ausente el estudio monográfico de la mencionada "potestad fiscalizadora". Por otra parte, resulta obligada una precisión metodológica consistente en que el estudio de la "potestad fiscalizadora" o mejor dicho de control político de la Cámara de Diputados debe integrarse a la teoría del Gobierno y en particular de los regímenes políticos. En otro lugar aborda el control político parlamentario y los instrumentos de control, inspección y cognición que poseen las cámaras frente al Gobierno, en particular comisiones investigadoras o encuesta e interpelaciones. El autor concluye que los referidos instrumentos de control político, de suyo plurisignificativos y multidimensionales, requieren también como precisión metodológica definir la función de control político en el contexto del régimen político presidencial y en el Estado de partidos.

En efecto "el control político parlamentario responde conceptualmente, a dos paradigmas: control sanción o autorización y control cognición e inspección; el primero asociado a la responsabilidad política directa y el segundo a la

responsabilidad política indirecta y a la formación de la opinión pública” (Eguiguren, 2007).

Por último, el reforzamiento de la "potestad fiscalizadora", por “la vía de implantar comisiones investigadoras e interpelaciones en el cuadro de instrumentos de control político no es nuevo en nuestra historia constitucional, a pesar del peso que la historia y las instituciones tienen en nuestro país” (Zuñiga, 2012, p. 21).

En un caso específico, un elemento sustancial en la doctrina de materia constitucional del siglo XIX que se proyecta hasta el día de hoy es que la República presidencialista es contraria con el reforzamiento de las potestades de las Cámaras, ya que el "*parlamentarismo*" es un núcleo que germina sólo en las monarquías (Bañados Espinosa, Hostos) o en estados afincados en la tradición del principio monárquico.

En cambio, la República sólo es concurrente con un régimen presidencial. La historia constitucional de los siglos XIX y XX nos manifiesta que los elementos de la cultura jurídico-pública e instituciones, si bien personifican un peso en el presente y el porvenir institucional, no componen una enunciación cerrada acerca del régimen político y la forma de Gobierno.

Otra investigación es la realizada por González (2012) el estudio de los grupos parlamentarios ha llamado la atención en muchos países –no sólo en aquéllos con gobiernos parlamentarios debido a la creciente influencia que tienen en el conjunto de los mecanismos de control parlamentario del gobierno y, en general, en la toma de decisiones políticas trascendentales, sea cuando se trata de la aprobación de ingresos tributarios, del presupuesto de egresos y su fiscalización, de comparecencias de altos funcionarios de la administración pública, del enjuiciamiento político y aun del procedimiento legislativo aplicable a temas de notable interés para el Poder Ejecutivo. Es de advertirse, además, la tendencia a la constitucionalización del modo de organización y funcionamiento de los grupos parlamentarios, sin que ello se acompañe de algún mecanismo de

control. Ante tal omisión, y por la gran discrecionalidad con la que se suelen manejar dichos grupos en algunos países, se justifica la insistencia de incluirlos en el catálogo de los sujetos constitucionalmente responsables.

También tenemos el sustento realizado por Lozano (2012) donde se puede afirmar que el juicio político no constituye una forma de control este último persigue una responsabilidad de gobierno por sus actuaciones en términos de conveniencia y oportunidad política y no situaciones individualmente consideradas que involucran una sanción por la ruptura o desconocimiento del orden constitucional, como sí lo supone la destitución en el juicio político. Se trata, en consecuencia, de una distinción entre la responsabilidad exclusivamente personal en el juicio político frente a la responsabilidad de la actuación de gobierno bien sea individual o colectiva en el control político. Lozano indica que las formas control político a la luz del ordenamiento constitucional colombiano pueden clasificarse en las tres siguientes: 1. el control parlamentario; 2. el control del ejecutivo sobre el legislativo y 3. el control del electorado sobre los elegidos (Lozano, 2012, p. 7). Sin embargo, para efectos del presente trabajo, únicamente se hará referencia a la moción de censura, como instrumento de control parlamentario, toda vez que en nuestro criterio es la única que puede suponer una verdadera forma de responsabilidad política en razón de sus efectos, como se verá.

### ***Antecedentes nacionales***

En el caso peruano, se cuenta con el estudio analítico de Landa (2014) donde se indica que como en un estado constitucional no coexisten poderes incondicionales libres de la inspección de los poderes y de la opinión pública, nuestra categorización jurídica ha previsto diversos mecanismos de control y vigilancia del poder político. Sin embargo, entre las heterogéneas formas que pueden revestir dichos mecanismos de control, probablemente el que cuenta con mayor tradición e importancia es aquel en el que el control está a cargo del Parlamento y se proyecta sobre la acción del Gobierno, es decir, el control parlamentario (Aguilar de Luque, 2012, p. 73).



De manera tradicional se ha comprendido que la ocupación esencial de los Parlamentos es la función legislativa. Sin embargo, el interés del control del parlamento de los actos del Poder Ejecutivo ha trastocado el rol de los Parlamentos modernos, y eso implica que no es más la función legislativa, sino que esta ha sido desplazada por la función de control (Navas, 2010).

Esto se demuestra, y así lo comprende la doctrina contemporánea, porque inspeccionar la acción gubernamental es una de las funciones primordiales de cualquier Parlamento en un Estado constitucional, necesariamente porque este tipo de Estado no sólo halla uno de sus compendios más significativos en la división de poderes, sino también en el equilibrio entre ellos; esto es, la existencia de controles recíprocos, de contrapesos y frenos que impidan el ejercicio ilimitado e irresponsable de las actividades públicas (Mora, 2011, p. 86). Ahora bien, el deslizamiento de la ocupación reglamentaria por el de la inspección en los Parlamentos de un Estado Moderno no carece de fundamento, pues no solo se debe a que el Poder Ejecutivo, en nuestros días, realiza una función legislante muy importante, sino que responde fundamentalmente a que “los elementos de control político pueden llegar a desempeñar una función suprema de garantía, en tanto que de su diligencia depende que los órganos políticos del poder no incidan en exuberancias que lesionen las libertades públicas y el ejercicio de los órganos jurisdiccionales y de relevancia constitucional” (Valdés, 2002, p. 67).

Por otro lado, tenemos la investigación de Eguiguren (2007) titulada La “Responsabilidad Constitucional y Penal del Presidente de la República en el Perú: propuesta para su reforma, la investigación es de tipo analítico”, y estuvo orientada al estudio e investigación de la responsabilidad del Presidente de la República en los escenarios de tipo político, penal y constitucional, también de los criterios a contemplar para realizar la reforma constitucional en el país. Se concluyó señalando que los puntos limitantes y del control del poder que ejercen los gobernantes y las altas autoridades del Estado, son compendios importantes para la existencia y vigencia del Estado de Derecho, el régimen constitucional y la democracia.

De allí que el establecimiento y el sistema regulatorio de su responsabilidad por los actos derivados de su organización y desempeño del cargo, en los ámbitos

político, penal y constitucional, se transforma en una especie de garantía para la limitación y el control del ejercicio del poder y la sanción de la arbitrariedad, lo que apuesta también por los principios de tipo democrático y de los derechos que son insoslayables fundamentales de los ciudadanos.

## **1.2. Fundamentación científica**

### **1.2.1 Bases Teóricas de la Variable Procedimiento parlamentario de control político**

#### **Definiciones de la variable Procedimiento parlamentario de control político**

Amanqui (2015) señaló lo siguiente:

Control político es un ejercicio del parlamento que busca la sanción de la actuación o manifestación de los altos funcionarios públicos, quienes atentan contra la constitución, las leyes y la moralidad y ética de la sociedad peruana, esto significa, la conducta política (p.153). Siempre tomando en consideración las acciones que pueden realizar de acuerdo a la carta magna.

*Investidura Parlamentaria, (art. 130 Constitución)*, mediante el cual “ en un tiempo de 30 días el nuevo presidente del Consejo de Ministros acude con su gabinete al congreso, allí expone y debate las nuevas políticas del gobierno y que medidas se implementaran” (Amanqui, 2015).

*Pedidos de Informe, (art. 96 Constitución)*, mediante el cual los parlamentarios pueden pedir información a las diferentes instituciones del estado que considera necesario para controlar al parlamento en asuntos públicos. Estas peticiones tienen que tener fundamento, precisión y ser de interés público (p.63).

*Estación de preguntas, (art. 129 Constitución)*, acto mediante el cual el parlamento solicita al Ministro de Estado acuda al congreso para el aclarar y explicar sobre algún asunto particular, realizándose una serie de preguntas que deben ser de interés público y directas (Eguiguren, 2007).

*Control sobre decretos legislativos, (art. 104 Constitución),* facultad que le permite a los parlamentarios la modificación de decretos emitidos por el gobierno de turno siempre que este vaya en contra de la constitución política o que no se haya promulgado de la manera correcta.

*Control sobre decretos de urgencia, (art. 118 inciso 19),* mediante esto el Congreso tiene la capacidad de modificar o derogar los decretos de urgencia siempre que no se relacionen a aspectos económicos y financieros (Eguiguren, 2007).

*Control de los Tratados Internacionales, (art. 57 Constitución),* permite realizar un seguimiento de los tratados internacionales a los que acudirá el presidente.

*Interpelación Ministerial, (art. 131 Constitución),* atribución parlamentaria durante la asistencia de un Ministro de Estado mediante un pliego interrogatorio acerca de preguntas relacionadas al interés público (Eguiguren, 2007).

*La moción de censura y cuestión de confianza, (art. 132 Constitución),* por medio de esto el Congreso responsabiliza políticamente a un Ministro de Estado por haber cometido actos en contra de la constitución, ilegales, inmorales o antiéticos. Para lograr la censura de un ministro es necesario contar con la votación de la mitad mas uno de los congresistas participantes e inmediatamente deberá emitir su renuncia al cargo (Eguiguren), 2007).

*Las Comisiones Investigadoras, (art. 97 Constitución),* permite al Congreso la realización de investigaciones sobre asuntos específicos de interés público, siendo necesaria la presencia del o de los investigados antes estas comisiones.

*El antejuicio político o acusación constitucional, (art. 99y 100 Constitución),* por medio de esto, la Comisión permanente del Congreso tiene la facultad de acusar a altos funcionarios por cometer infracciones y delitos durante su cargo e incluso hasta diez años después de haber terminado su periodo. De igual forma el

Congreso puede suspender o inhabilitar a un funcionario hasta por un periodo de diez años de su cargo.

*Sustentación y aprobación del presupuesto de la república*, (art. 80 y 102 Constitución), mediante el cual el Ministro de Economía expone el plan presupuestal anual y la cuenta general frente al parlamento y este tiene la capacidad de aprobarlo.

*La autorización del viaje presidencial*, (art. 102 incisos 9 Constitución), mediante el cual el congreso tiene la capacidad de dar autorización para los viajes del presidente fuera del país cuando este sea invitado para ocasiones de protocolo.

Contrastando con otras legislaturas, las agendas legislativas dependen del procedimiento parlamentario, del cual hay dos versiones principales y una variante notable: angloamericana, euro-latina y mexicana-italiana. Los teoremas probados aquí identifican el resultado de cada procedimiento bajo votación estratégica y sincera. Las sorpresas abundan: la votación estratégica hace que el procedimiento angloamericano sea más restrictivo que el euro-latino, y cualquier tipo de votación hace que el procedimiento angloamericano sea más conservador o estabilizador. Aunque la votación sincera hace que el procedimiento mexicano-italiano sea equivalente al euro-latino de aspecto similar, el voto estratégico lo hace equivalente a angloamericano. Además, la votación estratégica reduce los efectos de la manipulación de la agenda solo bajo el procedimiento mexicano-italiano. Estos hallazgos plantean nuevas preguntas de investigación.

### **El Procedimiento Parlamentario de Control Político**

El hecho que un parlamentario pueda ser nombrado ministro ha sido tratado en múltiples ocasiones por las diversas constituciones que han existido. De esta manera, con la Constitución de 1823 no era posible, la Carta de 1826 si lo admite siempre que el parlamentario deje de cumplir funciones como congresista. A su vez la Constitución de 1828 lo prohibió nuevamente, la de 1834 la volvió a admitir cuando el parlamentario ya no perteneciera al Congreso, nuevamente la Carta de 1839 mantuvo la prohibición, pero los textos constitucionales de 1856 y 1860

determinaron que ambas funciones son compatibles. Al final, la ley de 1887 aprobó una reforma permitiendo que el congresista pueda mantener ambos cargos por tener compatibilidad. La constitución de 1920 sostuvo la compatibilidad pero con suspensión momentánea del cargo anterior, la carta de 1933 ya no emitió ninguna restricción e incluso sostiene que el Ministro puede asistir a las sesiones de sus cámaras respectivas y que puede participar libremente emitiendo sus votos y opiniones.

La facultad que tienen las Cámaras para realizar una interpelación a los ministros surge a partir de la convención de 1855-1856, y a partir de la Constitución de 1860 se reconoce y establece de manera formal que los ministros están obligados para asistir y responder a la interpelación formulada por alguna cámara de congresistas. Fue a través de la práctica que se define que la interpelación abarque hechos concretos, que se realice de forma escrita y se responda oralmente, luego de ello se desarrollaría un debate. Es recientemente mediante la Constitución de 1933 que se dispone que la interpelación solo se puede llevar a con más del 20% de aprobación entre los congresistas. Así se respeta el derecho de las minorías, pues anteriormente era necesario solamente la conformación de una mayoría.

Las dimensiones para la presente investigación son procedimiento de acusación constitucional, procedimiento de control sobre la legislación delegada, procedimiento de control sobre los decretos de urgencia y los procedimientos especiales con la responsabilidad funcional.

Aunque el procedimiento analizado permite una mayor diversidad de la estructura de la agenda que el procedimiento euro-latino, encontraremos que bajo votación estratégica permite una diversidad considerablemente menor de resultados, conjuntos de resultados menos inclusivos y, por lo tanto, menos oportunidades para la manipulación de la agenda. La votación sincera cancela esa relación, pero en cualquiera de los dos tipos de votación, el procedimiento euro-latino es menos conservador o menos estable: hace que sea más fácil alterar el status quo. Se podría esperar que la votación estratégica contrarreste la influencia del

establecimiento de la agenda estratégica al hacer que los conjuntos de resultados generalmente sean menos inclusivos que la votación sincera. Pero eso es verdad solo bajo un extraño procedimiento mexicano-italiano. También se podría esperar que el procedimiento mexicano-italiano y euro-latino sea equivalente, y bajo votación sincera son: que el voto extra aparentemente redundante es realmente redundante. Pero el voto estratégico deshace esta equivalencia. Lo que es más sorprendente, hace que el procedimiento mexicano-italiano y angloamericano sea equivalente. Estos resultados son válidos para cualquier número de alternativas factibles, pero su importación práctica se muestra mejor cuando asumimos los muy pequeños números observados con mayor frecuencia y tabulamos todos los conjuntos de resultados posibles basados en esos números. Entonces el contraste entre los procedimientos es sorprendente. Bajo votación estratégica, por ejemplo, el procedimiento angloamericano casi siempre produce conjuntos de resultados de un miembro, pero el procedimiento euro-latino es mucho menos resuelto. De nuevo, bajo una votación sincera, el procedimiento angloamericano a menudo preserva el status quo, pero el procedimiento euro-latino casi nunca lo hace.

Procedimientos parlamentarios son mecanismos que se prevén en la legislación Y el cual hace posible que el Parlamento desarrolle sus funciones con normalidad. Son el conjunto de acciones realizadas para conseguir la promoción de los debates y acuerdos del congreso (Tarazona, Pantigoso, Pérez, Forno, & Reynaga, 2016).

En el orden jurídico peruano se encuentran definidos tres formas de proceder en la producción y resolución de leyes por parte del legislativo, así como en el ejercicio del control político y nombramiento.

El procedimiento legislativo, tiene por objetivo la aprobación de leyes y resoluciones legislativas, las leyes son de carácter ordinario, orgánico, autoritativo, presupuestal y financiero, demarcatorio y reformativo de la Constitución y reglamento.

Los procedimientos del control político son aquellos a través del cual se realiza funciones de evaluación y supervisión de las acciones del gobierno y se verifican a través de diversas formas como interpelaciones, invitaciones, etc para obtener

información permanente de las actividades mediante la dación de cuentas y el antejuicio político.

Los Procedimientos especiales, se dirigen especialmente a la elección y ratificación de altos funcionarios del Estado en diversas instituciones autónomas. De esa manera el Congreso elige al Defensor del pueblo, a los magistrados del Tribunal Constitucional y a tres encargados del directorio del Banco Central de Reserva; puede ratificar igualmente al presidente del Banco de Reserva, al Superintendente de Banca y designar al Contralor General de la Republica según lo propuesto por el poder ejecutivo.

Según el artículo 107<sup>o</sup> de la Constitución poseen iniciativa legislativa, los parlamentarios, el presidente del Congreso, instituciones públicas autónomas, gobiernos regionales y locales, colegios profesionales y los ciudadanos. Se consideran instituciones públicas autónomas: la Corte Suprema, El Ministerio Público el Consejo Nacional de Magistratura, La contraloría, La defensoría del pueblo, La superintendencia de Banca, El banco Central de Reserva, el Jurado Nacional de Elecciones, La ONPE y el Tribunal Constitucional (Tarazona, Pantigoso, Pérez, Forno & Reynaga, 2016, p.296).

#### **Procedimiento de acusación constitucional.**

El procedimiento de acusación constitucional es el instrumento de control más efectivo con el que cuenta el congreso en el sistema político. Este, da facultades al parlamento para supervisar los órganos del Estado. Por este motivo, sus etapas y la rigurosidad en cada una de ellas están bien detalladas en el Reglamento del Congreso, como se podrá apreciar después. En relación a este procedimiento, la Constitución Peruana es precisa al señalar a todos los altos funcionarios sujetos al antejuicio político (acusación constitucional), por infringir la Constitución y/o cometer algún delito en el ejercicio de sus funciones. El artículo 99<sup>o</sup> da cuenta de ello en los siguientes términos:

Es facultad de la Comisión permanente realizar la acusación ante el parlamento: al mandatario, a sus Ministros; a los integrantes que conforman el Tribunal Constitucional; a cada vocal de la Corte Suprema, a la fiscalía; a la defensoría del Pueblo y al Contralor General cuando realicen infracciones en contra de la Carta Magna y por cualquier realizado durante el ejercicio del cargo e incluso cinco años después de haber finalizado sus funciones (García A. 2008).

La Constitución también faculta y da poder al Parlamento para suspender, destituir y acusar penalmente, si es el caso, a los funcionarios descritos en el párrafo anterior. El artículo 100° de la Constitución establece el órgano competente del Parlamento que ejerce esta facultad y sus implicancias de la siguiente manera:

Es facultad del Parlamento, con ausencia de la Comisión Permanente, “Realizar o no la suspensión del funcionario o inhabilitarlo para desempeñar funciones públicas por un lapso de hasta 10 años” (García A.2008). El acusado se puede defender por sí mismo i con ayuda de un abogado cuando se presente ante la Comisión Permanente y ante el Parlamento.

Cuando existe una resolución acusatoria habilitada penalmente, entonces el Fiscal hace la denuncia correspondiente la envía a la Corte Suprema en un tiempo de cinco días. El Vocal Supremo debe abrir la instrucción que corresponde.

La sentencia emitida por la Corte Suprema permite que se le devuelva al imputado sus facultades políticas. Los puntos mencionados denuncia fiscal y del auto apertorio de instrucción no tienen la capacidad de disminuir ni exceder los términos de la acusación del Parlamento.

La interpelación, a diferencia de la pregunta parlamentaria, es un procedimiento e instrumento de control político más complejo sobre el gobierno, o sobre el titular concreto de un cargo público, que puede poner en peligro la



supervivencia del gobierno o la pérdida de confianza en el gobierno. Aunque el propósito de la interpelación no es establecer directamente la responsabilidad política individual, sino plantear una discusión sobre asuntos de interés general para el país, el cuestionamiento de la responsabilidad puede seguir si se acepta la interpelación.

La interpelación puede ser iniciada por al menos cinco parlamentarios con respecto al trabajo de un titular particular de cargos públicos, el gobierno o cualquiera de los miembros individualmente, así como con respecto a cuestiones relacionadas con el trabajo de los órganos estatales.

La interpelación con una explicación se envía solo por escrito y está firmada por todos los miembros que la enviaron. Se presenta al Presidente de la Asamblea, quien inmediatamente lo envía a la persona a la que se refiere. La entidad a la que se refiere la interpelación tiene derecho a presentar una respuesta por escrito al Presidente de la Asamblea, dentro de los 15 días posteriores a la recepción de la interpelación. Luego, se incluye en el orden del día de la primera sesión siguiente de la Asamblea, una vez transcurridos 15 días desde el día de la presentación de la respuesta a los parlamentarios. Si la respuesta no se presenta dentro del plazo especificado, la interpelación se incluye en el orden del día de la primera sesión siguiente de la Asamblea. Los MP pueden retirar la interpelación solo antes de que comience la discusión.

Uno de los parlamentarios que presentó la interpelación tiene derecho a explicar la interpelación en la sesión de la Asamblea durante 20 minutos. La entidad a la que se refiere la interpelación tiene derecho a proporcionar una explicación sobre la respuesta escrita o a proporcionar una respuesta verbal a la interpelación durante 20 minutos también.

La discusión sobre la interpelación dura un día hábil hasta que se agota la lista de congresistas que quieren tomar la palabra, por lo que el orden en el que los congresistas participan en la discusión es similar al procedimiento para las preguntas parlamentarias. La discusión termina con una votación que es una expresión de (des) satisfacción de la Asamblea con la respuesta proporcionada por el titular de la oficina pública o el Gobierno, antes de las 12:00 a más tardar. Si la

Asamblea acepta la interpelación, se llega a una conclusión que se refiere a la posición con respecto a las alegaciones de la interpelación.

La ausencia de satisfacción no causa ninguna consecuencia legal para el Gobierno o el titular de un cargo público; sin embargo, puede servir como introducción para iniciar un procedimiento de responsabilidad política o para resultar en una renuncia por parte del gobierno o del titular de un cargo público. Por ejemplo, si los congresistas no están satisfechos con la explicación del ministro para cuyo trabajo se inició la interpelación y expresan la insatisfacción durante la votación, la interpelación puede infligir consecuencias morales. Significa que el propio ministro puede presentar una renuncia, o el presidente del Gobierno puede proponer a la Asamblea que se desestime al ministro respectivo.

Según el Reglamento de la Asamblea, el debate se interrumpe si se cuestiona la confianza en el Gobierno, si el Gobierno, es decir, el titular de un cargo público renuncia o si el presidente del Gobierno presenta una propuesta de destitución del miembro del Gobierno para quien trabajar la interpelación fue presentada.

El *impeachment* es un procedimiento mediante el cual la Cámara de los Comunes pide ante la Cámara de los Lores se destituya y juzgue a un consejero “*siempre que este haya cometido un delito político grave; especialmente que atente contra la relación, basada en la fidelidad, de los Nobles con el Rey*”. Por tal motivo, es deber de la Cámara de los Comunes acusar y pedir a la Cámara de los Lores se empiece con el juicio.

Tras la presentación de los artículos de juicio político y la organización del Congreso como se indicó anteriormente, un escrito de citación deberá emitir a la persona acusada, recitar dichos artículos y notificarlo para comparecer ante el Congreso en un día y en un lugar por arreglar por el Congreso y nombrado en tal escrito, y archivar su respuesta a dichos artículos de acusación, y cumplir y cumplir con las órdenes y sentencias del Congreso al respecto; cuyo escrito deberá ser notificado por el funcionario o la persona nombrada en el precepto del mismo, el número de días anteriores al día fijado para dicha comparecencia que se designará en dicho precepto, ya sea mediante la entrega de una copia atestiguada del mismo

al persona acusada, o si eso no puede hacerse convenientemente, dejando dicha copia en el último lugar de residencia conocido de dicha persona, o en su lugar habitual de negocios en algún lugar visible en el mismo; o si tal servicio será, a juicio del Congreso, impracticable, la notificación a la persona acusada de comparecer se dará de otra manera, mediante publicación o de otro modo, como se juzgue justo; y si el escrito mencionado anteriormente no cumple el servicio en la forma antes mencionada, el procedimiento no se reducirá, pero se podrá realizar un nuevo servicio de la manera que lo ordene el Congreso.

Si la persona acusada, después del servicio, no compareciese, ya sea en persona o por un abogado, en el día así fijado como se mencionó anteriormente, o si aparece, no presentará su respuesta a tales artículos de juicio político, el juicio continuará, sin embargo, como en una declaración de inocencia. Si se ingresa una declaración de culpabilidad, se puede emitir un juicio sin más procedimientos.

El hecho de que la Cámara de los Lores tenga conocimiento sobre este procedimiento se debe a que esta Cámara siempre ha tenido funciones de tipo judicial. Se le consideraba como un Tribunal donde apelaban los tres tribunales de Westminster, Escocia e Irlanda y el Tribunal de la Cancillería. De igual manera, se hacía cargo de los juicios contra sus mismos integrantes, funcionarios del reino, la reina consorte y el Príncipe Consorte, por este motivo no se presentó ninguna queja para que la Cámara de los Lores juzgue a estos funcionarios del reino que realizasen hechos ilícitos que se puedan solucionar con el *impeachment*.

Además, esta jurisdicción especial estaba justificada en función de la persona culpable de cometer el delito. Se afirmaba que los súbditos no eran lo suficientemente capaces como para cometer traición en contra del soberano y por ende de acuerdo a la regla de los pares iguales, el Consejo que se encontraba conformada por los nobles tenían que ser juzgados por la Cámara de Lores. Inclusive los miembros de la Cámara de los comunes no se les consideraba como pares con los nobles por ellos solo la Cámara de los Lores realizaba la acusación para casos penales.

En el juicio de cualquier juicio político, el Presidente del Senado, si el Senado así lo ordena, deberá designar un comité de Senadores para recibir evidencia y tomar testimonio en los momentos y lugares que el comité determine, y para tal fin el comité nombrado y el presidente del mismo, para ser elegido por el comité, deberá (a menos que el Senado lo ordene) ejercer todos los poderes y funciones conferidos al Senado y al Presidente del Senado, respectivamente, bajo las reglas de procedimiento y práctica en el Senado cuando está sentado en juicios de destitución. A menos que el Senado ordene lo contrario, las reglas de procedimiento y práctica en el Senado cuando participe en juicios de destitución regirán el procedimiento y la práctica del comité así designado. El comité así designado deberá informar al Senado por escrito una copia certificada de la transcripción de los procedimientos y testimonios presentados ante dicho comité, y dicho informe será recibido por el Senado y la evidencia así recibida y el testimonio así tomado será considerado a todos los efectos, sujeto al derecho del Senado de determinar competencia, relevancia y materialidad, como si hubiera sido recibido y llevado ante el Senado, pero nada de lo contenido en el mismo impedirá que el Senado envíe testigos y escuche su testimonio en Senado abierto, o por orden del Senado que tiene todo el juicio en el Senado abierto.

Como ejemplo de antecedente internacional, se cita el caso Lewinsky, en donde la Cámara de Representantes llegó a aprobar la acusación en contra del presidente Clinton por la comisión de dos delitos: perjurio ante el Gran Jurado y por obstruir la Justicia. La Cámara de Representantes aprobó que el proceso se desarrolle ante el senado, pero este absolvió al mandatario porque, a pesar de haber mentido, consideró el delito como un hecho de la vida íntima y no un acto que vulnere los principios de la Constitución. Siguiendo esta idea no es suficiente que el presidente cometa un delito, sino que es necesario, para que sea sancionado, el acto vaya en contra de la comunidad y que se perjudica por su mal uso del poder.

Durante el desempeño de su cargo, el presidente tiene inmunidad jurisdiccional, aunque solamente en procesos de tipo penal. Igualmente, el presidente tiene *executive privilege*, lo que le facilita en poseer documentos

confidenciales y comunicaciones secretas. El secreto prevalece y solo puede ser descubierto en casos de defensa nacional y causas diplomáticas. Para el caso del presidente Nixon, el Tribunal determinó que el presidente estaba impedido de valerse del *executive privilege* por haber obstaculizado las funciones de la justicia (Landa, 2014).

En conclusión, el *impeachment* americano no es exclusivamente de carácter político, aunque tampoco es solo judicial, ya que la responsabilidad se determina por órganos políticos, excluyendo las sanciones jurídicas como multas o encarcelamiento. Los argumentos políticos tienen éxito cuando el delito es de mayor gravedad. El congreso no está facultado para realizar la verificación de las acciones del gobierno, ya que esta responsabilidad recae en los votantes mediante elecciones. Por ende, la única sanción permitida es la política, que consiste en destituir o inhabilitar, según sea el caso, al funcionario de sus cargos públicos (Mora,2011).

**La acusación constitucional (juicio o antejuicio político) en la Constitución de 1993.** Según lo mencionado en el artículo 99 de la Carta Magna, la acusación constitucional es definida como una medida eficiente de control político cuyo objetivo es la promoción del cumplimiento de las normas establecidas en la Constitución y su defensa en contra del mal uso del poder que pudieran realizarlos funcionarios de autoridades públicas, así como también permite la intervención de la Corte Suprema para investigar, juzgar y eventualmente penalizar a las autoridades estatales en el caso se presenten denuncias por haber perpetrado en actos ilícitos durante su función pública (García V, 2015, p.245).

Se encuentran dentro de estas autoridades estatales: El presidente, el pleno, la plancha ministerial, los integrantes del Tribunal Constitucional, los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura, los vocales de la Corte Suprema, los fiscales supremos, el defensor del pueblo y el representante de la contraloría general.

“El orden de las preguntas parlamentarias es establecido por el presidente de la Asamblea tras un acuerdo con los coordinadores del grupo parlamentario, de manera que se garantice una proporción de 2: 1 a favor de los grupos parlamentarios de la oposición y los diputados de la oposición que no están organizados en un grupo parlamentario” (Aragon, 2014).

Para establecer el orden, los parlamentarios notifican al presidente de la Asamblea sobre la intención de hacer una pregunta parlamentaria, es decir, 24 horas antes de la sesión a más tardar. Los diputados no están obligados a notificar a quién se dirigirá la pregunta verbal, a menos que la pregunta se refiera a un titular de un cargo público que no es miembro del Gobierno. En tal caso, el MP está obligado a informar a quién se dirigirá la pregunta, de modo que el titular de la oficina pública pueda ser invitado a la sesión de preguntas parlamentarias (Aragon, 2014).

Las preguntas abordadas verbalmente se responden en la sesión de la Asamblea cuando se formuló la pregunta. La pregunta dirigida al presidente del Gobierno es respondida por el Presidente o representante designado del Gobierno; la pregunta dirigida al miembro del Gobierno es respondida por el miembro respectivo del Gobierno, mientras que la pregunta dirigida a un titular de un cargo público es respondida por el titular respectivo de la oficina pública. Como excepción, se puede proporcionar una respuesta por escrito, si el representante del Gobierno, su miembro o el titular de un cargo público no puede proporcionar la respuesta verbal debido a razones justificadas. Se proporciona una respuesta por escrito dentro de un período de veinte días (Aragon, 2014).

Sobre este asunto se observan múltiples errores que se derivan de una elaboración poca eficiente de la Carta fundamental del Perú.

En contraposición de la Carta magna de 1979 en la que se presentaba una lista de funcionarios y ex funcionarios que presentaban derechos frente a la acusación, sin que se convirtiese en una ley determinante para el resto de funcionarios que se beneficiaron de esta ley-, el texto vigente se empleó en una

lista cerrada. Esto implica que su beneficio no se extiende a personas enumeradas (García V, 2015, p.246).

Ahora, los mismos partidos políticos, Cambio 90 y Nueva Mayoría quienes cambiaron la Constitución, luego de un tiempo extienden este beneficio a las autoridades del Jurado Nacional de Elecciones a través del artículo 14 de la Ley Orgánica del Sistema Electoral. Durante la Comisión Del Castillo Gálvez se investigó a los magistrados involucrados en el caso de los Vladivideos considerándose que estos habían perdido este derecho.

Sobre esto, en la resolución del Tribunal Constitucional durante el proceso realizado por sesenta y cinco parlamentarios (Expediente No. 00006-2003-AI/TC) se determinó que:

“Se puede observar que los miembros del JNE, el jefe de la ONPE y el jefe de la RENIEC no tienen prerrogativa del antejercicio político, a pesar de desempeñar funciones públicas y estando obligados a que el desempeño del cargo sea un reflejo de la voluntad del elector mediante la votación directa (artículo 176 de la Constitución). Por tal motivo, el Tribunal exhorta al parlamento a realizar la reforma del artículo 99 de la Constitución, incluyendo a los funcionarios del sistema electoral, así como se hizo en artículo 183 de la Constitución de 1979”.

La acusación constitucional según se dictamina en el artículo 100 de la Constitución y la explicación según la doctrina, tendría dos vías y solamente un proceder:

- Acusación constitucional mediante un juicio político.
- Acusación constitucional mediante un antejercicio político.

Esta disposición doctrinaria es fijada por los siguientes criterios:

Determinación del objetivo que se pretende lograr mediante el trámite de una acusación constitucional.

Establecimiento de las funciones procesadas políticamente mediante el trámite de la acusación constitucional.

Determinación del carácter y consecuencias de la resolución emitida mediante el cual termina el proceso de acusación.

***Acusación constitucional en vía de juicio político.*** Aquí se busca valorar de manera política la conducta funcional. Se desarrolla como producto de un acto de rendición de cuentas del imputado por cometer un supuesto acto ilícito, que se deriva de los excesos cometidos (García V, 2015, p.265).

Hace posible el trámite de una falta política y que no se asocia con una falta penal. Esto implica que la falta cometida daña al sistema político y no es digna de quien cumple un servicio a la población, todo esto respaldado por la Carta Magna.

Sobre esto, Jorge Santiesteban de Noriega [La Constitución comentada. t. II. Lima: Gaceta Jurídica, 2005] menciona que a través de este mecanismo se desarrolla una “evaluación de la responsabilidad de un alto funcionario y permite un pronunciamiento final de carácter político con la finalidad de destituir de su función al infractor de la Constitución; el objetivo es la protección del estado de los malos funcionarios y fortalecer la confianza del pueblo que confió en ellos durante la votación. Con ello esta sanción cumple una función política-punitiva con una base sólida de razón política.” (García V, 2015, p. 266).

Las consecuencias de la denuncia cesan en el Congreso, a través de resoluciones, destituciones e inhabilitaciones para ejercer un cargo público.

La participación en el Parlamento implica defensa de la Constitución y dignidad en la participación política. El objetivo que se busca consiste en la defensa



ante todo de las leyes emitidas por la Constitución, de la misma manera de asegurarse de que los altos funcionarios cumplan sus funciones de manera recta y con vocación de servicio. Se busca evitar que estos respeten el juramento de fidelidad que realizan y respeten las leyes fundamentales.

Este modelo de acusación determinado en la Constitución política de 1993 presenta un antecedente en el artículo 25 de la Carta Magna de Cádiz en 1812, en esta se menciona que los congresistas presentan una facultad de “Hacer cumplir la responsabilidad del cargo de los empleados públicos” (García V, 2015, p.268).

Las acciones objetos de investigación política se basan en el no cumplimiento, durante el cargo designado, de los deberes establecidos en la carta magna. La naturaleza y efectos de la resolución final de la acusación radica en la emisión de un veredicto de carácter político sobre el grado de responsabilidad político- jurídico en el desempeño de la función pública.

Esta decisión se fundamenta en la continuación o destitución del funcionario público y en habilitar e inhabilitar sus funciones dentro del cargo. En el supuesto de la inhabilitación este puede tener una duración de hasta diez años.

La resolución emitida afecta de manera exclusiva la calidad política del funcionario, generando una *capitis diminutio* para ejercer un cargo público. Esto significa una forma de degradación cívica para el responsable de una infracción en contra de la constitución y que carece de tipificación penal.

Sobre esto, Germán Bidart Campos [ob. cit.] menciona que el juicio político no se relaciona con un juicio penal y que por lo tanto, “no busca castigar, sino separar del cargo; no juzga un hecho como delito, sino una situación que no conviene al Estado”.

Relacionado con el tema – y diferenciándolo del ante juicio político – el tribunal constitucional en un proceso no constitucional determinado por sesenta y

cinco parlamentarios (Expediente N°.00006-2003-AI/TC) señalaron que la función política punitiva no puede estar privada del poder judicial debido que la separación de poderes anula a todo tipo de valoración política en una decisión del Poder Judicial (García V., 2015, p. 266).

De la misma manera, señalaron “cualquier falta cometida por un funcionario fuera de la estructura orgánica establecida en la constitución, afecta peligrosamente el adecuado funcionamiento del Estado. Para estos casos la destitución del cargo no se origina por cometer un delito, sino por cometer faltas que genera la desconfianza que se depositó en el momento que fue elegido en el cargo”.

Esta medida genera preocupación por el mal uso que se le podría aplicar, en casos de animadversión, beneficio o conveniencia y se podría cometer muchos excesos.

Debido a esto la resolución parlamentaria, podría ser afectada por un proceso contencioso administrativo o de una acción de amparo frente a una instancia judicial con la finalidad de corregir los excesos que se presente en lo debido proceso. Sobre esto no se debe olvidar que una resolución de carácter legislativo pone al fin a un acto administrativo político.

Sobre este asunto, la resolución congresal, es de naturaleza política, pero podría ser afectada de manera contenciosa administrativamente o mediante una acción de amparo que corrija excesos en el proceso. También se debe recordar que la resolución parlamentaria es un acto político que se reviste con un carácter procesal.

La acusación constitucional con vía política es posible si se cumple lo siguiente: De la aplicación del principio “argumento a contrario” se derivan del tercer párrafo del artículo 100 de la Constitución resoluciones que no tienen acción penal. A esto se agrega la sinrazón de realizar una acusación constitucional frente

a un órgano Judicial ya que carece de tipicidad, esto significa que no se consideran delitos.

Respecto a esto, Enrique Chirinos Soto [ob. cit.] señala: “Existen infracciones a la Carta Magna que no se encuentran clasificadas en el Código Penal. Por tal motivo, el Parlamento tiene la facultad de suspender al funcionario o inhabilitarlo pero sin determinar la responsabilidad penal”.

Como se ha hecho mención, esta situación fue establecida por primera vez para el caso de los controvertidos magistrados del Tribunal Constitucional doctores Guillermo Rey Terry, Delia Revoredo Marsano de Mur y Manuel Aguirre Roca. De esta manera, a través de las Resoluciones Legislativas 002-97-CR, 003-97-CR y 004-97-CR el Parlamento los destituyó por infringir la Constitución, aplicando lo determinado en el primer párrafo del artículo 100 de la Carta Magna.

El caso más recordado es sin duda el del ingeniero Alberto Fujimori, quién luego de la vacancia permanente por ser encontrado incapaz moralmente (Resolución Legislativa N° 08-2000-CR) fue llevado a un juicio político. El Parlamento con el apoyo del informe de la Comisión Investigadora, considero la inhabilitación de Alberto Fujimori para ejercer toda función de carácter publico por un tiempo determinado en diez años (García V. 2015, p.271).

***Acusación constitucional en vía de antejuicio político.*** Consiste en una valoración política y jurisdiccional que permite el establecimiento de un juzgamiento a un alto funcionario por haber realizado actos ilícitos mientras ejercía el cargo asignado. El objetivo que busca lograr es la definición del tipo de intención cuando se formula la denuncia constitucional, estableciendo el razonamiento de los hechos que son origen de la denuncia.

Los actos que ameritan procesarse de forma necesaria son aquellos relacionados con el funcionamiento y bienes jurídicos tutelados de manera penal.

Jorge Santistevan de Noriega [ob. cit.] menciona “El antejuicio político es un acto previo al proceso jurisdiccional y debe presentar la imputación y las pruebas que aseguren responsabilidad penal, que han sido evaluadas al inicio por el parlamento, pero su meta final es conseguir la intervención del Poder Judicial para aplicar las sanciones penales en base a una “razón jurídica”.

Las consecuencias de la denuncia podrían necesitar que el Poder Judicial intervenga en caso se busque determinar una responsabilidad de tipo penal.

Sobre esto, el Tribunal Constitucional para el caso sesenta y cinco congresistas de la República (Expediente No. 00006-2003-AI/TC) menciona que durante el antejuicio político “Solamente se puede acusar frente a una responsabilidad jurídica penal (y no política) de una función estatal, como lo establece el artículo 99 de la Carta Magna. Una vez que empieza la investigación y se confirma la comisión del delito en el ejercicio del cargo, entonces se actúa como entidad acusadora, dejando sin efecto su cargo y poniendo al acusado a completa disposición del órgano judicial competente.

De esta manera, en casos de antejuicio, el congreso cumple roles de Ministerio Público al acusar, de juez instructor al investigar, pero no puede ser Juez, es decir nunca sanciona. La facultad de aplicar una sanción basándose en un argumento jurídico es exclusivo del Poder Judicial.

En suma, el antejuicio se define como una prerrogativa funcional de la que disponen algunos funcionarios, con el objetivo de no ser procesados ante la judicatura penal por haber infringido la constitución durante su cargo, sin antes primero tener un procedimiento con garantías procesales frente al Parlamento.

Efectivamente, el Tribunal Constitucional en el caso del ex ministro del Interior Fernando Rospigliosi Capurro (Expediente No. 04747-2007-HC/TC) afirmó que el Ministerio Público no puede iniciar una investigación fiscal de ninguna clase a funcionarios o exfuncionarios que presenten derecho al antejuicio a menos que el Congreso de la República lo considere pertinente. En lo que respecta a la naturaleza y efectos de la resolución de la acusación constitucional, esta hace que el acusado sea suspendido en su cargo y que se le someta a un proceso judicial. De resultar absuelto en la resolución, el expediente de acusación constitucional se archiva y se mantiene la exención de procesamiento judicial.

Todo el procedimiento y el trámite realizado en la acusación está, estipulado en los artículos 99 y 100 de la Constitución y en el artículo 89 del Reglamento del Congreso de la República. Este proceso se puede dividir en tres partes a tomar en cuenta: Denuncia constitucional, presunción y calificación.

La denuncia se puede realizar a través de los parlamentarios, de manera individual o colectiva.

El fiscal de la Nación.

La persona natural o jurídica que ha recibido el agravio.

Esta denuncia debe presentar: Sumilla, nombre del denunciante y domicilio procesal, de considerarse necesario, fundamentos de hecho y derecho y documentos para sustentar la denuncia.

Cuando la persona agraviada de forma directa presenta la denuncia, este es de conocimiento de los parlamentarios mediante los voceros de cada grupo político, por siete días hábiles. Durante la sesión posterior en el congreso o Comisión permanente se hace lectura de un resumen de la denuncia. Luego del plazo mencionado y si ningún congresista la ha tomado entonces se la enviará a la Comisión de Acusaciones Constitucionales.

Dicha Comisión se encargará de la revisión de la denuncia y determinará su procedencia según los siguientes criterios:

Que este realizado por una persona capacidad y mediante un representante.

Que la persona que denuncia sea la principal afectada por los hechos denunciados.

Que la denuncia se haya dirigido en contra de los funcionarios y ex funcionarios según el artículo 99 de la Constitución.

Sobre esto, el Tribunal Constitucional siguiendo el caso Gastón Ortiz Acha (Expediente No. 03760-2004-AA/TC) señaló que:” Para ser posible de la sanción de inhabilitación según el artículo 99 y 100 de la Constitución, ello no significa necesariamente que el acusado se deba encontrar en el ejercicio de sus funciones, sino que las infracciones se hayan dado en ocasión de haber ocupado un cargo público (García V., 2015, p. 273).

Es pertinente mencionar que el accionante resulto a favor del ex presidente Alberto Fujimori anulándose la sanción política de inhabilitación que impuso el Congreso mediante la Resolución Legislativa 018-2000-CR.

Las denuncias constitucionales que presentan los parlamentarios y el fiscal de la Nación y las declaradas que proceden de la Comisión de Acusaciones Constitucionales, se envían a la Comisión Permanente. La Comisión Permanente decide mediante votación de la mitad más uno de sus miembros conforma una subcomisión y a su presidente.

Esta subcomisión tiene un tiempo de quince días investigar y para la presentación del informe. Puede existir un prorroga en el tiempo si así lo considerase la Comisión Permanente.

Efectuadas las audiencias y mostradas las pruebas, la investigación se expide para que el informe final sea emitido.

Este informe final se tiene que remitir a la Comisión Permanente. Si es que se absuelve los cargos o la denuncia no procede, se realiza la votación sin un debate previo.

En el caso que la Comisión Permanente no considerase el informe y lo declarara improcedente, entonces se recurre a la conformación de nueva subcomisión investigadora, la que estará sujeta al plazo de tiempo y objetivos que indique la Comisión Permanente.

Si el informe final propone la acusación ante el Pleno del Congreso, entonces se debatirá y votará. En el supuesto que se apruebe el informe para la acusación, la Comisión Permanente nombrará una subcomisión. Esta estará conformada por los miembros de la subcomisión investigadora que han hecho suyo el informe y de considerarse oportuno se elegirá al resto de entre los demás integrantes para así poder sustentar el informe ante el Pleno.

Juzgamiento debate y resolución final: Al momento de aprobar la acusación por la Comisión permanente, el Consejo determinará la fecha, hora y las reglas que se aplicaran durante el debate acusatorio, priorizando la agenda.

Luego que el informe y la acusación constitucional sean sustentadas por la subcomisión acusadora y después del debate, el Pleno votará determinando si existe o no lugar y causa para efectuar la acusación.

Conforme a lo decretado en el artículo 3 de la Resolución Legislativa del congreso 0.30-2003-CR, emitido el 3 de junio del 2004 (emitida y siguiendo acorde con la sentencia del Tribunal Constitucional No. 00006-2003-AI/TC), el Pleno Parlamentario se pronunciará sobre si se procede o no la acusación.

Para el caso número uno, el acusado queda inhabilitado de sus derechos llevados a juicio de acuerdo a la ley. En el siguiente caso, el expediente queda archivado. Para que se apruebe una acusación constitucional, por haber cometido

actos ilícitos durante el cargo ejercido, es necesario que la votación a favor sea de la mitad más uno del total de parlamentarios exceptuando los que conforman la Comisión Permanente.

El acuerdo de aprobación de sanción de suspensión, inhabilitación y destitución queda determinado por la votación a favor de los dos tercios de los congresistas exceptuando a los integrantes de la Comisión Permanente, de acuerdo al principio de razonabilidad indicado por la Comisión de Constitución y Reglamento en el informe que se presentó el 27 de enero de 2004 y que se aprobó por el Parlamento el 28 de enero de ese mismo año. Para este caso la sanción que efectúa el Parlamento es de carácter inmediato.

Es oportuno mencionar que para el caso Gastón Ortiz Acha (Expediente No. 03760-2004-AA/TC) el Tribunal Constitucional concluyó que su inhabilitación política presentaba la misma naturaleza y por lo tanto estaba sujeta a criterios de razonabilidad.

Esta medida de castigo se diferencia de la inhabilitación penal considerada en el artículo 36 del Código Penal y también de la inhabilitación administrativa determinada en el artículo 30 de la Ley de Carrera Administrativa y el artículo 159 del Reglamento de la Ley Marco del Empleo público. Por lo tanto, presenta un alcance y contenido singular y auténtico.

En caso un parlamentario solicitase que la acusación se vote de forma separada, el presidente del Congreso tiene que acceder ante el pedido sin objeción alguna. Los acuerdos obtenidos con los que finaliza el debido proceso tienen que constar en una Resolución Legislativa.

En cuanto al ha lugar o no ha lugar a la formación de causas, se debe mencionar lo siguiente:

**a) Ha lugar a formación de causa.** En este caso, quedan suspendidas las funciones que realiza el acusado y queda a disposición de un juicio penal, según la ley.



La decisión de ha lugar a formación de causa no depende de la posibilidad de aplicar esta medida en la inhabilitación para ejercer un cargo público, o de la medida que busca la destitución del cargo.

De esa manera, las medidas sancionadoras que se tomen se refieren únicamente a una responsabilidad de carácter político. Por tal motivo, el órgano judicial es el juzgará o determinará si hay no responsabilidad de tipo penal.

Es pertinente hacer mención que el acuerdo de “Ha lugar a formación de causa” tiene que hacerse valer en una resolución legislativa. Resumiendo, esta parte se reitera que el Congreso no tiene la capacidad de juzgar actos delictivos, sino que solamente se pronuncia en lo referente a:

Llegar a establecer si existe intención política que busque el daño al funcionario o exfuncionario que esta incriminado.

Determinar si existe o no una infracción contra la Constitución durante el desempeño de la función de parte de la persona incriminada; y que, en caso de infracción, si esta es producto de un acto penal, disponiendo sobre la materia. De la misma manera, en casos en donde no hay infracción constitucional, se puede determinar si existe o no una conducta funcional que se considere como ilícita. (García V., 2015).

Aplicación de medidas político-administrativas para casos en donde se agravia la Constitución, sin que estas muestren responsabilidad de tipo penal.

Permitir la intervención del órgano jurisdiccional con la finalidad de establecer las responsabilidades penales.

***b) No ha lugar a formación de causa.***

Para este caso la denuncia se archiva. En consecuencia, no se habilita al órgano jurisdiccional para que procese judicialmente. Esta denuncia no puede ser objetada hasta el siguiente período anual que se realicen las sesiones, siempre que

se acompañe de una sustentación. Se debe advertir, que, durante la duración de la acusación constitucional, la Comisión Permanente, según sea el caso, puede pedir al vocal titular más joven de la Sala Penal de la Corte Suprema de la República, cesar o modificar algunas de las medidas que limiten el derecho según lo establecido en el artículo 2 de la Ley 27379.

Se debe advertir que el Tribunal Constitucional determinó para el caso del ex ministro de Economía Carlos Bologna Behr (Expediente No. 05312-2006-PA/ TC) un mayor control constitucional por haber transgredido el debido proceso.

**Los derechos del procesado.** El artículo 100 de la Carta Magna menciona que, a través de las diferentes fases del procedimiento de acusación constitucional, el funcionario tiene el derecho a tener un abogado.

**El efecto de las resoluciones del Congreso.** El expediente que contiene la acusación constitucional se envía al fiscal, para que formule la denuncia penal del caso ante la Corte Suprema en un tiempo de cinco días hábiles.

El vocal supremo instructor tiene la obligación de dar apertura a la instrucción que corresponde. En el artículo 100 de la Constitución se menciona: " Los términos de la denuncia fiscal no pueden ni aumentar ni disminuir los términos de la acusación del Congreso".

Valentín Paniagua Corazao [ob. cit.] critica este último aspecto mencionado y señala que: "La denuncia es un rito de carácter burocrático caricaturizando y convirtiendo a la fiscalía nacional en una mesa de partes del Parlamento con el objetivo de llegar al vocal supremo en lo Penal".

Igualmente, la "parametrización" del auto apertorio de instrucción permite que magistrado de la Corte Suprema se convierta en un tipo de "conserje glorificado".

En resumen, en ambas situaciones se reduce la majestad en las facultades que la Constitución otorga al Ministerio Público y Órgano Judicial.

La falta de criterio judicial para establecer la acreditación de los términos de la formulación de la denuncia penal y del auto apertorio de instrucción, solo se puede explicar por la presencia viciosa del “síndrome García Pérez”. Sobre este asunto, el Tribunal Constitucional en el caso sesenta y cinco congresistas de la República (Expediente No. 00006-2003-AI/TC) menciona que:

“Según el presente caso el Tribunal ha considerado la no existencia de criterios suficientes para permitir que la prerrogativa del antejuicio se de a lugar interfiriendo con los poderes públicos responsables de la investigación de actos delictivos. Por ende, el colegiado presente observa de forma preocupada lo manifestado en el tercer y quinto párrafo del artículo 100 de la Constitución política. (García V., 2015).

[...] El tribunal Constitucional cree que las disposiciones en mención difieren y van en contra del principio fundamental sobre el que se sustenta el Estado Democrático de Derecho: la separación de poderes. Si bien este principio no niega la colaboración y fiscalización entre los poderes públicos si impone la no interferencia en aspectos esenciales que solo son competencia de las instituciones que organizan el Estado. De esta manera, no se puede restringir la autonomía que es propia del Ministerio Público en el desenvolvimiento de sus funciones que le fueron conferidas por la Constitución en su artículo 159; Tampoco se puede aceptar la limitación de los principios de unidad, exclusividad e independencia de la función jurisdiccional (Incisos 1 y 2 del artículo 139), lo que por razones obvias también alcanza al juez instructor que se encarga de la evaluación de la suficiencia de elementos de juicio que justifiquen la apertura de instrucción y de conducir la etapa investigativa del proceso (García V. , 2015).

Por lo dicho anteriormente, el Tribunal Constitucional pide Congreso que realice la reforma constitucional que corresponda.

El proceso judicial empieza en primer lugar en la Segunda Sala Penal de la corte Suprema, y le corresponde a la Primera Sala tener conocimiento del proceso en vía de apelación.

En el cuarto párrafo del artículo 100 de la Constitución se hace mención que la sentencia emitida por la Corte Suprema permite se le devuelva al acusado los derechos políticos.

En consecuencia, una sentencia absolutoria permitiría que:

Anular totalmente la suspensión de sus actividades públicas, facultando, por tanto, al acusado, al reinicio de sus actividades como funcionario, siempre en cuando a lo largo del proceso de acusación constitucional y el proceso judicial no se haya terminado el período de gestión del funcionario juzgado.

Anular la inhabilitación del ejercicio de la función pública, en el supuesto que el Congreso la hubiera determinado.

***La acusación constitucional contra el presidente de la República.*** El poder absoluto del presidente se ha consolidado en el Perú desde la constitución del año 1860, así con los años se fueron reduciendo procesos que pudieran encontrar responsabilidad penal en el Presidente de la nación.

La constitución moderna ha fijado el siguiente reglamento a seguir:

a) De acuerdo al artículo 117 de la Constitución, el Presidente es considerado “intocable” durante su mandato, por ello no se le puede acusar de cometer actos ilícitos en el ejercicio de su gobierno.

Se puede interpretar, aplicando del principio del argumento a contrario, que se permita la realización de un proceso de acusación constitucional luego de finalizado el mandato, siempre en cuando la denuncia se presente en el plazo de cinco años acorde a la exigencia del artículo 99 de la Constitución (García V.,2015).

b) Conforme a lo señalado en el artículo 117 de la Constitución, esta intocabilidad aborda casos de delitos comunes (homicidios, abortos, lesiones, etc.). Sin embargo, ante un acto de gravedad puede recurrir a la vacancia del Presidente.

Sobre el asunto, el inciso 2 del artículo 113 de la Constitución, faculta al Parlamento declarar la vacancia del presidente por razones de “incapacidad moral”.

c) Conforme a lo mencionado en el artículo 117 de la Constitución, se le puede acusar al mandatario presidencial solo en casos de cometer las siguientes faltas:

Actos que traicionen a la patria.

Actos que impidan la elección presidencial, parlamentaria, regional o municipal.

Disuelva el Congreso, a excepción de un caso estipulado en el artículo 134 de la Carta Magna.

Se impida el normal funcionamiento del parlamento, el Jurado Nacional, elecciones, la ONPE y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.

Según esta teoría, al realizarse la acusación constitucional y el proceso judicial ante la Corte Suprema, en caso se sentencie nuevamente al presidente se procederá a su destitución mediante una vacancia, siempre que este proceso se realice durante su periodo de gobierno. Se debe señalar que mientras dure el proceso el Presidente no puede realizar sus funciones con normalidad.

***El Procedimiento De Remoción Constitucional.*** La remoción constitucional se entiende como un acto en donde se priva al acusado de un cargo de alta responsabilidad debido a la comisión de un acto ilícito durante su mandato. La falta grave se define como como un tipo de infracción política durante el desempeño del cargo.

La remoción constitucional se puede aplicar únicamente por el Parlamento en contra de una determinada cantidad de altos funcionarios.

La constitución encarga el trámite de este proceso a los siguientes funcionarios:

El contralor general (artículo 82).

Los integrantes del Banco Central de Reserva (artículo 86).

Los integrantes del Consejo Nacional de la Magistratura (artículo 157).

El defensor del pueblo (artículo 161).

La constitución muestra diferencias relativas a esta materia. Así se tiene que:

No existe especificación alguna sobre las razones para fundamentar la destitución del defensor del pueblo y no se señala detalladamente que falta grave causa tal acto.

El artículo 99 de la Carta magna determina el procedimiento a seguir en la acusación constitucional contra los funcionarios antes mencionados, esto quiere decir que el contralor general, el defensor del pueblo, los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura mediante los artículos 82,157 y 161 son señalados como aptos para pasar por el procedimiento de remoción. Siguiendo la *sindéresis* legislativa, se considera que los a funcionarios mencionados se les puede acusar por: a) El procedimiento de acusación constitucional se aplica en caso de cometer un delito grave, ya sea constitucional o penal. B) Se aplica la remoción cuando se comete faltas graves de otra naturaleza diferente a la anterior.

La Constitución no se pronuncia sobre si procede o no la destitución del superintendente de Banca y Seguros. A este funcionario no se le incluye en el proceso de acusación constitucional.

El oficialismo en su mayoría no ha determinado aún las leyes que le corresponden a este proceso en el Reglamento del Congreso de la República, sin embargo, en el artículo 93 se menciona que existirá en el futuro normas legales que regulen la remoción.

También señala que este procedimiento tiene que concluir con la expedición de una resolución legislativa. Se entiende que el procedimiento establecido tiene que tomar a consideración los principios que sustenten su proceso y la tutela jurisdiccional.

### **Procedimiento de control sobre la legislación delegada.**

La base reglamentaria para comprender el poder de control político del Congreso, sobre las acciones del presidente, se puede identificar mediante tres tipos de procedimientos para ejercer el control: control sobre los decretos legislativos, sobre decretos de urgencia y sobre los tratados internacionales (Sartori,2012, p.41).

Si el presidente asume responsabilidades legales que se le fueron encomendadas por el Congreso entre ellas la función para emitir leyes, entonces obligatoriamente debe rendir cuentas sobre sus decisiones ante el Congreso, ya sea el caso que estas sean de carácter nacional o internacional.

La rendición de cuentas del presidente ante el Congreso no es suficiente. El poder legislativo tiene la capacidad de analizar y decidir la acción y contrariar lo realizado por el presidente. Los detalles de estos procedimientos de control son desarrollados a continuación en el Reglamento del Congreso (Congreso de la República, 2001, p. 109-119).

Artículo 90º.- El Congreso controla los Decretos Legislativos que expide el presidente de la República de acuerdo a las facultades que le son asignadas en el artículo 104º de la Constitución Política, según las siguientes reglas:

a) El presidente de la nación tiene que rendir cuentas al Congreso o a la Comisión Permanente de las leyes que son dictaminadas durante su cargo, para ello tiene un plazo de tres días después de que se haya publicado.

b) Al recibirse el oficio y el expediente con el cual el presidente de la República rinde cuentas de la expedición del decreto legislativo y a más tardar el primer día útil, el presidente del Congreso envía el expediente a la Comisión de Constitución del Congreso, que señale la ley autoritativa, para su análisis.

c) La Comisión informante determina un dictamen de forma necesaria en un plazo no mayor de 10 días. En caso que los decretos estén en contra de la constitución Política se recomienda su derogación sin perjuicio de los miembros del Consejo de Ministros.

En esta dimensión es permisible citar el informe de García A. (2015) denominado “Una nota sobre el debido proceso parlamentario desde la Opinión Consultiva 2-2014 de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República”, donde se menciona lo siguiente:

*Relaciones Congreso-Poder Judicial-Tribunal Constitucional.* Desde el punto de vista del Derecho Constitucional que el Parlamento desarrolle un informe, acerca de los alcances de sus facultades a la luz de los derechos fundamentales que se pueden afectar, refleja lo importante que es tener una comisión parlamentaria con base en la Constitución y Reglamento, de igual forma determina el grado de influencia de la mencionada constitucionalización del Derecho y de la Política. (García., Una nota sobre el debido proceso parlamentario desde la Opinión consultiva 2-2014 de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República,2015).



En ese sentido, la opinión consultiva es una respuesta a la percepción de posible invasión de competencias de los órganos jurisdiccionales (Poder Judicial y Tribunal Constitucional) en lo que se considera atribuciones propias del Congreso de la República.

Como sabemos, por el principio de separación de poderes (ahora denominado distribución de competencias), ningún organismo constitucional (autónomo) debe interferir en las atribuciones propias que la Constitución Política ha establecido de modo específico para el conjunto de todos los demás organismos constitucionales; así como también existen mecanismos de control intra e interorgánicos desplegados entre sí.

A ello debemos sumar el criterio de interpretación constitucional de corrección funcional, por el cual cada organismo autónomo deberá respetar el catálogo de competencias y atribuciones que la norma fundamental ha establecido para cada entidad estatal.

En atención a ello, cuando un juez constitucional se pronuncia sobre la afectación a algún derecho fundamental invocado por la parte presuntamente lesionada en un procedimiento de investigación parlamentaria, en sí mismo no está afectando la potestad constitucional del Congreso de la República de investigar un asunto de interés público, sino –como ocurre con cualquier actuación de autoridad– de encausarlo dentro de los marcos y límites que establece la Constitución.

Esta no es una tarea sencilla. Recordemos que la interpretación literal de la Constitución supone entenderla de modo aislado e inconexo, cuando precisamente los diferentes principios y reglas que propone la norma fundamental deben interpretarse de las maneras más armónicas y sistemáticas posibles (García A. , Una nota sobre el debido proceso parlamentario desde la Opinión Consultiva 2-2014 de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República, 2015).

En tal virtud, el control constitucional de las actuaciones de una comisión investigadora parlamentaria no debe entenderse como una falta de respeto a las

atribuciones constitucionales de aquel grupo de trabajo, sino solamente como la evaluación de compatibilidad constitucional de tales atribuciones respecto de los derechos fundamentales que se invocan han sido lesionados en perjuicio de la parte accionante.

En el mismo modo, el juez constitucional incurriría en exceso de atribuciones y arbitrariedad si pretendiese subrogarse en la comisión investigadora parlamentaria, y cuestionar materialmente sus actuaciones y decisiones. El control constitucional aquí es uno de tipo más formal, en tanto solo debe importarle examinar si los derechos invocados han sido lesionados o no, y disponer su reparación.

En otros términos, por el principio de corrección funcional, así como al Congreso de la República no se le exime del respeto al derecho a un debido proceso en los procedimientos de investigación, al juez tampoco se le permite ingresar en fueros exclusivos de dicho organismo político (García A. , Una nota sobre el debido proceso parlamentario desde la Opinión Consultiva 2-2014 de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República, 2015).

La opinión consultiva objeto de este breve comentario presenta un esfuerzo teórico interesante por delimitar conceptualmente las diferentes instituciones jurídico-políticas presentes en la discusión. Sin embargo, se puede apreciar que no puede escapar también de algunos temores a modo de prejuicios. Y ello explicaría, por ejemplo, que, como marco de todo su desarrollo invoque una suerte de exclusión absoluta de vinculatoriedad con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, específicamente respecto de la sentencia recaída en el Expediente N° 156-2012-PHC/TC.

Estimo que esta afirmación no solo no es exacta en términos técnicos -sobre todo en el apartado de no estimarla como doctrina constitucional porque no hay una indicación expresa-, sino que resulta peligrosa para un Estado Constitucional en tanto propone entender al Tribunal Constitucional como un emisor de sentencias sin mayor efecto práctico para el organismo político legislativo. Es más, se dice

inclusive que la exhortación planteada por el Tribunal Constitucional al Congreso de la República tampoco es vinculante, y que, en todo caso, las consideraciones esbozadas por el primero podrían ser aplicadas por los jueces en futuras demandas constitucionales (García A. , Una nota sobre el debido proceso parlamentario desde la Opinión Consultiva 2-2014 de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República, 2015).

Lo que parece inobjetable, a pesar de que el Congreso señale que la sentencia del Tribunal Constitucional le es en todos los aspectos no vinculante, es que ha motivado una opinión consultiva que gira exclusivamente sobre dicha sentencia “inaplicable”.

*El debido proceso en los procedimientos de investigación parlamentaria.* Como señala la doctrina, la finalidad de una comisión de investigación parlamentaria no es la sanción (disciplinaria, penal o jurídica en general) de los presuntos responsables del ilícito o acto irregular, sino la formación de opinión pública. No es una sanción directa, sino una más bien de tipo indirecto, donde será la población la que tome nota de las autoridades y los funcionarios investigados para, de ser el caso, ya no brindarles su confianza en los procesos electorales que sean el caso.

Las comisiones investigadoras no imponen sanciones. De allí que sus informes no vinculen al Ministerio Público y al Poder Judicial. Pero como gozan de los mismos apremios judiciales, en su actuación pueden ocurrir lesiones a derechos fundamentales de las personas o funcionarios objeto de dicha investigación parlamentaria. Por ello, precisamente, los diferentes derechos que integran las dos dimensiones del derecho a un debido proceso deben poder ser aplicables, en lo que resulten pertinentes, al trámite de un procedimiento de investigación parlamentaria. Una comisión investigadora no es un órgano jurisdiccional, pero ello no significa que, en lo que resulten exigibles, los derechos que integran las dos dimensiones del debido proceso no sean tomados en cuenta en dicha actuación congresal.

De acuerdo con la opinión consultiva, los principios y reglas que caracteriza el debido proceso durante las comisiones de investigación son los siguientes: publicidad, imparcialidad, conformación plural, comunicación previa y detallada, plazo razonable y levantamiento del secreto bancario. En aplicación del principio de interpretación constitucional de favorecimiento de los derechos (favor libertatis), el listado que ofrece la Comisión de Constitución y Reglamento no debe entenderse taxativo sino abierto. (García A., Una nota sobre el debido proceso parlamentario desde la opinión Consultiva 2-2014 de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República,2015).

Publicidad. Si bien las reuniones de las comisiones investigadoras son de carácter privado, es interesante que la opinión consultiva permita pensar en flexibilizar esta indicación en aras del principio de publicidad, por lo que propone evaluar esta tensión en cada investigación en particular.

Imparcialidad. Para la Comisión de Constitución y Reglamento, el principio de imparcialidad, en Click here este escenario, implica (i) la no conformación de la comisión investigadora por quienes plantearon la moción de orden del día en el Pleno del Congreso, (ii) la prohibición de adelanto de opinión por los miembros de la comisión investigadora, y (iii) la proporcionalidad y razonabilidad del informe final. Mi única discrepancia aquí consiste en consignar este último punto (proporcionalidad y razonabilidad) dentro del principio de imparcialidad, cuando más bien son otros principios del debido proceso.

Conformación plural. Es importante lo que señala la opinión consultiva en el sentido de que la conformación de una comisión investigadora debe respetar el pluralismo político del Congreso en su conformación. Ello, de alguna manera, resulta ser expresión del principio de juzgador predeterminado.

Comunicación previa y detallada. Para la Comisión de Constitución y Reglamento, la exigencia del Tribunal Constitucional de una comunicación previa detallada que incluya los cargos y circunstancias de la persona citada a declarar es exagerado. Para ella, basta con la mención del tema y con una antelación prudente,

pues el propósito es la investigación, y ella se irá dado paulatinamente en el decurso parlamentario. Discrepo. La debida notificación es importante para el derecho de defensa. Olvida la Comisión de Constitución y Reglamento que no “invita” a una persona a declarar, sino que la “obliga” a ello, e incluso con el uso de la fuerza pública. Así, por el margen de acción que tiene, lo compatible con el derecho a un debido proceso es que el “citado” sepa con el detalle más razonablemente posible el sentido y los alcances de su convocatoria no voluntaria. (García A., Una nota sobre el debido proceso parlamentario desde la opinión Consultiva 2-2014 de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República, 2015).

Ne bis in ídem. Es importante aquí que la opinión consultiva ha recogido los criterios jurisprudenciales internacionales para evaluar la triple identidad de la prohibición de no ser juzgado dos veces por los mismos hechos, y los propone aplicar en el trámite propio de una investigación parlamentaria.

Plazo razonable. Como en el apartado anterior, la opinión consultiva ha recogido los criterios jurisprudenciales existentes para examinar la razonabilidad del plazo de una investigación parlamentaria.

Levantamiento del secreto bancario. Lo más discutible en este punto es que la Comisión de Constitución y Reglamento propone una interpretación amplia de una norma restrictiva de derechos fundamentales. Y aquí no resulta muy plausible el sostener que como dato de principio que como la investigación parlamentaria es respecto de hechos y no de personas, el levantamiento del secreto bancario debe responder al acto investigado y no a sujetos específicos, cuando precisamente dicho levantamiento inferirá en las esferas directas de cada persona sometida a dicha investigación. Convendría aquí una mirada más armónica que pueda compatibilizar mejor las “buenas intenciones” de la labor investigadora con la protección de los derechos fundamentales involucrados.

La opinión consultiva de la Comisión de Constitución y Reglamento constituye un esfuerzo importante del Congreso de la República por delimitar los

alcances de algunas instituciones propias de la labor parlamentaria, como es el caso de las comisiones de investigación.

Como ocurre con documentos de esta naturaleza, se aprecian puntos valiosos de desarrollo y otros respecto de los cuales, muy brevemente por razones de tiempo, he presentado algunas objeciones, acaso con la finalidad respetuosa de que pudieran ser nuevamente reflexionadas a la luz de los riesgos de lesión a algunos derechos fundamentales.

Sabemos que los derechos que integran las dos dimensiones del debido proceso han sido configurados básicamente para el escenario judicial, por lo que se requerirá un ejercicio de adecuación de la aplicación de ellos en los demás escenarios donde se ejerza autoridad, como sucede con una comisión investigadora del Congreso. (García A., Una nota sobre el debido proceso parlamentario desde la opinión Consultiva 2-2014 de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República, 2015).

En ese sentido, resulta importante que se espere que la Comisión de Constitución y Reglamento pueda adicione a su opinión consultiva algunos otros principios y reglas que también constituyen el debido proceso, como la motivación y la prueba, con el propósito de ofrecer un panorama más completo.

Sería inútil pretender que el control parlamentario de la legislación delegada es un tema candente en la comunidad o que la mayoría de los votantes incluso sabría qué es la legislación delegada. Por estas razones, es difícil encontrar miembros de cualquiera de los parlamentos preparados para interesarse mucho por el asunto. Sin embargo, es de gran importancia, porque la legislación delegada incontrolada ofrece un campo fértil para el despotismo gubernamental y la interferencia autoritaria de los burócratas. Las leyes delegadas a veces tienen mucho más impacto en la vida de los ciudadanos comunes que la mayoría de los actos del parlamento.

Las leyes delegadas las toma una persona u órgano a quien el parlamento ha delegado expresamente una parte de su poder legislativo mediante una ley del parlamento. Las leyes tienen muchos nombres: reglamentos, ordenanzas, instrumentos legales, legislación secundaria, ordenanzas municipales y proclamaciones, por nombrar solo algunas. Se han contabilizado 75 variedades diferentes en Australia. Ha habido legislación delegada en Inglaterra desde el siglo XIV. En los tiempos modernos, en todos los países que estamos considerando, ha habido un aumento constante en el uso de la legislación delegada. En Australia, por ejemplo, en un año típico se emiten cuatro veces más regulaciones que cuando se aprueban los actos. En Gran Bretaña, la proporción es más alta, con 2000 instrumentos delegados que se utilizan en comparación con solo 70 o más actos.

No hay duda de que la legislación delegada es necesaria. Pasar un acto a través del parlamento, a menos que haya circunstancias excepcionales, es un asunto largo y generalmente tedioso. Los detalles complejos, pero no los principios, es mejor dejarlos en manos de los expertos para redactarlos y enmendarlos, especialmente si la legislación se encuentra en un campo donde puede haber una necesidad de enmiendas urgentes en un momento en que el parlamento no está sentado.

Un problema creciente es lo que se va a llamar cuasi-legislación, el uso de directrices, códigos y directivas de política con estatus semiilegal, usando la autoridad otorgada por un acto que delega el poder de dirigir, determinar, notificar, ordenar, instruir, declarar, emitir o publicar. Muchas de las acciones tomadas bajo estos poderes serán puramente administrativas, pero otras involucrarán decisiones sobre asuntos de política, que sin duda deberían estar sujetas al escrutinio de la legislatura. Los problemas son tres: distinguir entre asuntos de administración y los de política; para garantizar que las cuestiones importantes de política se señalan a la atención del legislador, para su aceptación o desaprobación; y para garantizar que dichas cuasi leyes que afectan a las personas estén razonablemente disponibles para ellas.

Hay dos formas comunes en que el parlamento puede controlar la legislación delegada. Puede exigir que la legislación delegada se presente ante el parlamento y que no entre en vigencia hasta que el parlamento la apruebe, ya sea mediante una resolución afirmativa o por el transcurso de un período específico sin que se haya rechazado la legislación. Alternativamente, la legislación delegada puede entrar en efecto de inmediato, pero puede ser rechazada por el parlamento dentro de un tiempo específico. (Estos dos son los métodos más comunes, pero hay muchas variantes).

Es cierto que los tribunales tienen cierto control sobre la legislación delegada hecha indebidamente, pero su poder se limita a cuestiones tales como si el instrumento está dentro del poder delegado, si hay inconsistencias con otros actos y si se han seguido los procedimientos prescritos. Los tribunales no tienen control sobre muchas de las características potencialmente objetables de dicha legislación. En cualquier caso, los remedios legales tienden a ser costosos y demorados por mucho tiempo, y seguramente sería mejor garantizar que la legislación se haya realizado correctamente en primer lugar.

¿Cómo debería una legislatura ideal controlar la legislación delegada? En primer lugar, debe aprobar un acto para garantizar que toda la legislación delegada realizada bajo la autoridad de una ley del parlamento se presente ante la legislatura, ya sea antes o dentro de un breve período de promulgación, y que cualquier legislación delegada no manejada será sin efecto. La legislatura debe tener control sobre dicha legislación, por lo que la ley debe estipular que toda la legislación delegada debe ser aprobada por una resolución afirmativa de la legislatura o de otra manera estar sujeta a denegación dentro de un número prescrito de días de sesión (digamos quince) después de ser presentada la Legislatura. El gobierno no debe poder evitar una decisión adversa al no iniciar el debate. En los parlamentos bicamerales, cada casa por separado debe tener el poder de anulación, para evitar la posible dificultad de que una cámara baja controlada por el gobierno sea reacia a rechazar la legislación delegada del gobierno.



Finalmente, si no se permite, la ley delegada no debe rehacerse en la misma forma durante un período prescrito (digamos seis meses) sin que la legislatura apruebe una resolución permisiva. Esto es para evitar el tipo de conflicto absurdo que ocurrió en Australia en 1930. El gobierno laborista y el Senado, que estaba controlado por la oposición, estaban en conflicto por una regulación costera. El Senado rechazó la regulación cada vez que se reunía, y el gobierno rehízo sustancialmente la misma regulación cada vez que el Senado se levantaba, ya sea por un receso o al final de una semana de descanso. La regulación fue rehecha en doce ocasiones, la farsa terminó solo con un cambio de gobierno a principios de 1932 y una enmienda a la Ley de Interpretación de Actos para evitar una repetición.

El siguiente paso es que la legislatura escudriñe cuidadosamente cualquier proyecto de ley que delegue poder al gobierno para aprobar leyes. Un ejemplo temprano fue el Estatuto de Proclamaciones aprobado en 1539 durante el reinado de Enrique VIII:

Por el momento, el Rey, con el Consejo de su Consejo, o la mayor parte de ellos, podrá proponer Proclamaciones bajo las Sanciones y Penas que le parezcan necesarias, que se observarán como si fueran hechas por actos. del Parlamento.

Nuestra legislatura ideal insistiría en que cualquier ejercicio de poder delegado para enmendar actos del parlamento -que por razones obvias se conocen generalmente como cláusulas de Enrique VIII- será extremadamente raro, será esencial y entrará en vigor solo después de que cada uno haya aprobado una resolución afirmativa. casa del Parlamento.

En un trabajo llamado *The New Despotism*, escrito en 1929, Lord Chief Justice Hewart criticó el hecho de que entre 1888 y 1929 hubo nueve cláusulas de Enrique VIII. Ahora están siendo producidos en Westminster a una tasa de aproximadamente quince por año, pero en respuesta a una pregunta reciente en la Cámara de los Lores sobre el número de tales cláusulas, la Baronesa Jay dijo que no hay información centralizada sobre el número de cláusulas de "Enrique VIII" en la legislación. Recolectar la información de la última década requeriría un ejercicio importante que solo podría realizarse a un costo desproporcionado. [90]

Un ejemplo típico de una cláusula de Enrique VIII se encuentra en la Ley de Gobierno Local y Vivienda de 1989, donde se establece que el Secretario de Estado

puede emitir una orden que modifique, derogue o revoque cualquier disposición de cualquier acto que estuviera en vigor en ese momento o se promulgó en la misma sesión

Una nueva versión de una cláusula Henry VIII fue introducida en el Reino Unido en 1994 por la Ley de Desregulación y Contratación, por la cual el gobierno puede emitir una orden para enmendar o derogar cualquier acto que imponga una carga a las empresas siempre y cuando su enmienda o la derogación no reduce la protección necesaria. Nuestra legislatura ideal se aseguraría de que estas órdenes estén sujetas al mismo escrutinio que las hechas bajo otras cláusulas de Henry VIII.

Todo proyecto de ley que se delegue del poder legislativo deben examinarse para comprobar que la delegación es necesaria y no más amplia que esencial, y que no contienen disposiciones que excluyan la legislación delegada del control parlamentario, a menos que sean puramente administrativas. También es importante que el poder que se delegue esté claramente definido.

Se puede ver que queda mucho por hacer en los países citados y que se han tomado como referencia para enfocarnos en el caso peruano para que el poder legislativo controle efectivamente todas las formas de legislación delegada. El progreso no será fácil, porque el problema se deriva del doble papel de las casas más bajas como colegios electorales y legislaturas. Como dijo un delegado del Reino Unido en la tercera Conferencia de la Commonwealth sobre Legislación Delegada:

Se aprecia que la oposición no tiene intención de debatir mucho este tipo de temas en el cual el caso peruano también se ve inmicuido, porque están esperando para llegar al poder. No quieren un comité conjunto de instrumentos legales con demasiados poderes, y por lo tanto no hacen nada al respecto. Cuando las partes cambian, la Oposición nuevamente no hace nada al respecto porque están esperando regresar al gobierno.

El control de la legislación delegada por el Senado australiano es probablemente el mejor de los veinte parlamentos que estamos considerando. El

Comité de Escrutinio de Cuentas vigila atentamente las facturas a medida que entran para ver que no hay delegaciones innecesarias o inapropiadas de poder legislativo, aunque el Senado no siempre toma medidas para satisfacer las preocupaciones del comité. Por el contrario, el prestigio del Comité de Reglamentos y Ordenanzas es tan alto que el Senado seguramente desautorizaría una regulación u ordenanza si el comité así lo recomienda. Los ministros saben esto, los burócratas también lo saben, de modo que cuando el comité llama, los ministros y los burócratas saltan.

La debilidad en el sistema del Senado es la ausencia de cualquier procedimiento para la derogación de la legislación delegada obsoleta. El Senado debe buscar la cooperación del gobierno para adoptar algunos de los procedimientos que se están desarrollando en los estados australianos. El Senado también debe negociar con el gobierno para otorgarle el poder de rechazar parte, en lugar de toda una regulación, como se puede hacer en Nueva Zelanda.

El Senado debe presionar al gobierno para que mejore la participación de la comunidad en la redacción de sus reglamentos-Canadá proporciona un buen modelo-y para preparar declaraciones de análisis de impacto para acompañar las regulaciones aprobadas.

La Cámara de Representantes nunca se ha interesado por el control sistemático de la legislación delegada. Aunque la mayoría de las otras casas más bajas están involucradas en esta área, el sistema nacional australiano funciona tan bien sin la cámara baja que no se ganaría nada, y se podría perder mucho, si la Cámara de Representantes se involucrara.

### **Procedimiento de control sobre los decretos de urgencia**

Artículo 91º.- “El Congreso tiene control sobre los decretos de urgencia emitidos por el presidente, usando la facultad concedida según el inciso 19º del artículo 118º de la Constitución”, según las siguientes disposiciones:

a) En un plazo de veinticuatro horas luego de la publicación de decreto de urgencia, el presidente tiene que rendir cuenta de manera escrita al Congreso o a la Comisión Permanente, dependiendo de la situación y adjuntará a este escrito una copia del decreto emitido.

b) Una vez se reciba el oficio, el Presidente del Congreso tiene que enviar este expediente a la Comisión de constitución, para que sea estudiado en un tiempo de quince días hábiles. La Comisión da cuenta al Consejo Directivo que se ha cumplido esta atribución en el segundo día luego que el dictamen haya sido aprobado. El presidente informa de manera obligatoria ante el pleno y ordena que se publique en el portal del Congreso o en el diario El peruano.

c) La Comisión informante se encargará de calificar si el decreto emitido es acorde con lo señalado en el artículo 118º de la Constitución y si esta verdaderamente fundamentado en la urgencia y riesgo inminente para la economía nacional o finanzas públicas. Si en caso no se justifica su carácter de urgencia recomienda su derogación. Por el contrario, si se acepta el decreto se emite un dictamen donde se hace constancia del hecho señalado según el artículo 118º de la Constitución.

d) Si el dictamen es aprobado en su mayoría, entonces el presidente del Congreso tiene que promulgarlo.

### **Procedimientos especiales con la responsabilidad funcional.**

Tenemos los procedimientos especiales que tienen que ver con la designación, elección y ratificación de funcionarios, asimismo la rendición de informes ante el Parlamento por el Defensor del Pueblo. Veamos lo que dice el Reglamento al respecto:

Formas de la designación, elección y ratificación de funcionarios.

Artículo 93º.- “El congreso mediante la Comisión Permanente, puede designar o remover de su cargo al Contralor general de la República y ratificar la elección del Presidente de Bancas y Seguros y con aprobación del pleno elige al

representante de la Defensoría del Pueblo, de acuerdo a lo señalado en la Constitución y siguiendo el procedimiento establecido”. En todas las situaciones se expide una resolución legislativa.

Los reglamentos especiales que permiten designar, elegir y ratificar a un funcionario del Estado son señalados en la Constitución y son parte también del Reglamento del Congreso. (Valenzuela, 2014, p.31).

El texto anterior no menciona los procedimientos para designar y elegir a los integrantes del Tribunal Constitucional, pero subsana la omisión sobre este tema, incorporando otros reglamentos especiales y la Constitución.

***Procedimiento para la presentación del Informe Anual del Defensor del Pueblo. Artículo 94º.-***

El defensor del Pueblo es el encargado de presentar el informe ante el Parlamento una vez al año, específicamente en el mes de mayo, de acuerdo a lo establecido en el artículo 162º de la Constitución, ajustándose al siguiente proceso: a) El defensor del pueblo, debe enviar el informe de manera escrita a la Presidencia del Congreso de la República, el informe contendrá las actividades que ha realizado en el lapso de un año. b) El informe se sustenta ante las Comisiones de Constitución y de Derechos Humanos. c) El defensor del Pueblo debe sustentar el informe anual ante el Pleno en la primera sesión luego de la sustentación que se menciona en el inciso anterior (Congreso de la República, 2001, p. 124-125).

***Procedimiento para la presentación de Informes Extraordinarios del Defensor del Pueblo Artículo 95º.-*** “El defensor del Pueblo tiene que presentar un informe cuando sea solicitado por el Congreso mediante el llamado presidencial conforme al artículo 162º de la Constitución según el siguiente proceso: a) El Defensor del Pueblo entregará por escrito un informe al presidente del Parlamento el informe sobre la materia requerida dentro de quince días después de la fecha de recepción de la solicitud enviada. b) El informe referido anteriormente se sustenta frente a las Comisiones de Derechos Humanos y

Pacificación y a la Comisión que el presidente crea conveniente según la solicitud, reunidas en sesión conjunta, durante quince días después a la recepción del informe del Defensor del Pueblo. En esta sesión se debatirá el informe realizando preguntas en caso sea necesario. c) el defensor del Pueblo deberá sustentar su informe ante le Pleno del Congreso en la primera sesión luego de la sustentación a que se contrae el inciso anterior (constitución Política del Perú, 1993, p. 126).

## **1.2.2 Bases Teóricas de la Responsabilidad funcional del Jefe de Estado**

### **Responsabilidad funcional del Jefe de Estado**

#### **Responsabilidad política**

El concepto de control como producto de las relaciones del Poder Ejecutivo con el Congreso constituye un ejemplo de la influencia del control jurídico propio del parlamento europeo. En países donde se la democracia se practica en conjunto (Congreso y Presidencia), esto no podría realizarse. (Tarazona, Pantigoso, Pérez, Forno , & Reynaga, 2016).

### **Competencias del Jefe de Estado**

#### **Responsabilidad constitucional**

El Jefe de Estado y el Jefe de Gobierno, en una forma de gobierno parlamentario, son dos personas diferentes que desempeñan dos funciones muy diferentes. El Jefe de Estado tiene deberes más ceremoniales, mientras que el Jefe de Gobierno es responsable de dirigir el gobierno de un país con la aprobación de su gabinete.

El principal rol o deber del Jefe del Estado consiste en asistir a funciones políticas, ejercer poderes políticos y legitimar el estado. Estas funciones incluyen saludar a dignatarios extranjeros y convocar sesiones del parlamento. El Jefe de Estado también tiene el poder de convocar elecciones anticipadas. En algunos países, el Jefe de Estado puede solicitar el gobierno de un Presidente en situaciones de emergencia. Él o ella es responsable de firmar todas las leyes aprobadas, en forma parlamentaria de gobierno.

El texto del artículo 5 del Reglamento del Congreso menciona que el control se efectúa «[...] asegurando que la Constitución y las leyes se cumplan efectivamente para sancionar a los infractores»; para que no quede dudas el artículo 88 determina que: El Congreso tiene la facultad de iniciar una investigación de interés público, garantizando el esclarecimiento de los hechos y formulando conclusiones y recomendaciones que orienten a la corrección de normas políticas y sancionando a los responsables de infringirlas [...] (Tarazona, Pantigoso, Pérez, Forno, & Reynaga, 2016).

En una forma parlamentaria de gobierno, el Primer Ministro o Premier es el Jefe del Gobierno. Él es el líder del partido gobernante y es el jefe de la rama ejecutiva. Él preside un gabinete. En la forma de gobierno presidencial y las monarquías absolutas, el jefe del Gobierno y el jefe del Estado son el mismo individuo.

### **Marco Histórico.**

García (2015) en su estudio titulado “Acusación constitucional” manifiesta que el tema es uno de los complejos en base a las facultades de un parlamentario. Tal y como lo menciona Javier Valle Riestra [La responsabilidad constitucional del jefe de Estado. Lima: Benítez-Montejo Editores Asociados, 1987]: “Debemos recordar, de qué forma los delitos en las asambleas de la tribu se juzgaban en la antigüedad”

Establecidos luego los tribunales, aún continuaron algunos delitos de importancia nacional sometidos al veredictum de todos los ciudadanos o en su lugar un consejo de ancianos, jefes de familia o señores feudales. En la Grecia antigua la asamblea popular aplicaba el ostracismo en contra de las personas peligrosas. El pueblo en la ciudad de Roma se encarga de ajusticiar a los acusados de un crimen en la plaza pública y en el caso de Germanos eran juzgados por el gran consejo” (García V, 20.15, pag.90).

Sin embargo, según señala Javier Valle Riestra, los antecedentes mencionados datan de la época de la Inglaterra del siglo XIX. De esta manera, el

impeachment fue instituido por Eduardo III entre 1327 y 1377 (García V., 2015, pág.95).

La historia revela que en 1376 un impeachment fue aplicado al barón William Lutier (Chambelán del rey) se le acuso de una confabulación criminal con los comerciantes Richards Lyons y Alice Perrers. Dentro de su crimen se imputó la malversación y fraude financiero, pues según la acusación se apropió de las multas y cobranza de deudas. Al comprobarse su culpabilidad se le encarceló. (García V, 2015, pag.81).

En el año de 1836, el canciller Michael de la Pole, conde de Suffok sufrió una condena por haber traicionado a su país, luego de un impeachmenten la cámara de los Lores. El rey Ricardo II revoco esta medida. Esta medida fue elaborada ante la ineficacia de los jueces en el momento de procesar y sentenciar a los altos funcionarios. Según señala Javier Valle Riestra, “eran personas de gran poder y dignidad” (García V., 2015, pág. 77).

A estos dignatarios no les podía impugnar ningún delito por ello quedaban siempre impunes sus crímenes. Es en 1376 que debido a ello se establece formalmente un procedimiento de acusación que la Cámara de los Comunes llevaba a cabo ante El Magnum Concilium (Estaba compuesto por prelados y lores que hacían la función de alto tribunal). (García V.,2015, pág.73).

Con la ayuda de este procedimiento se buscó formular e impartir sanción política mediante la dimisión o separación de las funciones que ejercían durante el cargo.

El Impeachment se puede estudiar a partir de cuatro periodos:

*Primer período.* Las acusaciones realizadas por la Cámara de los comunes eran solamente de carácter penal. De esta manera, la imputación tenía que tener



ese carácter para que su comisión tuviera una condena y esto se dio durante el siglo XVII.

*Segundo período.* La acusación es extendida a los ministros de Estado, por faltas graves

La acusación llega a extenderse a los ministros de Estado, por haber cometido faltas graves de orden político durante el desempeño de su cargo (Por ejemplo, al negociar sobre asuntos que perjudiquen los intereses del reino). Javier Valle Riestra nos menciona que durante el reinado de Carlos II (1660-1685). Los ministros declaran ante a la Cámara de los Comunes, rindiendo cuenta de su honestidad y gestión en el cargo (García V.,2015, pág.56).

*Tercer período.* La acusación se da a través de una fiscalización absoluta sobre el ejecutivo. La cámara de Comunes extiende su facultad y capacidad de fijar las penas.

*Cuarto período.* A partir de 1782, como consecuencia del caso North, el impeachment cayó en el olvido. Por aquella fecha, el ministro lord Federico North renunció al cargo por haber sido censurado por la Cámara de Comunes. (García V.,2015, pág.32)

La decisión de Federico North significó que la responsabilidad política de los ministros se institucionalice de manera oficial. Así, el impeachment se volvió innecesario, solo se rescato de este, la interpelación y censura. Sin embargo debido al coloniaje sobre América del Norte, estos logran instituir el “impeachment americano” (García V., 2015 pág.61).

De esta manera se conforma la Constitución del Estado de Virginia (1776). El primer impeachment fue realizado en contra del senador William Blacunt en 1797, el cual declaró que este procedimiento no se debería aplicar a un integrante del Parlamento. A pesar de ello, fue destituido por otra vía.

El proceso tenía como objetivo “despojar a las autoridades incapaces de su cargo”. En 1868, se procesó al presidente Andrew Johnson debido a que fue procesado por haber destituido de su cargo a su secretario de Guerra Edwin Staton, sin permiso del Senado; como correspondían según las leyes de esa época. El acusado logro librarse de recibir sanción por un voto. (García V.,2015, pág. 72).

En el año de 1999, el mandatario Bill Clinton resulto libre del cargo acusatorio tras ser denunciado por el caso Mónica Lewinsky. En la historia de Norte América se registran un total de diecisiete procedimientos de impeachment. Hasta la actualidad han sido despedidos alrededor de siete magistrados de la Corte Suprema por haber cometido cohecho (Soborno).

Para el caso americano, este procedimiento obliga al presidente de la República, al Vicepresidente y otros funcionarios a dar cuenta de su acciones frente a las acusaciones penales formuladas por la Cámara de Representantes.

La sanción aplicable consiste en destituir del cargo y privar al acusado de todo derecho para el ejercicio de las funciones públicas. Así el funcionario queda expuesto al juicio ordinario del respectivo proceso penal.

Este procedimiento se instituyo para situaciones de traición a la patria, cohecho y violación de deberes de naturaleza política. Este proceso permite que se suspenda el cargo y se lo logre inhabilitar de su función pública con la finalidad de restituir la dignidad de las funciones públicas.

En Francia, en la época de la revolución, aparece en modo de antejuicio como una expresión diferente y no discriminatoria de parte de los ministros. De esa manera en la Constitución de 1791 se logra establecer que no puede procesar a ningún ministro de manera penal por hechos realizados durante su mandato, sin tener primero un decreto autoritativo del Congreso (Valdés, 2002, pág.90).

No se generaba sanción pero si una habilitación para recibir un proceso ante un órgano jurisdiccional ad hoc. Se debe mencionar que hay una institución que se conoce como juicio de residencia, que se encuentra vinculado al tema.

El juicio de residencia era un medio de control que consistía en obligar a los funcionarios a rendir cuentas de sus acciones. Se aplicó por primera vez por los reyes de España durante la época colonial, en ese entonces, los virreyes y los demás funcionarios tenían que rendir cuentas de su cargo.

Este procedimiento se usaba para evaluar la conducta funcional. Se aplicó por primera vez en 1502, cuando Nicolás Ovando fue encargado de residenciar al gobernador de las Indias Francisco de Bobadilla.

Como se recuerda, Nicolás Ovando era un comendador que se encargaba de ordenar la isla La Española, realizó actos extremos durante su gestión como el de llevar como prisioneros a Cristóbal Colon y sus hermanos hasta la metrópoli. El juicio de residencia se estableció para evitar los excesos en el ejercicio del poder de los virreyes. (García V., 2015, pág.99).

Sobre esto, Javier Valle Riestra [ob. cit.] señala que.” El poder del virrey era absoluto, en tal grado que se le califico como el Alter Rex Americano, como se fuera el verdadero rey e incluso como encarnación suprema del Estado”. Por esto, es que se creo el juicio de residencia, ya que limitaba ese poder. Sobre esto Javier Valle afirma que la historia ha dejado en detalle los dos contrastes en un gobierno virreinal: Por un lado, el ingreso bajo palio y la salida con residencia y por otro el cuadro optimista de las memorias de los virreyes y los expedientes de residencia (García V.,2015, pág.90).

Durante el procedimiento el presidente de la Audiencia solicitaba que se presenten todas las quejas contra el virrey por razones de agravio, perjuicio, injusticia, etc.

Toda queja se consignaba en un cuaderno esperando a ser sustentada. Una vez conocidos los motivos de los cargos se procedía a sentenciar de acuerdo a la evaluación del Consejo de Indias.

La sentencia consistía en penas de multa, confiscación de bienes, prisión, destierro e inhabilitación para ejercer cargos de carácter público. Entre los virreyes que recibieron sanción se pueden mencionar a Francisco de Toledo, Francisco de Borja y Aragón. Este procedimiento se diferencia de la versión angloamericana en que el acusado de los cargos no tenía un cargo de poder cuando se formulaba este. (García V, 2015, pág.45).

Ergo, consistía en un ex alto funcionario público. Para el primer caso, el control era recurrente; en el segundo, era posterior. La institución del impeachment y el juicio de residencial, existieron paralelamente durante gran parte de la historia constitucional en el Perú. Hasta que el segundo en mención fue eliminado en la Constitución de 1860. De esta manera el juicio de residencia se logró mantener a través de la época republicana desde el reglamento de San Martín, de 1821 pasando por las constituciones de 1823, 1834, 1839 y 1856 (García V., 2015).

Entre los casos más importantes de juicio de residencia republicano, se encuentra el que realizó en contra del ex presidente José de la Riva Agüero, en 1825, por haber cometido un delito en contra de la patria. Eso como consecuencia de su negociación con el Virrey La Serna. Después de una serie de cargos resultó absuelto.

En 1856 se realizó un juicio de residencia en contra del ex presidente Rufino Echenique y sus ministros de Estado, a quienes se les acusó de fomentar la desorganización de la República y arruinar la hacienda pública. Este proceso no fue concluido (García V., 2015, pág.58).

El impeachment se instituye en el Perú en la Constitución de 1823. Jorge Basadre [Historia de la República del Perú. Lima, 1964] nos señala que, en 1864,

durante el gobierno de Juan A. Pezet el parlamento declaró la formación de causa contra los miembros del Gabinete comandados por Juan Antonio Ribeyro, por haber cometido traición a la confianza, sobre el caso de la reivindicación de las islas de Chincha por parte de la armada española. El asunto no se llegó a resolver. (García.,2015, pág.78).

Previamente, el parlamentario José Antonio de Lavalle presentó una acusación en 1863, contra el ministro de Gobierno Manuel Morales por haber dictado un decreto de expatriación y contra el ministro de Guerra Nicolás Freys por haber elevado las remuneraciones a los oficialistas de forma inconstitucional. Los pedidos no fueron aceptados (García V.,2015, pág.81).

### **1.3 Justificación**

#### **Justificación teórica**

El estudio conviene a los intereses de la relación de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de tal forma se diseñen soluciones para evitar los conflictos de poderes. Por lo tanto, se busca analizar el planteamiento de la reformulación de los textos legales: Constitución, Reglamento del Congreso y Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) en virtud de buscar una mayor transparencia acerca de las investigaciones parlamentarias.

El Perú – con la sola interrupción constitucional de abril de 1992, a partir del año 2000 ha tenido una interesante continuidad del ejercicio democrático, así los gobiernos del presidente Paniagua (gobierno transitorio), Toledo, García, Humala y el que se instale este próximo 28 de julio son un ejemplo claro de que el ejercicio democrático pese a toda dificultad y vicisitud gubernamental continúa.

Sin embargo, existe la necesidad acorde a las teorías del control político – constitucional se optimice los mecanismos de control sobre todo aquellos dirigidos a los presidentes en ejercicio y a los ex mandatarios de la nación quienes son convocados por el Parlamento a través de mecanismos inusuales que deslegitiman el accionar fiscalizador del primer poder del Estado.

### **Justificación técnica o humanística**

Se han venido dando casos que los ex mandatarios han recurrido hasta el Poder Judicial a través de procesos de garantía constitucionales que han impedido el normal desenvolvimiento de comisiones parlamentarias de investigación por cuanto los procedimientos de invitación y agendas para el tratamiento de indagaciones no son las mejores.

Entonces surge la necesidad de una revisión exhaustiva de los actuales mecanismos procesales de convocatoria a Jefes de Estado en actividad y de ex mandatarios para que no se cometan abusos de derecho y que tampoco se hagan mal uso de los procedimientos de garantías constitucionales a través del Poder Judicial, abriéndose de esta manera una compuerta de probable conflicto de poderes sumamente peligroso para la continuidad democrática de la nación, y la propia institucionalidad del país.

### **Justificación metodológica**

La investigación se sostiene desde el punto de vista cualitativo. Según el enfoque de investigación, es de naturaleza cualitativa y descriptiva. Por ello, la investigación se basó en la teoría fundamentada la que permitió analizar el tema de investigación desde su contexto natural, mediante el acopio de información, a través de las entrevistas a profundidad, y a partir de ello validar o negar la hipótesis formulada.

Según Ruiz (2013) los planteamientos de investigación cualitativa presentan las siguientes características: énfasis en estudiar los fenómenos sociales en el propio entorno natural que ocurren; también se toma en cuenta la primacía de los aspectos subjetivos de la conducta humana sobre las características objetivas, la exploración del significado del actor. También se toma en cuenta la predilección de la observación, la guía de entrevistas semiestructurada y de profundidad como herramientas de exploración; y, el empleo del en la fase de la entrevista desglosada en el antes, durante y después de la entrevista. La estrategia de investigación de este estudio se apoyó en el método de entrevista, según indica Taylor (1987) en la entrevista el entrevistador debe de asegurar que los resultados sean comparables.

El entrevistador sirve como un cuidadoso recolector de datos; su rol incluye el trabajo de lograr que los sujetos se relajen lo bastante como para responder por completo a la serie predefinida de preguntas.

El sustento de lo mencionado se sostiene en la teoría fundamentada, de acuerdo con Hernández, Fernández, & Baptista (2012) es un diseño y un producto donde el investigador produce una explicación general o teoría respecto al fenómeno, proceso, acción o interacciones que se aplican a un contexto concreto y desde la perspectiva de diversos participantes.

Desde luego, al propiciarse la teoría fundamentada se desarrollan las hipótesis y variables o conceptos que la integran (Milliken, 2010 y Charmaz, 2008). Los autores que sustentan esta aproximación sostienen que las teorías se fundamentan de datos recolectados en el campo.

Los resultados se contrastan con la literatura previa (Tucker-McLaughlin y Campbell, 2012) y es denominada sustantiva porque emana de un ambiente específico. Glaser y Strauss (1967) la distinguen de la “teoría formal”, cuya perspectiva es mayor.

### **Justificación pedagógica**

De manera que una revisión del Derecho comparado de los textos constitucionales vigentes y el tratamiento constitucional en algunos países y su proceder parlamentario serán instrumentos adecuados para una reorientación de su tratamiento en el Perú a través de la singular tarea del Control Político del Parlamento, que en la actualidad se ha convertido en el paradigma del accionar de los parlamentos en el mundo frente a la tarea de representación y de legislación.

El estudio también tiene impacto desde la perspectiva social, toda vez que el tema del control político parlamentario sobre la investidura de la figura del mandatario es un tema de actualidad y que en estos últimos años también vemos como los mandatarios salientes salen del cargo con problemas que son afrontados

cuando dejan de ser presidentes. En este caso, es necesario contar con elementos de juicio que aporten a la reducción de esta problemática.

#### **1.4 Problema**

Todo Estado Constitucional de Derecho, presenta poderes públicos entre ellos el Poder legislativo, el cual desarrolla tres funciones básicas. Legislar, fiscalizar y ser representante del pueblo. Revisando la función fiscalizadora, actualmente conocido como control político se puede determinar que este es de gran importancia ya que la mayoría de los peruanos desconoce estos procesos parlamentarios.

Aragón (2014) menciona que conjuntamente con el control ejercido por votación popular, el control parlamentario es una de las medidas mas eficiente de control político. Su validez como instrumento limitante del poder no se basa en su aspecto “jurídico” que no posee ni en la sanción aplicada sino en su capacidad para hacer cumplir lo estipulado en la Constitución.

Por ello, la caída del Gobierno en turno es un resultado que puede ofrecer el control parlamentario. Aunque hoy por razones partidarias sea poco probable de realizarse, no es imposible que suceda. Existe el control parlamentario como forma de gobierno en donde no se exige la responsabilidad política. (Aragon, 2014, p. 21). Por otra parte, en los regímenes parlamentarios, en donde su puede haber responsabilidad, la fiscalización se lleva a cabo mediante otras vías alternas que puedan llevar a la destitución.

De esta manera, Rescigno manifiesta que “además de responsabilidad política concreta existe la “responsabilidad difusa”, que es una suerte de debilitamiento causado por las reacciones frente actos de control de las Cámaras” Manzella (2012) menciona que en “estos días la disciplina partidaria hace casi imposible la revocación del gobierno por acción del Parlamento, pero no se puede concluir a partir de esto que no existe un control fiscal que conforma la contraposición existente entre las Cámaras y el gobierno” y continua “ Se observa por el contrario, que esta posible contraposición es muy posible y esta muy



presente” de tal manera que “la función de control ejercido por el Parlamento se configura en un esquema doble: examen crítico de las actividades del gobierno para una posible remoción y examen crítico para modificar direcciones políticas (Santolalla, 2012, p.41).

El poder que tiene el control parlamentario consiste más en una sanción indirecta que directa, ya que fomenta obstaculizaciones con posibles resultados a futuro, desgastando al gobierno y contribuyendo a su posible remoción. Este trabajo fiscalizador es en lo que se basa el control parlamentario. Algunos autores mencionan que el termino control es demasiado general y amplio. Sin embargo afirmo que ahí radica esencialmente su cualidad, pues tiene una amplia escala de funcionamiento, desde la prevención a la remoción hasta la fiscalización y obstaculización total.

### **Problema general**

¿Es adecuado el procedimiento parlamentario en el control político para establecer responsabilidad funcional en los Jefes de Estado en el Perú?

### **Problemas específicos**

#### **Problema específico 1**

¿El procedimiento de acusación constitucional permite establecer responsabilidad funcional de los Jefe de Estado en el Perú?

#### **Problema específico 2**

¿Cómo se relaciona el procedimiento de acusación constitucional con la responsabilidad funcional del Jefe de Estado en el Perú?

#### **Problema específico 3**

¿Cómo se relaciona el procedimiento de control sobre los decretos de urgencia con la responsabilidad funcional del Jefe de Estado en el Perú?

#### **Problema específico 4**

¿Cómo se relacionan los procedimientos especiales con la responsabilidad funcional del Jefe de Estado en el Perú?

### **1.5 Hipótesis**

Si existe una relación directa y positiva del procedimiento parlamentario de control político con la responsabilidad funcional del Jefe de Estado en el Perú.

### **1.6 Objetivos**

#### **Objetivo general**

Determinar la relación del procedimiento parlamentario de control político con la responsabilidad funcional del Jefe de Estado en el Perú.

#### **Objetivos específicos**

##### **Objetivo específico 1**

Explicar la relación del procedimiento de acusación constitucional con la responsabilidad funcional del Jefe de Estado en el Perú.

##### **Objetivo específico 2**

Explicar la relación del procedimiento de control sobre la legislación delegada con la responsabilidad funcional del Jefe de Estado en el Perú.

##### **Objetivo específico 3**

Explicar la relación del procedimiento de control sobre los decretos de urgencia con la responsabilidad funcional del Jefe de Estado en el Perú.

##### **Objetivo específico 4**

Explicar la relación de los procedimientos especiales con la responsabilidad funcional del Jefe de Estado en el Perú.

## **II. Marco Metodológico**

## 2.1 Variables

Procedimiento parlamentario de control político.

Este procedimiento de control político se constituye en el más profundo y especializado con que cuenta el Congreso de la República. El procedimiento de investigación se inicia con la denuncia y el pedido de investigación sobre los actos de los funcionarios públicos que contrarían a las leyes. La investigación tiene un procedimiento y, culminado este, puede llegar a determinar la suspensión y sanción del funcionario público en el Poder Judicial (Planas, 2015, p. 39).

Responsabilidad funcional del Jefe de Estado.

Juan Linz y Arturo Valenzuela (2010) sostienen que en el régimen constitucional peruano el presidente de la República ejerce simultáneamente las funciones de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno. El “Poder Ejecutivo” comprende también a los ministros, que reunidos conforman un Consejo, a cuya cabeza se encuentra el presidente del Consejo de Ministros.

## 2.2 Categorización

Tabla 1.

*Categorización del concepto Procedimiento parlamentario de control político*

1.1. Procedimiento de acusación constitucional.	1.1.1. Trámite antejuicio	1	Preguntas abiertas
	1.1.2. Juicio político	2	
	1.1.3. Comisiones investigadoras	3	
	1.1.4. Funcionamiento de las comisiones investigadoras		
1.2. Procedimiento de control sobre la legislación delegada.	1.2.1. Control parlamentario	4	Preguntas abiertas
	1.2.2. Fiscalización del control parlamentario.	5	
	1.2.3. Facultades de la comisión investigadora.	6	
	1.2.4. Materias competenciales		
1.3. procedimiento de control sobre los decretos de urgencia	1.3.1. Control de los Decretos de Urgencia	7	Preguntas abiertas
	1.3.2. Expedición del Decreto de Urgencia.	8	
	1.3.3. Calificación del decreto de urgencia.	9	
1.4. Procedimientos especiales con la responsabilidad funcional.	1.4.1. Responsabilidad administrativa funcional.	10	Preguntas abiertas
	1.4.2. Responsabilidad civil	11	
	1.4.3. Responsabilidad penal.	12	

*Nota:* Adaptación del marco teórico (2017).

Tabla 2.

*Categorización del concepto Responsabilidad funcional del Jefe de Estado*

<b>2.1. Responsabilidad política</b>	2.1.1. Función de representación del Estado	1	Preguntas abiertas
	2.1.2. Facultades de derechos políticos	2	
	2.1.3. Atribuciones políticas	3	
<b>2.2. Competencias del Jefe de Estado</b>	2.2.1. Competencias constitucionales	4	Preguntas abiertas
	2.2.2. Competencias de Estado	5	
	2.2.3. Competencias de gestión	6	
<b>2.3. Responsabilidad constitucional</b>	2.3.1. Desempeño en el cargo	7	Preguntas abiertas
	2.3.2. Responsabilidad frente a las demás autoridades gubernamentales.	8	
	2.3.3. Ejercicio de la función política	9	

*Nota:* Adaptación del marco teórico (2017).

*Fuente:* Reglamento del congreso

### 2.3 Metodología

Tipo cualitativo. Recolecta y analiza los datos para la afinación de las preguntas de investigación. Los estudios cualitativos desarrollan preguntas e hipótesis a lo largo del proceso. Frecuentemente, esto sirve para descubrir que preguntas son las importantes e ir perfeccionándolas y respondiéndolas. Esta actividad constante es dinámica y no es lineal ya que la secuencia puede variar en cada estudio dependiendo del análisis.

El enfoque cualitativo busca especialmente la “dispersión o expansión” de los datos e información.

En cuanto a los autores consultados se tiene a Roberto Tarazona Palma y sus publicaciones del Congreso de la República, García y la acusación constitucional, Landa y el control parlamentario en la Constitución Política de 1993: balance y perspectiva. Lima: Palestra Editores. PUCP; y Lozano con el Control político y responsabilidad política en Colombia.

## 2.4 Métodos de estudio

El método de investigación es aplicado, se tendrá un valioso aporte que contribuya a la solución del problema que se presenta en el procedimiento parlamentario en el control político para establecer la responsabilidad funcional del Jefe de Estado en el Perú (Hernandez, Fernández, & Baptista, 2013).

En cuanto al nivel de investigación, es de carácter exploratorio – descriptivo – cualitativo, ya que es superficial de conocimiento y se desea abordar el problema conforme se presenta en este caso en la muestra a investigar.

En relación con la investigación es descriptiva simple – exploratoria.

## 2.5 Metodología

El trabajo de investigación debe de contener un orden y un planeamiento y estando a los criterios que propone el autor Maletta Héctor en su publicación: “Métodos y técnica de la producción científica”, proponemos el tratamiento de la tesis doctoral, bajo el siguiente planteamiento:

Enfoque: Cualitativo

Nivel de la Investigación. Explicativa

Escala de la Investigación: Nacional

Tipo Metodológico: No experimental teórico

Temporal: Análisis histórico longitudinal

Nivel de Análisis: Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial

Uso de Datos Empíricos: Teórica

Tratamiento de Datos: Teoría fundamentada, hermenéutica.

Línea de Investigación: Derecho Constitucional

## 2.6. Sujetos de investigación

Según Hernández, Fernández, y Baptista (2010) se conceptualizó como “un subgrupo de la población de interés sobre el cual se recolectan datos, y que tiene que definirse o delimitarse de antemano con precisión, éste deberá ser representativo de dicha población” (p.173).

Los sujetos de investigación se han desarrollado bajo la siguiente triangulación:

Documentos	Análisis del control Político	Entrevistado
Entrevista realizada	<p>1.- Lo considero adecuado, pues se trata de "encapsular" al presidente de la República, para evitar procesamientos, salvo por causas muy graves, con la finalidad de proteger a quien ejerza el cargo presidencial de denuncias parlamentarias o ante el Ministerio Público, que puedan atentar contra la gobernabilidad.</p> <p>2.- De ningún modo. Solamente es un paréntesis temporal, pues cuando se deje la presidencia se puede accionar contra quien ya dejó el cargo.</p> <p>3.- Sería terrible. Significaría abrir las puertas para que cualquier irresponsable pretenda a través de denuncias, que pudieren ser irrelevantes, atentar contra la gobernabilidad del país.</p> <p>4.- La normatividad existente en el Reglamento Interno del Congreso es la adecuada. No se requieren a mi juicio más regulaciones</p> <p>5.- Existe un uso abusivo de ambas instituciones, pero no solo para el caso consultado. En el Perú se viene perdiendo la eficacia de lo que es la "cosa juzgada" con el irracional accionar del Tribunal Constitucional y del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.</p>	Dr. Antero Florez Araoz
Entrevista realizada	<p>Los temas tratados fueron:            Procedimiento parlamentario de control político.            Acusación Política.            Responsabilidad funcional del Jefe de Estado.            Procedimientos sobre los Decretos de Urgencia.</p>	Dr. Roberto Tarazona Palma

**Ántero Flores-Aráoz Esparza** (Lima, 28 de febrero de 1942) es un abogado y político peruano. Pertenece al partido Popular Cristiano, en donde fue dirigente, fue además congresista y diputado por el mismo partido. En Julio de 2004 es elegido por votación como presidente del Congreso, siendo parte de la oposición en el gobierno de Alejandro Toledo.

En el 2006, fue escogido como Representante Permanente del Perú ante la OEA. Fue el presidente Alan García quien lo invitó a ese cargo. En el 2007 renunció a su partido y asumió el cargo de Ministro de Defensa del Perú.

**Roberto Tarazona Palma**, secretario técnico del Congreso de la República, desarrolla la teoría y la práctica acerca de los principales principios del Derecho Parlamentario en general y particularmente del Derecho Parlamentario en el Perú. Incide de forma especial en los antecedentes, conceptos y fines del Derecho Parlamentario, de igual manera enfatiza su influencia en los diversos gobiernos desde una visión de la teoría tridimensional del Derecho.

## **2.7. Técnicas e instrumentos de recolección de datos**

### **Técnicas**

Según Tamayo (1999), la técnica es “la operatividad del diseño de investigación y que especifica exactamente como se realizó la investigación (p. 126).

La técnica a utilizar en esta investigación es la entrevista semi estructurada orientada a la población de estudio, también se toma en cuenta la predilección de la observación, la guía de entrevistas semiestructurada y de profundidad como herramientas de exploración; y, el empleo del en la fase de la entrevista desglosada en el antes, durante y después de la entrevista. El entrevistador sirve como un cuidadoso recolector de datos; su rol incluye el trabajo de lograr que los sujetos se relajen lo bastante como para responder por completo a la serie predefinida de



preguntas. Los expertos que hemos seleccionado para el estudio son los siguientes:

Tabla 3. Expertos

Nro	Nombre de los expertos
1	Dr. Antero Florez Araoz
2	Dr. Roberto Tarazona

Elaboración propia.

En cuanto a las fuentes secundarias, la técnica es de análisis documental y el instrumento es el análisis de contenido.

## 2.8. Métodos de análisis de datos

El proceso de análisis de datos que se obtendrán de las entrevistas a profundidad se realizó según el método inductivo, el cual comprende 5 etapas: Lectura codificación, presentación, reducción e interpretación de la información obtenida.

A medida que se recolecte la información se realizaron las desgravaciones, transcribiendo detalladamente la información, oyendo repetidas veces el audio con la finalidad de no perder alguna información. Luego de elaboradas las transcripciones, se procedió a repetidas lecturas para estar familiarizadas con el contenido.

En la etapa de codificación se elaboran matrices y se categoriza la información de unidades de análisis para cada subdimensión de las dimensiones existentes. Se usará una matriz de doble entrada tomando en cuenta los datos generales obtenidos de las personas entrevistadas, de igual manera se ordenan por ítems que permitan registrar la extensa y compleja variedad de la información. Luego de ello se aplicará una técnica cualitativa buscando las similitudes o diferencias, para esto se empleará códigos de colores, clasificando la información y permitiendo el flujo de nuevas ideas.

La triangulación en el estudio se ha aplicado tanto por investigador como por técnica, y se desarrollará con la finalidad de incrementar la credibilidad de la información obtenida.

## **2.9. Mapeamiento**

Según las características del estudio se ha tomado en cuenta los aspectos éticos fundamentales debido a que se trabajó con especialistas en la materia, por ende, el sometimiento a la investigación contó con la autorización pertinente.

### **III. Resultados**

### **3.1 Descripción**

El análisis analítico corresponde a los resultados de las variables: El procedimiento parlamentario en el control político y la responsabilidad funcional del Jefe de Estado en el Perú, y sus dimensiones, mostrándose su respectiva interpretación.

#### **3.1.1 Análisis del procedimiento parlamentario en el control político**

El control parlamentario es operado por el Parlamento sobre la acción del Gobierno y, en sentido amplio, comprende también el que se ejerce sobre órganos diferentes del Gobierno, o sobre entes territoriales, o sobre la actividad de particulares (a través de comisiones de investigación, igualmente utilizables, para el control en sentido estricto). Considera que, en ambos supuestos y acepciones, el control parlamentario no es un control de normas, ni un control de legalidad, lo que no quiere decir que no se halle sujeto a normas.

Las comisiones investigadoras son utilizadas, en la mayoría de los casos, como un instrumento de lucha política y es así que cumplen un papel importante para el correcto funcionamiento del sistema democrático, por cuanto permiten que la minoría parlamentaria actúe como contrapeso del partido mayoritario, sin tener como finalidad el derrocamiento del Gobierno. La lógica de esta relación es ofrecer a la ciudadanía la información que merece saber sobre los asuntos de interés público que se vienen investigando y que, a su vez, la minoría parlamentaria tenga, entre otros aspectos, un espacio para desgastar al Gobierno cuando corresponda, criticando el alejamiento de éste, por ejemplo, de su programa gubernamental con la finalidad de encontrar una mejor aceptación en el periodo electoral venidero.

A pesar de lo evidente de las violaciones a este derecho, el Congreso se ha resistido, hasta la fecha, a abordar y resolver esta problemática, lo que ha propiciado que el Tribunal Constitucional, en una reciente sentencia, exhorte al Parlamento a adecuar su Reglamento bajo los estándares contenidos sobre esta materia en su pronunciamiento, como veremos más adelante en la parte central de este trabajo. En cambio, los conflictos de derechos surgidos en España provocaron que en los últimos años se hayan producido reformas legislativas y parlamentarias

con la intención de adecuar la actuación de las comisiones de investigación al respeto de los valores y bienes jurídicos que constitucionalmente protegen a los ciudadanos. Sentándose con ello, el principio que los órganos de investigación congresal, como cualquier otro órgano público, están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, más aún cuando pueden afectar derechos fundamentales.

### **3.1.2 Análisis de la responsabilidad funcional del Jefe de Estado en el Perú**

Los argumentos con los que se sostiene cada una de estas opciones se vinculan directamente con el significado dado al término control parlamentario. Para los defensores del concepto estricto, las comisiones de investigación no pueden considerarse como instrumentos de control de las Cámaras, sino sólo de información, en la medida en que no disponen del elemento sanción. En este sentido se pronuncia Santaolalla López, quien afirma que son instrumentos de información o inspección y que su finalidad es variable o polivalente según la función parlamentaria a que se apliquen. Precisa que, al igual que las preguntas e interpelaciones, tienen un carácter instrumental porque puede aplicarse a las diversas funciones parlamentarias; es decir, para regular o reformar una determinada legislación, para controlar la gestión o comportamiento del Gobierno o de algún servicio público o simplemente para conocer algún problema y brindar un juicio de valor frente a la opinión pública (1983: 35-43).

Gude Fernández califica a las comisiones de investigación “como uno de los medios de que se sirve el Parlamento para fiscalizar la acción del Gobierno, y consecuentemente, como instrumentos de control del Ejecutivo”. Siguiendo a Aragón Reyes, señala que la eficacia del control parlamentario, a través de las comisiones de investigación, “no estriba en la sanción directa, sino en la indirecta, es decir, en la capacidad de crear o fomentar obstaculizaciones futuras, en participar en el derrocamiento del Gobierno a través de su desgaste” (2000:29). Esto es lo que viene a denominarse responsabilidad política difusa; es decir, el debilitamiento político del ejecutivo producto de las continuas reacciones políticas y sociales derivadas de los actos de control de las Cámaras (Aragón Reyes 1986: 24).

En la generalidad de los países se atribuye la creación de comisiones investigadoras a la mayoría parlamentaria. Sólo en Alemania, Portugal y Grecia se concede a la minoría el derecho a solicitar y crear comisiones de investigación. Por ejemplo, en Alemania se reconoce a nivel constitucional que la cuarta parte del Bundestag, tiene el derecho de establecer comisiones de investigación, debiendo luego el Pleno pronunciarse por la creación definitiva de éstas. Incluso la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal alemán ha señalado (sentencia de 02.08.78) que “en el sistema parlamentario de gobierno [...] no es la mayoría [...] la que controla al Gobierno, sino que esta tarea es asumida por la oposición y, por tanto, por regla general por una minoría.

El artículo 88 del RCR del Perú no contiene mandato expreso sobre el procedimiento de elección de la Mesa ni del número de integrantes de ella. Por ello, la práctica parlamentaria aplica las reglas contenidas en el artículo 36 del RCR, el cual señala que los integrantes de las comisiones “eligen de su entorno a un presidente, un vicepresidente y a un secretario, cumpliendo así el criterio proporcional de los grupos parlamentarios que las conforman”. El acto de tal elección lo convocará y presidirá el integrante de más edad.

## **IV. Discusión**

El objetivo principal del presente estudio fue determinar la relación del procedimiento parlamentario de control político con la responsabilidad funcional del Jefe de Estado en el Perú. En tal sentido, las teorías que hemos abordado para sustentar la investigación son de índole nacional e internacional.

Los resultados encontrados en la investigación permiten señalar lo siguiente: La CPP de 1993, al igual que sus antecesoras, las de 1920, 1933 y 1979, regula la posibilidad de que el Congreso pueda iniciar, a través de una comisión parlamentaria, investigaciones sobre cualquier asunto de interés público. A diferencia de otros países como España<sup>45 46</sup>, el Perú tiene una larga tradición jurídica de constitucionalizar este tipo de comisiones, cuya atribución investigadora se otorgaba a ambas cámaras legislativas cuando el Parlamento peruano tenía una conformación bicameral.

La facultad que atribuye la Constitución al Congreso de constituir comisiones investigadoras tiene su fundamento constitucional en el hecho de que los congresistas representan a la Nación (artículo 93) y que el Congreso, además de la atribución de dar leyes y resoluciones legislativas (artículo 102), tiene la obligación de controlar al Poder Ejecutivo y a la Administración Pública en general (artículos 96, 97, 99, 100, 104, 128, 129, 130, 131, 132, entre otros). En la entrevista realizada al Dr. Antero Florez Araoz, señaló que lo considero adecuado, pues se trata de "encapsular" al Presidente de la República, para evitar procesamientos, salvo por causas muy graves, con la finalidad de proteger a quien ejerza el cargo presidencial de denuncias parlamentarias o ante el Ministerio Público, que puedan atentar contra la gobernabilidad.

De ningún modo. Solamente es un paréntesis temporal, pues cuando se deje la presidencia se puede accionar contra quien ya dejó el cargo.

El abrir las puertas para que cualquier irresponsable pretenda a través de denuncias, que pudieren ser irrelevantes, atentar contra la gobernabilidad del país. La normatividad existente en el Reglamento Interno del Congreso es la adecuada.

No se requieren a mi juicio más regulaciones. Existe un uso abusivo de ambas instituciones, pero no solo para el caso consultado. En el Perú se viene



perdiendo la eficacia de lo que es la "cosa juzgada" con el irracional accionar del Tribunal Constitucional y del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Por lo tanto, se considera que la competencia parlamentaria debe entenderse de una manera amplia, debido a que, de la condición de representantes del pueblo de las Cortes, se deriva que éstas no sólo ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus presupuestos y controlan la acción del Gobierno, sino que tienen la competencia que les ha atribuido la Constitución de investigar los asuntos de interés público.

El Tribunal Constitucional y la diferencia existente entre antejuicio y juicio político en la Constitución de 1993.

El Tribunal Constitucional, con la reincorporación de los magistrados despedidos de manera arbitraria y con la renovación de varios de sus miembros se pronunció sobre el antejuicio y el juicio político, por motivo de la demanda de inconstitucionalidad contra el inciso j) del artículo 89º del Reglamento del Congreso, interpuesta por 65 congresistas, el 1º de diciembre de 2003 (Expediente, N.º 0006-2003-AI/TC). En la demanda se menciona “supone un desconocimiento de la inmunidad parlamentaria y que se vulnera los artículos 93º,99º y 100º de la constitución, debido a que sostiene que solo es necesario una mayoría simple en un pleno para acusar constitucionalmente a un integrante del parlamento y someterlo a proceso judicial e inclusive suspenderlo, inhabilitarlo o destituirlo.

### ***El antejuicio político***

Sostiene el Tribunal Constitucional que el presidente y los funcionarios mencionados en el artículo 99 de la Constitución de 1993, no pueden ser procesados de manera penal sin antes tener un debido proceso regulado ante el Parlamento, en donde se debe dar veracidad a los hechos acusatorios, así como su subsunción en el tipo penal acorde a los delitos que se establecieron en la ley.

Hay dos formas comunes en que el parlamento puede controlar la legislación delegada. Puede exigir que la legislación delegada se presente ante el parlamento y que no entre en vigencia hasta que el parlamento la apruebe, ya sea mediante

una resolución afirmativa o por el transcurso de un período específico sin que se haya rechazado la legislación. Alternativamente, la legislación delegada puede entrar en efecto de inmediato, pero puede ser rechazada por el parlamento dentro de un tiempo específico. (Estos dos son los métodos más comunes, pero hay muchas variantes).

Es cierto que los tribunales tienen cierto control sobre la legislación delegada hecha indebidamente, pero su poder se limita a cuestiones tales como si el instrumento está dentro del poder delegado, si hay inconsistencias con otros actos y si se han seguido los procedimientos prescritos. Los tribunales no tienen control sobre muchas de las características potencialmente objetables de dicha legislación. En cualquier caso, los remedios legales tienden a ser costosos y demorados por mucho tiempo, y seguramente sería mejor garantizar que la legislación se haya realizado correctamente en primer lugar.

¿Cómo debería una legislatura ideal controlar la legislación delegada? En primer lugar, debe aprobar un acto para garantizar que toda la legislación delegada realizada bajo la autoridad de una ley del parlamento se presente ante la legislatura, ya sea antes o dentro de un breve período de promulgación, y que cualquier legislación delegada no manejada será sin efecto. La legislatura debe tener control sobre dicha legislación, por lo que la ley debe estipular que toda la legislación delegada debe ser aprobada por una resolución afirmativa de la legislatura o de otra manera estar sujeta a denegación dentro de un número prescrito de días de sesión (digamos quince) después de ser presentada la Legislatura. El gobierno no debe poder evitar una decisión adversa al no iniciar el debate. En los parlamentos bicamerales, cada casa por separado debe tener el poder de anulación, para evitar la posible dificultad de que una cámara baja controlada por el gobierno sea reacia a rechazar la legislación delegada del gobierno.

Finalmente, si no se permite, la ley delegada no debe rehacerse en la misma forma durante un período prescrito (digamos seis meses) sin que la legislatura apruebe una resolución permisiva. Esto es para evitar el tipo de conflicto absurdo que ocurrió en Australia en 1930. El gobierno laborista y el Senado, que estaba

controlado por la oposición, estaban en conflicto por una regulación costera. El Senado rechazó la regulación cada vez que se reunía, y el gobierno rehízo sustancialmente la misma regulación cada vez que el Senado se levantaba, ya sea por un receso o al final de una semana de descanso. La regulación fue rehecha en doce ocasiones, la farsa terminó solo con un cambio de gobierno a principios de 1932 y una enmienda a la Ley de Interpretación de Actos para evitar una repetición.

### ***La inmunidad parlamentaria***

Consiste en una garantía política en el proceso penal, de las que se favorecen los parlamentarios del Estado, de esta manera sus integrantes no pueden ser detenidos ni procesados de forma penal por delitos comunes sin previa aprobación del Congreso. Una vez que se determine la falta de motivos políticos en el acto acusatorio, el Parlamento tiene que levantar obligatoriamente la inmunidad al acusado, para que sea sometido a la acción judicial sin la suspensión de sus funciones.

En el proceso en que se levanta la inmunidad el Congreso no cumple un rol acusatorio sino solo de verificación que no existen motivos políticos encubiertos en la acusación. La inmunidad parlamentaria solo se hace efectiva en casos de delitos comunes, ya que si estos delitos corresponden a su función como parlamentario entonces se deberá aplicar lo mencionado en el Artículo 89ª del Reglamento con el objetivo de determinar si existe o no causa para levantar la prerrogativa del congresista.

### ***El juicio político por infracción constitucional***

El Tribunal Constitucional cree pertinente que las funciones sancionadoras del Parlamento no solo se pueden ejercer para casos de sentencia del Poder Judicial por delitos funcionales, sino que también en casos donde se visualice responsabilidad política aun cuando no se haya cometido el delito.

De acuerdo al Tribunal Constitucional, esto significa que en la Constitución también se incluyó el juicio político, aplicable para altos funcionarios como lo menciona el artículo 99º en función a sus faltas cometidas en el ejercicio del cargo con el objetivo de “no permitir que pueda acceder al poder en un futuro” (BROUSSARD, Paulo. O impeachment. Editora Saraiva. 2da. Ed, 1992, p.ina 77). Sobre esto, Bidart Campos manifiesta que “se llama juicio “político” [...] ya que no es juicio penal, en lugar de castigar se separa al funcionario del cargo, no se juzga el hecho como delito, sino que se considera perjudicial para el Estado” (Manual de Derecho Constitucional Argentino. Ediar, 1986, p.ina 612).

Para estos casos, la razón por la cual se les despoja del cargo no se basa en haber cometido el delito, sino en la acumulación de faltas que disminuyen la confianza que se ha depositado en el funcionario por parte del pueblo que lo eligió. Así, en el juicio político al funcionario se le acusa, procesa y se le sanciona por faltas únicamente políticas.

Por otra parte, cabe mencionar que el efecto generado por estas preguntas no solo queda circunscrito al ámbito de quien las formule, sino que es proyectado también en el miembro del Gabinete que debe responderla. Debido a ello, es pertinente mencionar que la función de las preguntas como medio control no se basa en el número de preguntas sino en la calidad y nivel de preguntas que se formulen. Esto quiere decir que presente suficiente capacidad para generar respuestas de acuerdo a la importancia del caso, asimismo que el tema referido en la pregunta sirva para ser tomada en cuenta como un asunto que se debe atender dentro de un programa de gobierno.

## **V. Conclusiones**

**Primera.** Se ha comprobado de manera confiable que existe una relación entre el procedimiento parlamentario de control político y la responsabilidad funcional del Jefe de Estado en el Perú. Lo que se interpreta la reformulación de los procesos parlamentarios deben ser de manera adecuada. Como en una democracia constitucional no pueden existir poderes absolutos sin el debido control de sus funciones, nuestro ordenamiento jurídico ha determinado varios mecanismos que permiten controlar y vigilar el poder político. Dentro de estas medidas de control, el que cuenta con mayor relevancia es el ejercido por el Parlamento que se proyecta sobre las acciones del Gobierno.

**Segunda.** Se ha podido comprobar que existe una relación entre el procedimiento de acusación constitucional con la responsabilidad funcional del Jefe de Estado en el Perú. Lo que se interpreta la reformulación del instrumento de control más poderoso que tiene el Parlamento dentro del sistema político. Sin embargo, la importancia del control ejercido por el Parlamento en las acciones del Poder Ejecutivo ha cambiado el rol que desempeñan los Parlamentos modernos, esto significa que ya no solo se ocupan de funciones legislativas, sino que inclusive estas han sido desplazadas por funciones de control político. Esto está justificado por la doctrina contemporánea ya que el control ejercido sobre el gobierno es una función primordial de un Parlamento en un estado constitucional, y esto es porque este tipo de Estado divide los poderes y necesitan tener equilibrio en sus funciones para no cometer actos irresponsables como consecuencia del poder ilimitado.

**Tercera.** Se ha podido comprobar que hay una relación entre el procedimiento de control sobre la legislación delegada con la responsabilidad funcional del Jefe de Estado en el Perú. Lo que se interpreta la reformulación de los actos prácticos objeto de investigación política consisten en la infracción por acción del deber funcional de respeto, cumplimiento y defensa de la Carta Magna. Para explicar la naturaleza del control ejercido por el parlamento se plantearon diversas teorías. Pero todas se pueden clasificar en base a tres tesis principales: a) la teoría estricta, manifiesta que solo existe control sin esta conlleva a determinar una sanción b) la teoría amplia, sostiene que el control parlamentario solo verifica o inspecciona y una implica

necesariamente que se determine una sanción y c) la teoría de polivalencia funcional, que menciona que hay procedimientos de control parlamentario definidos sino que este control se puede realizar a partir de todos los procedimientos parlamentarios.

**Cuarto.** Se ha corroborado que existe una relación entre el procedimiento de control sobre los decretos de urgencia con la responsabilidad funcional del Jefe de Estado en el Perú. Lo que se interpreta la reformulación de los preceptos reglamentarios para entender el poder de control político del Congreso. La conceptualización de control parlamentario que manifiesta no se extrapola a los regímenes presidencialistas, al mismo tiempo considera a las preguntas, comisiones investigadoras e interpelaciones como medios de información mas de no de control. El control parlamentario solo se puede realizar por la mayoría del parlamento pues la minoría no podría generar sanciones directas e inmediatas, esto provoca que siempre la titularidad del control recaiga en las mayorías, aunque esto genera siempre inconvenientes para el estado constitucional en democracia.

**Quinto.** Se comprobado una relación existente entre los procedimientos especiales con la responsabilidad funcional del Jefe de Estado en el Perú. Lo que se interpreta la reformulación de Formas de la nombramiento, elección y validación de funcionarios. El continuo enfrentamiento entre grupo partidarios durante los debates conlleva a que no siempre, aun cuando haya mucha evidencia de la comisión del delito, se pueda determinar una sanción al Ejecutivo. Para estos casos es necesario recurrir a otra forma de responsabilidad que la doctrina italiana ha denominado como responsabilidad política difusa. Esta consiste en el debilitamiento político del gobierno que cada vez cuenta con menos apoyo del parlamento. De esta forma la sanción se vuelve indirecta, pues la destitución no es inmediata sino que lentamente se va desgastando hasta causar su destitución del cargo.

## **VI. Recomendaciones**



- Primera.** Se recomienda a los políticos implementar estrategias de control político para fortalecer el procedimiento parlamentario y establecer responsabilidad funcional en los Jefes de Estado en el Perú. De la sanción que se obtiene con el control parlamentario, los resultados se dan fuera del congreso, pues deben someterse a la opinión pública por ser ellos los destinatarios finales.
- Segunda.** Se recomienda realizar el fortalecimiento en el procedimiento de acusación constitucional que permita establecer responsabilidad funcional de los Jefe de Estado en el Perú. Para su realización nos adherimos a la teoría de la polivalencia funcional del control parlamentario la cual manifiesta que no existen procedimientos de control determinados sino que se pueden desarrollar a través de cualquier actividad parlamentaria, esto no impide que se pueda realizar con fines didácticos una clasificación y análisis de los instrumentos de control políticos que no se consideran por la doctrina clásica pero que se han incorporado en la Constitución y en el Reglamento del Congreso.
- Tercera.** A los parlamentarios reformular el procedimiento de acusación constitucional con la responsabilidad funcional del Jefe de Estado. En el Perú los mecanismos para ejercer el control parlamentario se pueden agrupar en base a su grado de intensidad que se da en la relación entre el presidente el y el Parlamento y estas se pueden desarrollar de forma preventiva, funcional o represiva. El control parlamentario funcional enfatiza el desarrollo de actividades y busca el correcto desempeño de las instituciones del estado y se encarga de pedir constantemente informes e invitar a los ministros para dar cuenta de sus acciones mediante la estación de preguntas.
- Cuarto.** Se recomienda diseñar y ejecutar un proyecto relacionado con dimensiones relacionadas al proceso de control sobre los decretos de urgencia con la responsabilidad funcional del Jefe de Estado en el Perú. El control parlamentario preventivo tiene como objetivo el establecimiento de mecanismos para controlar y coordinar la formación del Gobierno, cuya manifestación se produce en la institución conocida como investidura

Parlamentaria. Esta facultad de los congresistas, avalada por la Constitución, está dirigida principalmente a las dependencias de la administración pública y eso queda justificado en el hecho que “es el gobierno y las administraciones de orden pública las que disponen de mayor información política por lo que se deduce que a estos se remitirán la mayor cantidad de solicitudes de esa índole.

**Quinto.** Se recomienda fomentar los procedimientos especiales con la responsabilidad funcional del Jefe de Estado en el Perú. Por ello es importante señalar que la investidura otorga una capacidad privativa al Congreso ya que este participa activamente en el control del gobierno a través de su exposición y anuncios parlamentarios. Como consecuencia de esto, procede el voto que se manifiesta en la confianza durante las elecciones. Uno de los puntos mas importantes relacionados a las preguntas efectuadas tiene que ver con su finalidad. Sobre esto, cabe mencionar que el objetivo de las preguntas advertir sobre la dejadez del Ejecutivo en el desarrollo de sus funciones, al mismo tiempo permite obtener las explicaciones correspondientes, todo ello realizado con la rapidez de las estaciones de preguntas que se ofrecen. Esto permite descartar que se realicen preguntas con fines que alteren el proceso.

## **VII. Referencias Bibliográficas**

- Aguilar de Luque, L. (2012). *La problemática del control en la actualidad En Manuel RAMÍREZ (Coordinador). El Parlamento a debate*. Madrid: Trotta  
Fundación Centro de Estudios Políticos y Constitucionales Lucas Mallada.
- Amanqui, H. (27 de Enero de 2015). *El control político del Parlamento*. Obtenido de <http://elpueblo.com.pe/noticia/opinion/el-control-politico-del-parlamento>
- Aragon, M. (24 de Julio de 2014). *El control parlamentario como control político*. Obtenido de <http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:Derechopolitico-1986-23-52E8C859/PDF>
- Congreso de la República. (2001). *Reglamento del Congreso de la República*. Lima: Perú.
- Constitución Política de Perú. (1993). *CPP Edición oficial*. Lima: Minerva.
- Eguiguren, F. (2007). *La Responsabilidad Constitucional y Penal del Presidente de la República en el Perú: Propuesta para su reforma*. Lima: PUCP.
- García, A. (2008). *Acusación constitucional, juicio político y antejuicio. Desarrollo teórico y tratamiento jurisprudencial*. Lima: PUCP.
- García, A. (2015). *Una nota sobre el debido proceso parlamentario desde la Opinión Consultiva 2-2014 de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República*. Lima: Parthenon.
- García, V. (2015). *La acusación constitucional*. Lima: Universidad de Lima.
- Landa, C. (2014). *El control parlamentario en la Constitución Política de 1993: balance y perspectiva*. Lima: Palestra Editores. PUCP. .
- Lozano, G. (2012). *Control político y responsabilidad política en Colombia*. Bogotá: Revista Derecho del Estado. Universidad Externado de Colombia.

- Mora, D. (2011). *Instrumentos constitucionales para el control parlamentario. Cuestiones Constitucionales*. Bogotá: Revista Mexicana de Derecho Constitucional.
- Navas, F. (2010). *La función legislativa y de control en Comisión parlamentaria: Comisiones de investigación y Comisiones legislativas permanentes con competencia legislativa plena*. Madrid: Editorial Colex.
- Planas, P. (2015). *Derecho Parlamentario*. Lima: Forenses.
- Santolalla, V. (2012). *Derecho parlamentario español*. Madrid: Tecnos.
- Sartori, G. (2012). *Teoría de la Democracia*. Madrid: Alianza Editorial.
- Tarazona, R., Pantigoso, H., Pérez, Y., Forno, G., & Reynaga, Y. (2016). *Derecho Parlamentario*. Lima: Congreso de la República.
- Valdés, D. (2002). *Constitución y Democracia*. . México: I." reimpresión, UNAM.
- Valenzuela, B. (2014). *Derecho Parlamentario*. México: FCE.
- Zuñiga, F. (10 de Junio de 2012). *Control Político de la Cámara de Diputados en la Reforma Constitucional*. Obtenido de [http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-00122002000100026](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-00122002000100026)

## **VIII. Apéndices**

## Apéndice A. Matriz de Consistencia

<b>MATRIZ DE CONSISTENCIA</b>						
<b>TÍTULO:</b> El procedimiento parlamentario de control político en la responsabilidad funcional del Jefe de Estado en el Perú, 2016						
<b>AUTOR:</b> Álvaro Fernando López Cazorla						
<b>PROBLEMA</b>	<b>OBJETIVOS</b>	<b>HIPOTESIS</b>	<b>VARIABLES E INDICADORES</b>			
<p><b>Problema principal:</b> ¿Cómo se relaciona el procedimiento parlamentario de control político con la responsabilidad funcional del Jefe de Estado en el Perú?</p> <p><b>Problemas específicos:</b> P1. ¿Cómo se relaciona el procedimiento de acusación constitucional con la responsabilidad funcional del Jefe de Estado en el Perú?</p> <p>P2. ¿Cómo se relaciona el procedimiento de control sobre la legislación delegada con la responsabilidad funcional del Jefe de Estado en el Perú?</p> <p>P3. ¿Cómo se relaciona el procedimiento de control sobre los decretos de urgencia con la responsabilidad</p>	<p><b>Objetivo general:</b> Determinar la relación del procedimiento parlamentario de control político con la responsabilidad funcional del Jefe de Estado en el Perú.</p> <p><b>Objetivos específicos:</b> O1. Explicar la relación del procedimiento de acusación constitucional con la responsabilidad funcional del Jefe de Estado en el Perú.</p> <p>O2. Explicar la relación del procedimiento de control sobre la legislación delegada con la responsabilidad funcional del Jefe de Estado en el Perú.</p> <p>O3. Explicar la relación del procedimiento de control sobre los decretos de urgencia con la responsabilidad funcional del Jefe de Estado en el Perú.</p>	<p><b>Hipótesis general:</b> Si existe una relación directa y positiva del procedimiento parlamentario de control político con la responsabilidad funcional del Jefe de Estado en el Perú.</p>	Variable 1: Procedimiento parlamentario de control político			
			<b>Dimensiones</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Ítems</b>	<b>Niveles o rangos</b>
			1.1. Procedimiento de acusación constitucional.	1.1.1. Trámite antejuicio 1.1.2. Juicio político 1.1.3. Comisiones investigadoras 1.1.4. Funcionamiento de las comisiones investigadoras	1 2 3	<b>Preguntas abiertas</b>
			1.2. Procedimiento de control sobre la legislación delegada.	1.2.1. Control parlamentario 1.2.2. Fiscalización del control parlamentario. 1.2.3. Facultades de la comisión investigadora. 1.2.4. Materias competenciales	4 5 6	<b>Preguntas abiertas</b>
			1.3. procedimiento de control sobre los decretos de urgencia	1.3.1. Control de los Decretos de Urgencia 1.3.2. Expedición del Decreto de Urgencia. 1.3.3. Calificación del decreto de urgencia.	7 8 9	<b>Preguntas abiertas</b>
1.4. Procedimientos especiales con la	1.4.1. Responsabilidad administrativa funcional.	10 11 12	<b>Preguntas abiertas</b>			

<p>d funcional del Jefe de Estado en el Perú?</p> <p>P4. ¿Cómo se relacionan los procedimientos especiales con la responsabilidad funcional del Jefe de Estado en el Perú?</p>	<p>O4. Explicar la relación de los procedimientos especiales con la responsabilidad funcional del Jefe de Estado en el Perú.</p>		<p>responsabilidad funcional.</p> <p>1.4.2. Responsabilidad civil</p> <p>1.4.3. Responsabilidad penal.</p>			
			<p>Variable 2: Responsabilidad funcional del Jefe de Estado</p>			
			<p><b>Dimensiones</b></p>	<p><b>Indicadores</b></p>	<p><b>Ítems</b></p>	<p><b>Niveles o rangos</b></p>
			<p><b>2.1. Responsabilidad política</b></p>	<p>2.1.1. Función de representación del Estado</p> <p>2.1.2. Facultades de derechos políticos</p> <p>2.1.3. Atribuciones políticas</p>	<p>1</p> <p>2</p> <p>3</p>	<p><b>Preguntas abiertas</b></p>
<p><b>2.2. Competencias del Jefe de Estado</b></p>	<p>2.2.1. Competencias constitucionales</p> <p>2.2.2. Competencias de Estado</p> <p>2.2.3. Competencias de gestión</p>	<p>4</p> <p>5</p> <p>6</p>	<p><b>Preguntas abiertas</b></p>			
<p><b>2.3. Responsabilidad constitucional</b></p>	<p>2.3.1. Desempeño en el cargo</p> <p>2.3.2. Responsabilidad frente a las demás autoridades gubernamentales.</p> <p>2.3.3. Ejercicio de la función política</p>	<p>7</p> <p>8</p> <p>9</p>	<p><b>Preguntas abiertas</b></p>			
<p><b>TIPO Y DISEÑO DE INVESTIGACIÓN</b></p>	<p><b>POBLACIÓN Y MUESTRA</b></p>	<p><b>TÉCNICAS E INSTRUMENTOS</b></p>	<p><b>DESCRIPTIVA CUALITATIVA – NO EXPERIMENTAL</b></p>			
<p><b>TIPO:</b> Enfoque: Cualitativo. Nivel de la Investigación. Explicativa.</p> <p><b>DISEÑO:</b> No experimental de tipo transversal.</p>	<p><b>POBLACIÓN:</b> La población comprende a los expertos en el tema relacionado con la responsabilidad funcional Jefe de Estado en el Perú.</p>	<p><b>Variable 1:</b> Procedimiento parlamentario de control político</p> <p><b>Técnicas:</b> Entrevista</p> <p><b>Instrumentos:</b> Cuestionario</p>	<p><b>DESCRIPTIVA:</b> El Diseño de investigación descriptiva es un método científico que implica observar y describir el comportamiento de un sujeto sin influir sobre él de ninguna manera.</p> <p><b>NO EXPERIMENTAL:</b> Los datos serán procesados a través de la triangulación de variables mediante un modelo cualitativo.</p> <p><b>DE PRUEBA:</b></p>			



<p><b>ENFOQUE:</b> Cualitativo</p> <p><b>MÉTODO:</b> Hipotético Deductivo</p>	<p><b>TIPO DE MUESTRA:</b> En el presente trabajo de investigación, la muestra es no probabilística, de carácter arbitrario intencional porque los investigadores determinan que la muestra sea toda la población, dada su dimensión.</p> <p><b>TAMAÑO DE MUESTRA:</b> La muestra está conformada por 6 expertos constitucionalistas.</p>	<p>de preguntas.</p> <p>Autor: Álvaro Fernando López Cazorla. Año: 2017 Monitoreo: Promedio de 60 min por persona. Ámbito de Aplicación: Forma de Administración : Personal.</p> <hr/> <p><b>Variable 2:</b> Responsabilidad funcional del Jefe de Estado</p> <p><b>Técnicas:</b> Entrevista</p> <p><b>Instrumentos:</b> Cuestionario de preguntas.</p> <p>Autor: Álvaro Fernando López Cazorla. Año: 2017 Monitoreo: Promedio de 60 min por persona. Ámbito de Aplicación: Forma de Administración : Personal.</p>	<p>A través del análisis de los resultados de las entrevistas.</p>
---	---	---	--

oApéndice B. Instrumento

**CERTIFICADO DE VALIDEZ DE CONTENIDO DEL INSTRUMENTO QUE MIDE EL PROCEDIMIENTO  
PARLAMENTARIO DE CONTROL POLÍTICO**

Nº	DIMENSIONES / ítems	Pertinencia <sup>a1</sup>		Relevancia <sup>2</sup>		Claridad <sup>3</sup>		Sugerencias
		Si	No	Si	No	Si	No	
	<b>PROCEDIMIENTO DE ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL.</b>							
1	Planteamiento y enfoque del trámite antejuicio,							
2	Procesos del trámite antejuicio,							
3	Objetivos del juicio político.							
4	Factores y motivos del juicio político.							
5	Facultades que la CPP les otorga a las Comisiones Investigadoras.							
6	Aproximación del ámbito material de actuación de las comisiones investigadoras en el Perú.							
7	Mecanismos de investigación.							
8	Fundamento en relación a las comisiones investigadoras y la lucha política.							
9	Funcionamiento del sistema democrático.							
10	Asuntos de interés público a investigar.							
11	Programa gubernamental con la finalidad de encontrar una mejor aceptación en el periodo electoral venidero.							
	<b>PROCEDIMIENTO DE CONTROL SOBRE LA LEGISLACIÓN DELEGADA.</b>	<b>Si</b>	<b>No</b>	<b>Si</b>	<b>No</b>	<b>Si</b>	<b>No</b>	
12	Acepciones que puede señalar para el Control Parlamentario.							
13	Aplicación y control de las normas que se le facultan.							
14	Objetivos de la Fiscalización del control parlamentario.							
15	Desarrollo de la Fiscalización del control parlamentario.							
16	Garantía de los derechos de los ciudadanos en las comisiones investigadoras.							
17	Las comisiones de investigación son órganos parlamentarios de control que efectúan valoraciones políticas.							
18	Regulación de la protección de los derechos de comparecientes ante las mismas.							
19	Opinión acerca de las materias competenciales que atribuye la CPP al Parlamento.							
20	Facultad de crear comisiones de investigación.							
21	Reconocimiento constitucional de un mecanismo parlamentario objetivado en un órgano de trabajo de las Cámaras.							

	<b>PROCEDIMIENTO DE CONTROL SOBRE LOS DECRETOS DE URGENCIA</b>							
<b>22</b>	Finalidad del control de los decretos de urgencia.							
<b>23</b>	Aplicación de los decretos de urgencia.							
<b>24</b>	Procedimientos para la Expedición del Decreto de Urgencia.							
<b>25</b>	Aplicación de la Expedición del Decreto de Urgencia.							
<b>26</b>	Decretos de urgencia que han sido medidos por su efectividad.							

## CERTIFICADO DE VALIDEZ DE CONTENIDO DEL INSTRUMENTO QUE MIDE LA RESPONSABILIDAD FUNCIONAL DEL JEFE DE ESTADO

Nº	DIMENSIONES / ítems	Pertinencia <sup>1</sup>		Relevancia <sup>2</sup>		Claridad <sup>3</sup>		Sugerencias
		Si	No	Si	No	Si	No	
	<b>RESPONSABILIDAD POLITICA</b>							
1	Funciones del jefe de Estado.							
2	Limitaciones de las funciones.							
3	Desarrollo de las facultades del jefe de Estado.							
4	Actos y decisiones de las facultades del Jefe de Estado							
5	Objetivos de las atribuciones del Jefe de Estado.							
6	Debilidades de las atribuciones políticas.							
	<b>COMPETENCIAS DEL JEFE DE ESTADO</b>							
7	Cuáles son las competencias constitucionales del jefe de Estado.							
8	Efectividad de las competencias constitucionales.							
9	Cuales, con las competencias de Estado							
10	Limitaciones de las competencias de Estado,							
11	Cuales con las competencias de gestión del jefe de Estado.							
12	Limitaciones de las competencias de gestión del jefe de Estado.							
	<b>RESPONSABILIDAD CONSTITUCIONAL</b>							
13	Efectividad del desempeño en el cargo.							
14	Funcionabilidad del desempeño en el cargo.							
15	Lineamientos de la frente a las demás autoridades gubernamentales.							
16	Objetivos de la responsabilidad constitucional.							
17	Objetivos del ejercicio de la función política							
18	Lineamientos y metas del ejercicio de la función política.							

Observaciones (precisar si hay suficiencia): \_\_\_\_\_

Opinión de aplicabilidad:      **Aplicable** [  ]      **Aplicable después de corregir** [  ]      **No aplicable** [  ]

Apellidos y nombres del juez validador. Dr/ Mg: ..... DNI:.....

Especialidad del validador:.....

<sup>1</sup>**Pertinencia:** El ítem corresponde al concepto teórico formulado.

<sup>2</sup>**Relevancia:** El ítem es apropiado para representar al componente o dimensión específica del constructo

<sup>3</sup>**Claridad:** Se entiende sin dificultad alguna el enunciado del ítem, es conciso, exacto y directo

**Nota:** Suficiencia, se dice suficiencia cuando los ítems planteados son suficientes para medir la dimensión

.....de.....del 20.....

-

-

-

## Apéndice C. Documentos

Lima, 21 de julio de 2016

**Señor Doctor:**

**Antero Flores Araoz**

**Presente.**

De mi mayor consideración:

Es grato dirigirme a Ud. para saludarlo cordialmente y a su vez solicitar su valiosa participación en una entrevista para fines estrictamente académicos. El suscrito ex asesor del Congreso de la República y actual Coordinador Parlamentario del sector Salud viene cursando el Cuarto Ciclo de Doctorado en Derecho en la Universidad César Vallejo - UCV.

El trabajo que desarrollo es de materia constitucional y titula: **“El procedimiento parlamentario en el control político para establecer la responsabilidad funcional del Jefe de Estado en el Perú”**

De acuerdo a las instrucciones de mi asesor de tesis, debo contar con algunas líneas matrices a través del instrumento técnico de la entrevista con expertos en materia constitucional. Su reconocida trayectoria política, y praxis en materia del Derecho Constitucional contribuirán – a través de la absolución de preguntas que adjunto- a que el trabajo académico sea un producto meritorio para la ejecutoria cívica y democrática de la nación.

Agradezco sobremanera su atención a la presente, quedo de Ud. como su siempre seguro servidor.

**Con mis atentos saludos,**

**Mg. Alvaro López Cazorla**

**DNI 10553202**

**CAL 19260**

Lima, 21 de julio de 2016

Señor Doctor:

Enrique Bernales Ballesteros

Presente. -

De mi mayor consideración:

Es grato dirigirme a Ud. para saludarlo cordialmente y a su vez solicitar su valiosa participación en una entrevista para fines estrictamente académicos. El suscrito ex asesor del Congreso de la República y actual Coordinador Parlamentario del sector Salud viene cursando el Cuarto Ciclo de Doctorado en Derecho en la Universidad César Vallejo - UCV.

El trabajo que desarrollo es de materia constitucional y titula: “El procedimiento parlamentario en el control político para establecer la responsabilidad funcional del Jefe de Estado en el Perú”

De acuerdo a las instrucciones de mi asesor de tesis, debo contar con algunas líneas matrices a través del instrumento técnico de la entrevista con expertos en materia constitucional. Su reconocida trayectoria política, y praxis en materia del Derecho Constitucional contribuirán – a través de la absolución de preguntas que adjunto- a que el trabajo académico sea un producto meritorio para la ejecutoria cívica y democrática de la nación.

Agradezco sobremanera su atención a la presente, quedo de Ud. como su siempre seguro servidor.

Con mis atentos saludos,

Mg. Alvaro López Cazorla

DNI 10553202

CAL 19260

Lima, 21 de julio de 2016

Señor Doctor:

Miguel Ángel Torres Morales

Presente. -

De mi mayor consideración:

Es grato dirigirme a Ud. para saludarlo cordialmente y a su vez solicitar su valiosa participación en una entrevista para fines estrictamente académicos. El suscrito ex asesor del Congreso de la República y actual Coordinador Parlamentario del sector Salud viene cursando el Cuarto Ciclo de Doctorado en Derecho en la Universidad César Vallejo - UCV.

El trabajo que desarrollo es de materia constitucional y titula: "El procedimiento parlamentario en el control político para establecer la responsabilidad funcional del Jefe de Estado en el Perú"

De acuerdo a las instrucciones de mi asesor de tesis, debo contar con algunas líneas matrices a través del instrumento técnico de la entrevista con expertos en materia constitucional. Su reconocida trayectoria política, y praxis en materia del Derecho Constitucional contribuirán – a través de la absolución de preguntas que adjunto- a que el trabajo académico sea un producto meritorio para la ejecutoria cívica y democrática de la nación.

Agradezco sobremanera su atención a la presente, quedo de Ud. como su siempre seguro servidor.

Con mis atentos saludos,

Mg. Alvaro López Cazorla

DNI 10553202

CAL 19260

Lima, 21 de julio de 2016

Señor Doctor:

Enrique Bernales Ballesteros

Presente. -

De mi mayor consideración:

Es grato dirigirme a Ud. para saludarlo cordialmente y a su vez solicitar su valiosa participación en una entrevista para fines estrictamente académicos. El suscrito ex asesor del Congreso de la República y actual Coordinador Parlamentario del sector Salud viene cursando el Cuarto Ciclo de Doctorado en Derecho en la Universidad César Vallejo - UCV.

El trabajo que desarrollo es de materia constitucional y titula: “El procedimiento parlamentario en el control político para establecer la responsabilidad funcional del Jefe de Estado en el Perú”

De acuerdo a las instrucciones de mi asesor de tesis, debo contar con algunas líneas matrices a través del instrumento técnico de la entrevista con expertos en materia constitucional. Su reconocida trayectoria política, y praxis en materia del Derecho Constitucional contribuirán – a través de la absolución de preguntas que adjunto- a que el trabajo académico sea un producto meritorio para la ejecutoria cívica y democrática de la nación.

Agradezco sobremanera su atención a la presente, quedo de Ud. como su siempre seguro servidor.

Con mis atentos saludos,

Mg. Alvaro López Cazorla

DNI 10553202

CAL 19260



**Apéndice D. Instrumento**

Propuesta de Reforma Constitucional

**Apéndice E. Instrumento**

Propuesta de Modificación del Reglamento del Congreso de la República

## Apéndice F.

14 DICIEMBRE, 2015 POR ABRAHAM GARCÍA CHÁVARRI

Una nota sobre el debido proceso parlamentario desde la Opinión Consultiva 2-2014 de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República

1.- Relaciones Congreso-Poder Judicial-Tribunal Constitucional

Desde el punto de vista del Derecho Constitucional, que el Congreso de la República elabore un informe técnico, a modo de opinión consultiva, sobre los alcances en el uso de sus atribuciones a la luz de los derechos fundamentales que puedan verse afectados, refleja la importancia de una comisión parlamentaria como la de Constitución y Reglamento así como el grado de influencia de la denominada constitucionalización del Derecho y de la Política.

En ese sentido, la opinión consultiva es una respuesta a la percepción de posible invasión de competencias de los órganos jurisdiccionales (Poder Judicial y Tribunal Constitucional) en lo que se considera atribuciones propias del Congreso de la República.

Como sabemos, por el principio de separación de poderes (ahora denominado distribución de competencias), ningún organismo constitucional (autónomo) debe interferir en las atribuciones propias que la Constitución Política ha establecido de modo específico para el conjunto de todos los demás organismos constitucionales; así como también existen mecanismos de control intra e interorgánicos desplegados entre sí.

A ello debemos sumar el criterio de interpretación constitucional de corrección funcional, por el cual cada organismo autónomo deberá respetar el catálogo de competencias y atribuciones que la norma fundamental ha establecido para cada entidad estatal.

En atención a ello, cuando un juez constitucional se pronuncia sobre la afectación a algún derecho fundamental invocado por la parte presuntamente lesionada en un procedimiento de investigación parlamentaria, en sí mismo no está afectando la

potestad constitucional del Congreso de la República de investigar un asunto de interés público, sino –como ocurre con cualquier actuación de autoridad- de encausarlo dentro de los marcos y límites que establece la Constitución.

Esta no es una tarea sencilla. Recordemos que la interpretación literal de la Constitución supone entenderla de modo aislado e inconexo, cuando precisamente los diferentes principios y reglas que propone la norma fundamental deben interpretarse de las maneras más armónicas y sistemáticas posibles.

En tal virtud, el control constitucional de las actuaciones de una comisión investigadora parlamentaria no debe entenderse como una falta de respeto a las atribuciones constitucionales de aquel grupo de trabajo, sino solamente como la evaluación de compatibilidad constitucional de tales atribuciones respecto de los derechos fundamentales que se invocan han sido lesionados en perjuicio de la parte accionante.

En el mismo modo, el juez constitucional incurriría en exceso de atribuciones y arbitrariedad si pretendiese subrogarse en la comisión investigadora parlamentaria, y cuestionar materialmente sus actuaciones y decisiones. El control constitucional aquí es uno de tipo más formal, en tanto solo debe importarle examinar si los derechos invocados han sido lesionados o no, y disponer su reparación.

En otros términos, por el principio de corrección funcional, así como al Congreso de la República no se le exime de respetar el derecho a un debido proceso en los procedimientos de investigación, al juez tampoco se le permite ingresar en fueros exclusivos de dicho organismo político.

La opinión consultiva objeto de este breve comentario presenta un esfuerzo teórico interesante por delimitar conceptualmente las diferentes instituciones jurídico-políticas presentes en la discusión. Sin embargo, se puede apreciar que no puede escapar también de algunos temores a modo de prejuicios. Y ello explicaría, por ejemplo que, como marco de todo su desarrollo invoque una suerte de exclusión absoluta de vinculatoriedad con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional,

específicamente respecto de la sentencia recaída en el Expediente N° 156-2012-PHC/TC.

Estimo que esta afirmación no solo no es exacta en términos técnicos -sobre todo en el apartado de no estimarla como doctrina constitucional porque no hay una indicación expresa-, sino que resulta peligrosa para un Estado Constitucional en tanto propone entender al Tribunal Constitucional como un emisor de sentencias sin mayor efecto práctico para el organismo político legislativo. Es más, se dice inclusive que la exhortación planteada por el Tribunal Constitucional al Congreso de la República tampoco es vinculante, y que, en todo caso, las consideraciones esbozadas por el primero podrían ser aplicadas por los jueces en futuras demandas constitucionales.

Lo que parece inobjetable, a pesar de que el Congreso señale que la sentencia del Tribunal Constitucional le es en todos los aspectos no vinculante, es que ha motivado una opinión consultiva que gira exclusivamente sobre dicha sentencia “inaplicable”.

## 2.- El debido proceso en los procedimientos de investigación parlamentaria

Como señala la doctrina, la finalidad de una comisión de investigación parlamentaria no es la sanción (disciplinaria, penal o jurídica en general) de los presuntos responsables del ilícito o acto irregular, sino la formación de opinión pública. No es una sanción directa, sino una más bien de tipo indirecto, donde será la población la que tome nota de las autoridades y los funcionarios investigados para, de ser el caso, ya no brindarles su confianza en los procesos electorales que sean el caso.

Las comisiones investigadoras no imponen sanciones. De allí que sus informes no vinculen al Ministerio Público y al Poder Judicial. Pero como gozan de los mismos apremios judiciales, en su actuación pueden ocurrir lesiones a derechos fundamentales de las personas o funcionarios objeto de dicha investigación parlamentaria.

Por ello, precisamente, los diferentes derechos que integran las dos dimensiones del derecho a un debido proceso deben poder ser aplicables, en lo que resulten pertinentes, al trámite de un procedimiento de investigación parlamentaria. Una comisión investigadora no es un órgano jurisdiccional, pero ello no significa que, en lo que resulten exigibles, los derechos que integran las dos dimensiones del debido proceso no sean tomados en cuenta en dicha actuación congresal.

De acuerdo con la opinión consultiva, los principios y reglas del debido proceso en las comisiones investigadoras son los siguientes: publicidad, imparcialidad, conformación plural, comunicación previa y detallada, *ne bis in idem*, plazo razonable y levantamiento del secreto bancario. En aplicación del principio de interpretación constitucional de favorecimiento de los derechos (*favor libertatis*), el listado que ofrece la Comisión de Constitución y Reglamento no debe entenderse taxativo sino abierto.

Publicidad. Si bien las sesiones de las comisiones investigadoras son reservadas, es interesante que la opinión consultiva permita pensar en flexibilizar esta indicación en aras del principio de publicidad, por lo que propone evaluar esta tensión en cada investigación en particular.

Imparcialidad. Para la Comisión de Constitución y Reglamento, el principio de imparcialidad, en [click here](#) este escenario, implica (i) la no conformación de la comisión investigadora por quienes plantearon la moción de orden del día en el Pleno del Congreso, (ii) la prohibición de adelanto de opinión por los miembros de la comisión investigadora, y (iii) la proporcionalidad y razonabilidad del informe final. Mi única discrepancia aquí consiste en consignar este último punto (proporcionalidad y razonabilidad) dentro del principio de imparcialidad, cuando más bien son otros principios del debido proceso.

Conformación plural. Es importante lo que señala la opinión consultiva en el sentido de que la conformación de una comisión investigadora debe respetar el pluralismo

político del Congreso en su conformación. Ello, de alguna manera, resulta ser expresión del principio de juzgador predeterminado.

Comunicación previa y detallada. Para la Comisión de Constitución y Reglamento, la exigencia del Tribunal Constitucional de una comunicación previa detallada que incluya los cargos y circunstancias de la persona citada a declarar es exagerado. Para ella, basta con la mención del tema y con una antelación prudente, pues el propósito es la investigación, y ella se irá dando paulatinamente en el decurso parlamentario. Discrepo. La debida notificación es esencial para el derecho de defensa. Olvida la Comisión de Constitución y Reglamento que no “invita” a una persona a declarar, sino que la “obliga” a ello, e incluso con el uso de la fuerza pública. Así, por el margen de acción que tiene, lo compatible con el derecho a un debido proceso es que el “citado” sepa con el detalle más razonablemente posible el sentido y los alcances de su convocatoria no voluntaria.

Ne bis in ídem. Es importante aquí que la opinión consultiva ha recogido los criterios jurisprudenciales internacionales para evaluar la triple identidad de la prohibición de no ser juzgado dos veces por los mismos hechos, y los propone aplicar en el trámite propio de una investigación parlamentaria.

Plazo razonable. Como en el apartado anterior, la opinión consultiva ha recogido los criterios jurisprudenciales existentes para examinar la razonabilidad del plazo de de una investigación parlamentaria.

Levantamiento del secreto bancario. Lo más discutible en este punto es que la Comisión de Constitución y Reglamento propone una interpretación amplia de una norma restrictiva de derechos fundamentales. Y aquí no resulta muy plausible el sostener que como dato de principio que como la investigación parlamentario es respecto de hechos y no de personas, el levantamiento del secreto bancario debe responder al acto investigado y no a sujetos específicos, cuando precisamente dicho levantamiento inferirá en las esferas directas de cada persona sometida a dicha investigación. Convendría aquí una mirada más armónica que pueda

compatibilizar mejor las “buenas intenciones” de la labor investigadora con la protección de los derechos fundamentales involucrados.

### 3.- A modo de conclusión

La opinión consultiva de la Comisión de Constitución y Reglamento constituye un esfuerzo importante del Congreso de la República por delimitar los alcances de algunas instituciones propias de la labor parlamentaria, como es el caso de las comisiones de investigación. Como ocurre con documentos de esta naturaleza, se aprecian puntos valiosos de desarrollo y otros respecto de los cuales, muy brevemente por razones de tiempo, he presentado algunas objeciones, acaso con la finalidad respetuosa de que pudieran ser nuevamente reflexionadas a la luz de los riesgos de lesión a algunos derechos fundamentales.

Sabemos que los derechos que integran las dos dimensiones del debido proceso han sido configurados básicamente para el escenario judicial, por lo que se requerirá un ejercicio de adecuación de la aplicación de ellos en los demás escenarios donde se ejerza autoridad, como es el caso de una comisión investigadora del Congreso.

En ese sentido, resulta importante esperar que la Comisión de Constitución y Reglamento pueda adicionar a su opinión consultiva algunos otros principios y reglas que también constituyen el debido proceso, como la motivación y la prueba, con el propósito de ofrecer un panorama más completo.



### **Apéndice G. Casos emblemáticos**

En el caso *Manuel Aguirre Roca* (*Sentencia del 20 de junio de 2002 recaída en el Expediente número 1230-2002-HC/T*), también en ese entonces ex magistrado del Tribunal Constitucional defenestrado igualmente por el Congreso de la República, el Tribunal Constitucional peruano repitió las consideraciones ya establecidas en el caso *Guillermo Rey Terry* anteriormente glosado. Ambos textos de las sentencias, salvo algunos detalles como una ligera variación en la numeración del último respecto del primero, son idénticos.

**Caso César Humberto Tineo Cabrera** (*Sentencia del 20 de junio de 2002 recaída en el Expediente número 1230-2002-HC/TC.*). Ahora bien, y siguiendo con la revisión jurisprudencial respecto del tratamiento otorgado a la acusación constitucional, se encuentran dos observaciones interesantes en el caso *César Humberto Tineo Cabrera*. La primera está referida a la aplicación del derecho a un juez independiente e imparcial en el procedimiento parlamentario de acusación constitucional. El Tribunal Constitucional peruano estimó que esta exigencia queda salvada si “(...) el acuerdo en virtud del cual se mostró conformidad en que había mérito en que se denunciase al actor por diversos ilícitos penales, se aprobó en un órgano colegiado, donde confluyen tanto representantes de la mayoría como de la minoría” (fundamento número dieciséis). La segunda acotación está relacionada con el último párrafo del artículo 100º de la Constitución vigente (“Los términos de la denuncia fiscal y del auto apertorio de instrucción no pueden exceder ni reducir los términos de la acusación del Congreso”). El alto tribunal señaló que “Si bien dicha disposición constitucional no incluye al acto procesal de la sentencia, es evidente que implícitamente la comprende, puesto que esta debe guardar coherencia con el auto de apertura de instrucción, a fin de que se respete el derecho de defensa” (fundamento número veinte). En este sentido, aun cuando sea discutible la invocación del derecho de defensa para este supuesto específico, el Tribunal Constitucional extendió esta restricción a la misma sentencia. Por ello, a juicio de nuestro supremo intérprete de la Constitución, y para el caso de una acusación constitucional aprobada y remitida a la judicatura ordinaria, la sentencia debe circunscribirse a los límites del auto

apertorio de instrucción (que ya está, según el referido último párrafo del artículo 100 del texto constitucional de 1993, bastante restringido) (García A. 2008).

Los términos de juez independiente y juez imparcial no son necesariamente equivalentes. En términos de Eloy Espinosa-Saldaña “independencia implica la posibilidad de tomar sus propias decisiones sin intervención o interferencia de nadie, sea nuestro superior jerárquico; alguien de nuestra misma institución o entorno de trabajo; una persona natural o jurídica externa a nuestro círculo o entidad. En los dos primeros casos se hablaría de independencia interna, y en el segundo, de independencia externa”. Respecto de la imparcialidad, este mismo autor, siguiendo lo establecido por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, anota que ella puede entenderse como “ausencia de perjuicio o comprenderla como desinterés, neutralidad, o una posibilidad de resolver conforme a Derecho y no a las convicciones personales del juzgador”. Cf. ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA, Eloy. “Juez independiente, juez imparcial y algunos otros temas vinculados a estas materias en los escenarios europeo, interamericano y peruano.” En: Revista jurídica del Perú. Lima, Gaceta Jurídica, número 82, diciembre 2007, pp.13-29.

**Casos Jorge Miguel Alarcón Menéndez, Orlando Miraval Flores, Isaac Gamero Valdivia y Gloria Marcela Villagómez Olivera De Deza.** No obstante, la discutible consideración establecida por el Tribunal Constitucional peruano acerca de la coexistencia en nuestro ordenamiento jurídico de las instituciones del juicio político y antejuicio pareciera confundirlas o tomarlas como una sola figura en el caso *Jorge Miguel Alarcón Menéndez (Sentencia del 6 de agosto de 2002 recaída en el Expediente número 1003-98-AA/TC)*. En la parte resolutive de la sentencia, ese colegiado “(...) dispone que la presente sentencia se ponga en conocimiento del Congreso de la República a fin de que inicie el procedimiento de antejuicio (...)” contra los Vocales de la Corte Suprema de Justicia de la República –se presume que por negligencia o dolo hayan indebidamente retrasado la reclamación interpuesta por el señor Jorge Alarcón tras su destitución como Vocal Titular de la Corte Superior de Justicia de Áncash. No queda claro en este punto si esta conducta de los Vocales Supremos estaría circunscrita a la comisión de un delito de función o, más bien, comprendería una infracción de la Constitución.

Consideraciones muy parecidas pueden advertirse en el caso *Orlando Miraval Flores* (*Sentencia del 7 de agosto de 2002 recaída en el Expediente número 0929-2001-AA/TC.*) (García A. 2008).

Similar remisión a que el Congreso de la República inicie el procedimiento de antejuicio se aprecia en el caso *Isaac Gamero Valdivia* (*Sentencia del 6 de agosto de 2002 recaída en el Expediente número 1109-2002-AA/TC.*). El Tribunal Constitucional peruano estimó que “Al dictarse los Decretos Leyes Nos 25423, 25442, 25446 y 25454, tanto el ex presidente Alberto Fujimori Fujimori como los ministros que los suscriben, han violado flagrantemente la Constitución del Estado, por lo que deben ser denunciados ante el Congreso de la República para los fines de ley” (fundamento veintitrés). Idéntica consideración es apreciada en el caso *Gloria Marcela Villagómez Olivera De Deza* (*Fundamento número nueve de la sentencia del 11 de octubre de 2002 recaída en el Expediente número 605-2002-AA/TC.*). Como puede observarse, la causal a invocarse en ambos casos sería, no obstante, no estar regulada ni desarrollada, la infracción de la Constitución.

En este conjunto de casos glosados se puede apreciar que el Tribunal Constitucional peruano utiliza los términos “juicio político” y “antejuicio” de modo indistinto. Y ello evidencia que, al menos hasta este tramo del recorrido, el supremo intérprete de la Constitución no mantiene una posición clara.

**Caso Martha Gladys Chávez Cossío de Ocampo.** Es importante comentar esta sentencia, porque en ella se desarrollan algunas consideraciones sobre la suspensión dentro del procedimiento de acusación constitucional peruano. Así, en el caso *Martha Gladys Chávez Cossío de Ocampo* (*Sentencia del 10 de octubre de 2003 recaída en el Expediente número 0825-2003-AA/TC.*) el entonces magistrado García Toma estableció un deslinde entre la sanción de suspensión a un congresista por razón disciplinaria y la suspensión acordada tras la aprobación de una acusación constitucional en su contra, La congresista Martha Chávez interpuso una demanda de amparo contra la Resolución Legislativa número 018-2001-CR que la suspendió en el ejercicio de sus funciones, en tanto la judicatura ordinaria estableciera su responsabilidad penal por la presunta comisión del delito de

receptación. Luego del proceso, la Corte Suprema ha establecido finalmente que la referida congresista es inocente del cargo imputado, por lo que ha retomado sus funciones parlamentarias. Así, precisó que “(...) es dable señalar que el artículo 95 de la Constitución tiene por objeto el control del orden y disciplina parlamentaria; planteando para tal efecto la posibilidad de suspensión en la función congresal hasta por 120 días de legislatura; en tanto que el artículo 100 tiene por objeto el control de la conducta constitucional del Estado, el cumplimiento regular de los deberes funcionales y sobre la conducta punible de los altos funcionarios de la República; estableciendo por dicho motivo la atribución a favor del Congreso de la República, de la suspensión del funcionario acusado constitucionalmente hasta por el lapso de diez años” (fundamento número tres de su voto singular) (García A. 2008).

Ahora bien, es preciso plantear una discrepancia respecto de lo señalado en la última oración citada del voto singular del ex magistrado García Toma. Anotaba el entonces miembro del Tribunal Constitucional que la suspensión del funcionario, aprobado el procedimiento de acusación constitucional por delito cometido en el ejercicio de las funciones, puede ser acordada hasta por un término de diez años. En este punto, estimo que, en rigor, el plazo de hasta por diez años está referido sólo a la sanción de inhabilitación política.

La suspensión, como ya se ha anotado, no es una sanción sino una consecuencia de haberse aprobado por el pleno del Congreso la acusación constitucional contra un alto funcionario. De allí que se entienda, lógicamente, que el referido funcionario quedará suspendido en el ejercicio de su cargo por el período que dure su procesamiento penal. Estimo, por ello, que entender la posibilidad de suspender a un funcionario hasta por diez años es confundir esta figura con la de inhabilitación política.

*Caso 65 congresistas de la República.* El Tribunal Constitucional peruano en el caso *65 congresistas de la República* falló en contra del pedido de sesenta y cinco congresistas de la República de declarar la inconstitucionalidad del inciso j) del artículo 89° del Reglamento del Congreso. Los mencionados congresistas

amparaban su pedido en el hecho de que el referido dispositivo normativo desnaturalizaba, según su entender, la institución de la inmunidad parlamentaria.

En esta sentencia, el Tribunal Constitucional distinguió de modo especial los conceptos de antejuicio y juicio político, y estableció mayorías calificadas para cada uno de estos casos. Así, estimó que el antejuicio político “debe versar sobre materia estrictamente jurídica”, y que por ello “el Congreso sólo puede acusar y levantar la prerrogativa funcional del funcionario, pero en ningún caso sancionar”. Sobre la adopción del acuerdo, el Tribunal señaló que “La acusación debe ser aprobada por la mitad más uno del número legal de miembros” (fundamento número veinticinco).

Es aspecto importante el hecho de que el Tribunal Constitucional señale que “Una vez sancionado judicialmente el funcionario, el Congreso puede aplicar las sanciones a que se refiere el primer párrafo del artículo 100º de la Constitución, bastando para ello, en este caso, la votación favorable de una mayoría simple” (fundamento número veinticinco). Aunque esto signifique un elenco más protector y garantista para el funcionario acusado, pues será después de un pronunciamiento judicial sobre su responsabilidad penal, y no antes, que el Congreso sancione con la destitución o la inhabilitación en el cargo, sería preferible (como lo recomendó el Anteproyecto de Constitución de 1931 de la Comisión Villarán a diferente propósito, para el caso de muy graves infracciones) que sea la Corte Suprema la que tenga esta facultad como natural consecuencia accesoria a su sentencia condenatoria.

Por otro lado, el alto colegiado también se pronunció sobre el juicio político: “El juicio político es un procedimiento de contenido eminentemente político, seguido en su totalidad ante el Congreso de la República, en el que éste tiene la potestad de sancionar al funcionario por razones estrictamente políticas. En tal supuesto, es imperativo que la aprobación de la sanción requiera el voto favorable de, por lo menos, 2/3 del número de congresistas, sin participación de la Comisión Permanente” (fundamento número veinticinco).

A pesar de que el Tribunal Constitucional establece una distinción teórica entre antejuicio y juicio político (señala con razón que este último persigue sancionar por razones estrictamente políticas), se aparta de la constante histórica

en nuestro desarrollo constitucional, para insistir en el mencionado juicio político como mecanismo a través del cual se pueda hacer efectiva la responsabilidad de los altos funcionarios para los casos de infracción constitucional. No deja de llamar la atención esta paradójica insistencia en la figura del juicio político por infracción de la Constitución, sobre todo porque tres de los siete magistrados del Tribunal Constitucional firmantes en el caso en revisión habían sido precisamente destituidos por esta causal en el pasado régimen fujimorista, causal cuya indeterminación, dicho sea, al margen, habían combatido con severidad.

Así como la actual Constitución de 1993 introdujo elementos propios del juicio político que desnaturalizaron nuestro tradicional modelo de antejuicio; el Tribunal Constitucional interpretó de forma tal los artículos 99º y 100º de la Carta vigente que llegó a establecer dos modelos paralelos allí donde sólo debiera existir uno. Según las consideraciones de ese organismo constitucionalmente autónomo, el antejuicio estaría previsto sólo para los delitos de función, mientras que el Congreso también podría recurrir al juicio político si quisiera sancionar a un funcionario por infracción de la Constitución.

Con el texto de 1993 se alteró el modelo del antejuicio tal y como siempre se había concebido desde 1823. Ahora, con la jurisprudencia observada por el Tribunal Constitucional, habría que admitir la coexistencia de dos modelos diferentes (cada uno de ellos con particulares origen, fines y características) en un mismo ordenamiento jurídico nacional.

En otros términos, en vez de recomendar una necesaria y adecuada tipificación de la infracción constitucional, o pronunciarse decididamente por su total exclusión, el Tribunal Constitucional la entiende como la causal habilitante para que el Congreso sancione con la destitución y/o inhabilitación a todo funcionario sometido a un juicio político. Con ello, además de mecanismos de control político directo como la censura o la negación de la cuestión de confianza, nuestro alto colegiado importa un elemento más para el ordenamiento jurídico peruano: el denominado "*impeachment*" por infracción constitucional.

A juicio de nuestro Tribunal Constitucional, la razón de ser del juicio político por infracción constitucional radicaría en la consideración de que “toda falta política en que incurran los funcionarios que componen la estructura orgánica prevista en la Carta Política compromete peligrosamente el adecuado desenvolvimiento del aparato estatal” (fundamento número veinte). Sin embargo, no brinda consideraciones sobre las conductas precisas que esta figura debería comprender. La “infracción de la Constitución” continúa siendo, entonces, un concepto tan absolutamente indeterminado cuanto peligroso en exceso para cualquier funcionario cuya actuación, a buen juicio de nuestro Congreso, se la estime como infractora de la norma fundamental.

No obstante que el Tribunal Constitucional estableció mayorías calificadas tanto para el antejuicio (circunscrito para delitos de función) cuanto para el juicio político (que lo introduce como nuevo añadido en nuestro ya bastante híbrido y disfuncional modelo<sup>106</sup>), las consideraciones de nuestro máximo intérprete de la Constitución no resultan del todo plausibles, pues antes que brindar un panorama claro y despejado, más acorde acaso con la defensa de los derechos fundamentales dentro de un Estado Constitucional, puede tornarlo, lastimosamente, mucho más ensombrecido aún.

Por último, conviene recordar que, mediante Resolución aclaratoria de fecha 9 de diciembre de 2003, el Tribunal Constitucional peruano precisó que las consideraciones vertidas en esta sentencia no pueden ser aplicadas con carácter retroactivo a los casos de acusación constitucional ya decididos por el Congreso de la República<sup>107</sup>. En ese sentido, “En ningún caso se puede deducir que la aplicación en el pasado de los artículos 99° y 100° de la Constitución en un sentido distinto a los criterios expuestos en la sentencia, sea inconstitucional, puesto que dicha aplicación, *strictu sensu*, no era contraria a ninguna de las disposiciones constitucionales. Lo que ocurre es que, por virtud de la sentencia, debe entenderse que se ha operado una mutación constitucional en la interpretación de los artículos 99° y 100° de la Constitución, quedando en el futuro proscrita su aplicación en un sentido distinto del que surge de la sentencia, bajo sanción de reputársele inconstitucional” (considerando número cuatro).

## Apéndice H

DICTAMEN FINAL LEY DE PRESUPUESTO APROBADO POR LA COMISIÓN Y QUE PASA AL PLENO DEL CONGRESO PARA SER DISCUTIDA Y VOTADA EN LOS PLENOS CONGRESALES DEL LUNES 27 Y MARTES 28.

COMISIÓN 'LAVA JATO' RECHAZA CARTA DE PPK.

La Comisión investigadora conocida como 'Lava jato' acordó remitir a la Comisión de Constitución del Congreso, una solicitud de opinión consultiva sobre la carta e informe remitidos a ese grupo fiscalizador por el presidente de la República, Pedro Pablo Kuczynski, en el que da respuesta a sendos oficios mediante los cuales se le solicitó su intervención para el esclarecimiento de los hechos que se investigan, en su condición de exministro de Economía en el gobierno de Alejandro Toledo.

De igual forma, se solicitará a la comisión que precise las condiciones de: citado, investigado, acusado, testigo e imputado, situación en la que podría estar inmerso el mandatario y que fue motivo de un largo debate en la sesión de hoy viernes.

Al inicio de la sesión, el congresista Mauricio Mulder sostuvo que una discusión de este tipo no se dio antes en el Parlamento peruano y recordó que la inmunidad presidencial (y de los congresistas) es excepcional, pero los silencios también son cómplices de imputaciones y eso será un estigma que quiere esconder el mandatario.

Según el criterio del congresista, "el que es culpable no colabora, el que tiene rabo de paja". Aclaró que estaba hablando en términos "estrictamente políticos" y que el Congreso de la República, como contrapeso democrático, puede dilucidar por encima de lo que se establece.

Mulder opinó que la comisión estaba investigando en nombre de la ciudadanía y que si no se rechazaba la carta y el informe remitidos por presidente Kuczynski "se abrirá un precedente nefasto".

Precisó que la comisión investigadora no lo está acusando, tampoco por las causales que señala el artículo 117º de la Constitución Política, sino desea preguntarle sobre hechos en los cuales él fue ministro de Estado.

Por su parte, Víctor García Belaunde dijo que el presidente solo había mandado a la comisión un informe "con algunos datos, unos mejores que otros" y



que no eran sus declaraciones propiamente dichas, porque una declaración es “directa, espontánea, inmediata, oral”, y por lo tanto se trataba de un informe que no se podía aceptar.

Afirmó que en su informe, PPK no se refería en concreto a la concesión de IIRSA Sur ni sobre el DU 003 que garantiza el pago a las empresas extranjeras comprometidas en actos de corrupción y que se cuidó de señalar a personas y funcionarios que participaron en los directorios de empresas extranjeras y nacionales, además de “limpiar” al expresidente Toledo de estos temas. Remarcó que se trataba de un “informe pobretón” que justificaba su no asistencia. Propuso que la comisión siguiera adelante con su trabajo.

Por su parte, el congresista oficialista Gino Costa afirmó que discrepaba de las dos posiciones anteriores. Dijo que el presidente PPK estaba protegido durante su mandato por lo que establece la Constitución, excepto por el artículo 117 (acusaciones de las que puede ser sujeto el mandatario).

Señaló que no había razón alguna para que la comisión rechazara el informe y que el presidente no estaba obligado a responder, “pero lo ha hecho”. Comentó que al respecto hay una opinión consultiva que absolvió la Comisión de Constitución donde se fija la decisión constitucional y por lo tanto la conducta del presidente estaba ajustada a lo que señala la Carta Política. Sería un error rechazar el informe, afirmó.

La posición de Costa Santolalla fue en minoría porque tanto los congresistas Karina Beteta y Jorge Castro rechazaron el informe porque no bastaba una posición expresada por escrito. Beteta dijo que se estaba citando al presidente como testigo y que en ningún momento se le había alcanzado un pliego interrogatorio, ni menos se ha dicho que es o no responsable de algo. Propuso que se solicitase la opinión consultiva sobre la situación creada a la Comisión de Constitución.

## Apéndice I

### INFORME DE OPINIÓN CONSULTIVA N° 01-2017-2018

**SOLICITANTE:** Comisión Investigadora Multipartidaria para investigar los presuntos sobornos, coimas y dádivas que hubieran recibido funcionarios y servidores públicos de los diferentes niveles de gobierno, en relación a las concesiones, obras, proyectos que hayan sido adjudicados a las empresas brasileñas Odebrecht, Camargo Correa, OAS, Andrade Gutiérrez, Quiroz Galvao y otras, desde el inicio de sus actividades hasta la fecha, por cualquier forma de contratación con el Estado Peruano.

**MATERIA:** Opinión Consultiva respecto al Oficio 269-2017-2018-ADP-CD/CR de fecha 3 de noviembre del 2017, remitido por el Oficial Mayor del Congreso de la República por encargo del Consejo Directivo del Congreso de la República, conteniendo el Oficio 0572-2017-2018/CIM.CR. de fecha 31 de octubre del 2017, remitido por la Presidenta de la *Comisión Investigadora Multipartidaria para investigar los presuntos sobornos, coimas y dádivas que hubieran recibido funcionarios y servidores públicos de los diferentes niveles de gobierno, en relación a las concesiones, obras, proyectos que hayan sido adjudicados a las empresas brasileñas Odebrecht, Camargo Correa, OAS, Andrade Gutiérrez, Queiroz Galvao y otras, desde el inicio de sus actividades hasta la fecha, por cualquier forma de contratación con el Estado Peruano*, en relación a la asistencia del Presidente de la República, Pedro Pablo Kuczynski, ante una Comisión Investigadora.

#### 1. ANTECEDENTES

Mediante Oficio 0572-2017-2018/CIM.CR., la Presidenta de la *Comisión Investigadora Multipartidaria para investigar los presuntos sobornos, coimas y dádivas que hubieran recibido funcionarios y servidores públicos de los diferentes niveles de gobierno, en relación a las concesiones, obras, proyectos que hayan sido adjudicados a las empresas brasileñas Odebrecht, Camargo Correa, OAS, Andrade Gutiérrez, Quiroz Galvao y otras, desde el inicio de sus actividades hasta la fecha, por cualquier forma de contratación con el Estado Peruano*, solicitó a la Presidencia del Congreso de la República poner a conocimiento de la Comisión de Constitución

y Reglamento la solicitud de emisión de una opinión consultiva respecto a las siguientes preguntas:

1. ¿El Presidente de la República tiene la obligación constitucional de recibir a una Comisión Investigadora del Congreso de la República para prestar declaración testimonial por hechos ocurridos antes de asumir el cargo?
2. La renuencia del presidente de la República de recibir a una Comisión Investigadora del Congreso de la República para prestar declaración testimonial por hechos ocurridos antes de asumir el cargo, ¿qué consecuencias jurídicas le acarrea?
3. ¿Puede una Comisión Investigadora del Congreso investigar al Presidente de la República por hechos ocurridos antes de asumir el cargo?
4. ¿Una Comisión Investigadora puede levantar el secreto bancario, reserva tributaria, reserva bursátil y el secreto de las comunicaciones al presidente de la República en la investigación de hechos ocurridos antes de asumir el cargo?

En virtud de ello, con fecha 03 de noviembre de 2017, mediante Oficio 269-2017-2018-ADP-CD/CR, el Oficial Mayor del Congreso de la República, por encargo del Consejo Directivo, remitió a esta Comisión la referida solicitud.

El presente informe de opinión consultiva fue aprobado por \_\_\_\_\_, en la Novena Sesión Ordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento, del 7 de noviembre del 2017, contando con los votos favorables de los señores Congresistas:

Úrsula Letona Pereyra, Miguel Ángel Torres Morales, Gílder Trujillo Zegarra, Héctor Becerril Rodríguez, Miguel Castro Grández, Nelly Cuadros Candia, Lourdes Alcorta Suero, Rosa María Bartra Barriga, Carlos Alberto Domínguez Herrera, Milagros Takayama Jiménez, Vicente Zeballos Salinas, Gílder Violeta López, Zacarías Lapa Inga, Richard Acuña Núñez, Javier Velásquez Quesquén, Yonhy Lescano Ancieta y Yeni Vilcatoma De la Cruz, miembros titulares de la Comisión; y de los señores Congresistas Sonia Echevarría Huamán, Karina Beteta Rubín, Maritza García Jiménez, Luis Humberto López Vilela, Wuilian Monterola Abregú,

Rolando Reátegui Flores, Luz Salgado Rubianes, Luis Galarreta Velarde, Modesto Figueroa Minaya, María Cristina Melgarejo Páucar, Octavio Salazar Miranda, Daniel Salaverry Villa, Edwin Vergara Pinto, Tamar Arimborgo Guerra, Guillermo Hernán Martorell Sobero, Alberto De Belaúnde De Cárdenas, Gino Costa Santolalla, Juan Sheput Moore, Hernando Ismael Ceballos Flores, Marco Arana Zegarra, Julio Pablo Rosas Huaranga, Marisol Espinoza Cruz, Mauricio Mulder Bedoya, Víctor Andrés García Belaúnde, Marisa Glave Remy, Patricia Donayre Pasquel, Mario José Canzio Álvarez, Indira Huilca Flores y Alberto Quintanilla Chacón, miembros accesorios de la Comisión.

## **2 BASE NORMATIVA**

La presente opinión consultiva se emite en atención a lo previsto en el artículo 34 del Reglamento del Congreso de la República que establece que compete a las Comisiones *“la absolución de consultas, en los asuntos que son puestos en su conocimiento de acuerdo con su especialidad o la materia”*.

Asimismo, se emite en virtud de lo dispuesto en el artículo 71 del citado reglamento, en el cual se establece que las Comisiones Ordinarias *“también presentan informes para absolver consultas especializadas. Los informes de las Comisiones Ordinarias emitiendo opinión sobre cualquier asunto que se les consulte, serán bien fundamentados, precisos y breves”*.

## **3. ANÁLISIS DE LAS PREGUNTAS FORMULADAS EN EL PEDIDO DE OPINIÓN**

**3.1. PRIMERA CONSULTA: *“¿El Presidente de la República tiene la obligación constitucional de recibir a una Comisión Investigadora del Congreso de la República para prestar declaración testimonial por hechos ocurridos antes de asumir el cargo?”***

En primer lugar, es preciso resaltar que el Poder Constituyente atribuye al Congreso de la República, entre otras funciones y deberes constitucionales, el velar por el respeto de la Constitución y de las leyes, así como disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores (artículo 102, numeral 2, de la Constitución Política).

Lo expuesto releva que una de las funciones inherentes al Congreso de la República consiste en el control político y la fiscalización del respeto al principio de legalidad y, desde luego, a los principios de supremacía y fuerza normativa de la Constitución. Dicho, en otros términos, la labor del Parlamento no se agota en la emisión de normas.

Ahora bien, dicha labor de control político no se circunscribe al control de los actos normativos del Poder Ejecutivo; sino que se encuentra íntimamente relacionado con el esclarecimiento de hechos que revisten de interés público.

El mandato representativo supone que el Congreso de la República tiene el deber de velar por el cumplimiento de los derechos fundamentales, así como de fiscalizar si el Estado, en todos sus niveles, cumple con su deber constitucional es promover el bienestar general.

Bajo ese marco, se tiene que el artículo 97 de la Constitución Política dispone lo siguiente:

**“Artículo 97.-** El Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público. **Es obligatorio comparecer, por requerimiento, ante las comisiones encargadas de tales investigaciones, bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial.**

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

En ese orden de ideas, se puede afirmar que las comisiones investigadoras tienen como finalidad objetiva principal el esclarecimiento de hechos de interés público, no la determinación de responsabilidades políticas o jurídicas (penales o administrativas), ni la formulación de acusaciones constitucionales. Es decir, las comisiones investigadoras se centran en hechos, no así en personas.

De ahí que el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el 4968-2014-PHC/TC, señalara lo siguiente:

“67. Sobre el particular, corresponde recordar que, a diferencia de otros procedimientos que pueden activarse en sede parlamentaria, el de las comisiones de investigación no es un procedimiento acusatorio, ni tampoco sancionatorio; sus conclusiones no siempre culminan en una recomendación de acusación; y, aunque

así fuere, ellas no vinculan a ningún poder público. No es, pues, un ámbito en el que, a criterio de este Tribunal, opere el derecho fundamental a interrogar testigos como parte del derecho fundamental a la defensa” (El subrayado y las negritas son nuestras).

Asimismo, el primer párrafo del artículo 88 del Reglamento del Congreso de la República establece lo siguiente:

“Artículo 88.- El Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público, promoviendo un procedimiento de investigación que garantice el esclarecimiento de los hechos y la formulación de conclusiones y recomendaciones orientadas a corregir normas y políticas y/o sancionar la conducta de quienes resulten responsables (...).”<sup>1</sup> (Énfasis agregado).

Atendiendo a ello, la Comisión de Constitución y Reglamento considera que cualquier funcionario público, incluido el Presidente de la República, se encuentra obligado a colaborar con la labor y fines para los cuales son creadas las comisiones investigadoras.

Cuestión distinta es la forma cómo se materializa dicha colaboración. En ese contexto, es preciso indicar que para el caso del Presidente de la República, no resultan aplicables los apremios que se observan en un proceso judicial para cualquier persona.

Sobre el particular, es preciso señalar que el artículo 167 del Nuevo Código Procesal Penal establece lo siguiente:

“Artículo 167 Testimonio de Altos Dignatarios.-

1. El Presidente de la República, Presidente del Consejo de Ministros, Congresistas, Ministros de Estado, Magistrados del Tribunal Constitucional, Vocales de la Corte Suprema, Fiscal de la Nación, Fiscales Supremos, miembros del Consejo Nacional de la Magistratura, Jurado Nacional de Elecciones y del Consejo Supremo de Justicia Militar, Comandantes Generales de los Institutos Armados, Director General de la Policía Nacional, Presidente del Banco Central de Reserva, Superintendencia de Banca y Seguros, Contralor General de la República, Presidentes de la Regiones, Cardenales, Arzobispos, Obispos, o autoridades superiores de otros cultos religiosos, y demás personas que la Ley señale, declararán, a su elección, en su domicilio o en su despacho. El Juez podrá disponer

se reciba su testimonio por escrito, cursando el pliego interrogatorio correspondiente, el mismo que se elaborará a instancia de las partes.

2. Se procederá en la forma ordinaria, salvo el caso de los Presidentes de los Poderes del Estado y del Presidente del Consejo de Ministros, cuando el Juez considere indispensable su comparecencia para ejecutar un acto de reconocimiento, de confrontación o por otra necesidad” (El subrayado y las negritas son nuestras).

En virtud de lo previsto en el citado precepto normativo, que resulta aplicable para determinar los alcances de las atribuciones de las comisiones investigadoras, se advierte que el Presidente de la República sí tiene el deber de recibir, sea en su domicilio o en su despacho, según lo estime conveniente, a los integrantes de una comisión investigadora, para esclarecer hechos acaecidos con anterioridad a su asunción del cargo [entiéndase, de Presidente de la República].

No obstante lo antes señalado, sobre la base de la citada disposición, la Comisión de Constitución y Reglamento considera que el Presidente de la República se encuentra facultado para solicitar a la comisión investigadora que corresponda, remitir sus respuestas por escrito al pliego interrogatorio que dicha comisión le remita.

Por lo tanto, la Comisión de Constitución y Reglamento concluye que el Presidente de la República sí tiene la obligación constitucional de recibir a una comisión investigadora del Congreso de la República para prestar su declaración testimonial por hechos ocurridos antes de asumir el cargo; pero también cuenta con la potestad, dada su jerarquía de alto funcionario, para solicitar brindar sus respuestas por escrito al pliego de preguntas que le formule una comisión investigadora, ello en atención a lo previsto en el artículo 167 del Nuevo Código Procesal Penal, que resulta de aplicación supletoria al presente caso debido a que el artículo 97 de la Constitución Política, que regula la facultad del Congreso de la República de llevar a cabo investigaciones sobre asuntos de interés público, le otorga a las comisiones investigadoras, los mismos apremios con los que cuenta un juez.

**3.2 SEGUNDA CONSULTA: La renuencia del Presidente de la República de recibir a una Comisión Investigadora del Congreso de la República para prestar declaración testimonial por hechos ocurridos antes de asumir el cargo, ¿qué consecuencias jurídicas le acarrea?**

Como se indicó en la absolución de la primera consulta, existe un deber constitucional del cual no se encuentra exonerado el Presidente de la República, de colaborar con las comisiones investigadoras del Congreso de la República. Asimismo, se tiene que el artículo 88 del Reglamento del Congreso de la República informa que los procesos de investigación se inician con la finalidad de esclarecer hechos materia de interés público, lo que resulta concordante con lo previsto en el artículo 97 de la Constitución Política.

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

Como puede advertirse, dada la naturaleza de su cargo y que el Presidente de la República personifica a la Nación (artículo 110 de la Constitución Política); existe un ámbito reducido de supuestos en virtud de los cuales corresponde apartarlo válidamente de su cargo; lo que no supone que durante el ejercicio del mismo [entiéndase, del cargo], el Presidente de la República no pueda incurrir en infracciones constitucionales o en delitos de función.

Así, para el caso del apartamiento del cargo por la presunta comisión de delitos, se advierte que el Poder Constituyente ha precisado cuáles son los delitos que legitiman ello. En ese orden de ideas, nótese que no se puede acusar constitucionalmente al Presidente de la República, durante el ejercicio de su cargo, por no concurrir, recibir o absolver los pliegos de preguntas que le formule una comisión investigadora.

Sin embargo, la Comisión de Constitución y Reglamento concluye que si un Presidente de la República no concurre, recibe o brinda respuesta oportuna a los pliegos interrogatorios que le formule una comisión investigadora, y ello impide el esclarecimiento de los hechos de interés público que conllevaron al inicio de un procedimiento de investigación o la creación de una comisión investigadora; **se configuraría una infracción constitucional**, la cual previa denuncia constitucional, tendría que ser dilucidada por la sub-comisión de acusaciones



constitucionales luego de concluido el mandato representativo del Presidente de la República.

### **3.3 TERCERA CONSULTA: ¿Puede una Comisión Investigadora del Congreso investigar al Presidente de la República por hechos ocurridos antes de asumir el cargo?**

Al respecto, es preciso resaltar que el artículo 117 de la Constitución Política limita los supuestos en virtud de los cuales se puede “*acusar*” al Presidente de la República. Adviértase, entonces, que el Poder Constituyente no hace referencia alguna a la investigación de hechos que involucren al Presidente de la República, lo cual no podría ser de otro modo porque el artículo 117 antes mencionado está referido a dotar de inmunidad a un determinado alto funcionario público, no las facultades o potestades investigadoras del Congreso de la República.

En adición a lo expuesto, es preciso considerar que el citado precepto constitucional, antes que una inmunidad de arresto o proceso tiene por finalidad objetiva erigirse en una garantía de continuidad en el ejercicio del cargo, de manera que los supuestos en virtud de los cuales se pueda apartar del cargo al Presidente de la República sean reducidos y, en la medida de lo posible, precisos.

Sin embargo, en el presente caso no nos encontramos ante un supuesto en el cual se pretenda, precisamente, apartar del cargo al Presidente de la República, sino ante un procedimiento en el cual se pretende el esclarecimiento de hechos que, no necesariamente, acarrearán la formulación de una acusación constitucional.

Efectivamente, la pregunta se circunscribe única y exclusivamente a los procedimientos de investigación que son llevados a cabo, valga la redundancia, por una comisión investigadora del Congreso de la República, lo cual se encuentra regulado en el artículo 97 de la Constitución Política. No se realiza en función a los procedimientos de acusación constitucional previstos en los artículos 99 y 100 de la Norma Fundamental.

De ahí que la Comisión de Constitución y Reglamento considere que no resulta admisible remitirse a lo previsto en el artículo 117 de la Constitución Política.

Bajo ese marco, la Comisión de Constitución y Reglamento considera que, en la medida que no nos encontramos ante la “investigación” que efectúa la sub-comisión de acusaciones constitucionales en el marco de una denuncia constitucional individualizada en un funcionario específico; sino ante una investigación que tiene por objeto el esclarecimiento de hechos que revisten singular interés público; una comisión investigadora del Congreso de la República sí se encuentra legitimada constitucionalmente para investigar al Presidente de la República por hechos ocurridos antes de asumir el cargo.

En adición a lo expuesto, es pertinente resaltar que lo señalado en el párrafo anterior guarda concordancia con lo dispuesto en el Informe de Opinión Consultiva 01-2016-2017 realizado por esta misma comisión, en relación al artículo 117° de la Constitución:

“(…) en general, toda autoridad tiene el deber de asistir a la convocatoria de una Comisión Investigadora. Dicha obligatoriedad se fundamenta en que las Comisiones Investigadoras cuentan con una atribución para investigar sobre hechos y que corresponde a la misión política que el Parlamento tiene para ejercer la fiscalización.

Cabe resaltar que están exceptuados de concurrir a una Comisión Investigadora el Presidente de la República, **en tanto que solo procede investigarlo y acusarlo cuando medien los supuestos del artículo 117° de la Constitución**, y los congresistas, en aplicación del artículo 93° de la Constitución que dispone que no están sujetos a interpelación” (Énfasis agregado).

Ello debido a que, en dicha oportunidad, la Comisión de Constitución y Reglamento se pronunció respecto del supuesto de investigación de hechos producidos durante el ejercicio del cargo del Presidente de la República, y considerando de manera conjunta los procedimientos de investigación y acusación; no habiéndose pronunciado en dicha oportunidad respecto de hechos producidos antes de que el Presidente de la República asuma dicho cargo.

**3.4. CUARTA CONSULTA: ¿Una Comisión Investigadora puede levantar el secreto bancario, reserva tributaria, reserva bursátil y el secreto de las**

### **comunicaciones al Presidente de la República en la investigación de hechos ocurridos antes de asumir el cargo?**

El artículo 2, numeral 5, de la Constitución Política reconoce el derecho de toda persona al secreto bancario y a la reserva tributaria. Sin embargo, el propio precepto constitucional prevé expresamente que *“El secreto bancario y la reserva tributaria pueden levantarse a pedido del juez, del Fiscal de la Nación, de una comisión investigadora del Congreso con arreglo a ley y siempre que se refieran al caso investigado”*.

Atendiendo a que la propia norma constitucional se remite a la ley, es preciso, valga la redundancia, remitirse a la norma especial que regula el procedimiento de investigación que se lleva a cabo al interior del Congreso de la República. Atendiendo a ello, corresponde indicar que el artículo 88, literal e), del Reglamento del Congreso de la República, establece que *“Las Comisiones Investigadoras están facultadas para solicitar el levantamiento del secreto bancario y de la reserva tributaria, con arreglo a las normas que regulan la materia. [...] Tratándose del secreto bancario, el pedido se solicita a través de la Superintendencia de Banca y Seguros”* (Las negritas son nuestras).

Atendiendo a ello, la Comisión de Constitución y Reglamento concluye que una comisión investigadora no se encuentra legitimada para levantar directamente el secreto bancario, reserva tributaria, reserva bursátil y el secreto de las comunicaciones al Presidente de la República, en el marco de la investigación de hechos ocurridos antes de que este asumiera el cargo; sin embargo, en virtud de lo previsto en el artículo 2, numeral 5, de la Constitución Política, y en el artículo 88, literal e), del Reglamento del Congreso de la República, las comisiones investigadoras se encuentran facultadas a solicitar al Poder Judicial el levantamiento del secreto bancario y la reserva tributaria.

#### 4. CONCLUSIONES

1. El Presidente de la República sí tiene la obligación constitucional de recibir a una comisión investigadora del Congreso de la República para prestar su declaración testimonial por hechos ocurridos antes de asumir el cargo; pero también cuenta con la potestad, dada su jerarquía de alto funcionario, para solicitar brindar sus respuestas por escrito al pliego de preguntas que le formule una comisión investigadora, ello en atención a lo previsto en el artículo 167 del Nuevo Código Procesal Penal, que resulta de aplicación supletoria al presente caso debido a que el artículo 97 de la Constitución Política, que regula la facultad del Congreso de la República de llevar a cabo investigaciones sobre asuntos de interés público, le otorga a las comisiones investigadoras los mismos apremios con los que cuenta un juez.
2. Si un Presidente de la República no concurre, recibe o brinda respuesta oportuna a los pliegos interrogatorios que le formule una comisión investigadora, y ello impide el esclarecimiento de los hechos de interés público que conllevaron al inicio de un procedimiento de investigación o la creación de una comisión investigadora; se configuraría una infracción constitucional, la cual previa denuncia constitucional, tendría que ser dilucidada por la sub-comisión de acusaciones constitucionales luego de concluido el mandato representativo del Presidente de la República
3. Una comisión investigadora del Congreso de la República sí se encuentra legitimada constitucionalmente para investigar al Presidente de la República por hechos ocurridos antes de asumir el cargo, porque el artículo 117 de la Constitución Política limita la potestad del Congreso de la República para acusar constitucionalmente al Presidente de la República; no así para investigarlo. Es decir, porque el citado precepto constitucional constituye una garantía o inmunidad para su continuidad en el ejercicio del cargo, no lo blinda de investigaciones por hechos que acaecieron cuando no tenía tal condición [entiéndase, la de Presidente de la República].

4. Una comisión investigadora no se encuentra legitimada para levantar directamente el secreto bancario, reserva tributaria, reserva bursátil y el secreto de las comunicaciones al Presidente de la República, en el marco de la investigación de hechos ocurridos antes de que este asumiera el cargo; sin embargo, en virtud de lo previsto en el artículo 2, numeral 5, de la Constitución Política, y en el artículo 88, literal e), del Reglamento del Congreso de la República, las comisiones investigadoras se encuentran facultadas a solicitar al Poder Judicial el levantamiento del secreto bancario y la reserva tributaria.

Dese cuenta.

Sala de Comisiones.

Lima, 7 de noviembre del 2017.

ÚRSULA LETONA PEREYRA

Presidenta

## Apéndice G. CASOS DE ACUSACION CONSTITUCIONAL

**Casos de acusación constitucional.** Al ser la acusación constitucional un procedimiento especial, exclusivamente destinado a determinados altos funcionarios, no es una materia que haya tenido como correlato un número considerable de casos vistos por nuestro supremo intérprete de la Constitución. El propósito de este apartado será el de ofrecer el recorrido teórico que ha seguido el Tribunal Constitucional peruano al tratar el tema de la acusación constitucional, camino que tiene su plasmación más acabada en el caso *65 congresistas de la República*.

*Caso Angélica Dorina Gutiérrez Montes de Oca.* Se encuentra una primera mención a nuestro modelo de acusación constitucional –aunque no de modo directo y claro- en el caso *Angélica Dorina Gutiérrez Montes de Oca*<sup>88</sup>, proceso de Hábeas Corpus interpuesto por la señora Angélica Gutiérrez en favor del señor Gottardo Quintanilla Gutiérrez. Este último estaba presuntamente detenido por un error material en la notificación de su nombre por parte de la Sala Especializada en Asuntos de Terrorismo de la Corte Superior de Justicia de Lima. El Tribunal Constitucional peruano hizo dos observaciones (indirectas) sobre la materia de análisis (García A. 2008).

En primer lugar, el órgano de control de la Constitución señaló que “(...) la inobservancia de procedimientos previamente establecidos en la ley ó (*sic*) los denominados vicios procesales de nivel legal deben resolverse según el caso en la instancia legislativa, tratándose por ejemplo del Antejjuicio o Juicio Político (...)” (fundamento número dos). Y este comentario es importante porque significaría que para nuestro alto tribunal los elementos que integran el derecho a un debido proceso son también predicables en sede parlamentaria. En segundo término, la utilización de la conjunción disyuntiva “o” (*Antejjuicio o Juicio Político*) induce a confusiones, pues no queda claro si para el Tribunal Constitucional *antejuicio* y *juicio político* son términos que aluden a un mismo concepto y se están usando como sinónimos o, por el contrario, si en nuestro sistema –como establecerá

lamentablemente más adelante en el caso *65 congresistas de la República*-coexisten ambas instituciones para finalidades diferentes (García A. 2008)..

*Casos Guillermo Rey Terry y Manuel Aguirre Roca.* A diferencia del caso anterior reseñado, un específico tratamiento respecto del procedimiento de acusación constitucional se encuentra en el caso *Guillermo Rey Terry*. Guillermo Rey Terry y Delia Revoredo Marsano de Mur –quien después se desistió tras la sentencia de primer grado- interpusieron una demanda de amparo contra el Congreso de la República por la violación de sus “derechos constitucionales al debido proceso legal y al acceso y ejercicio de la función pública”, tras haber sido destituidos en sus cargos de magistrados del Tribunal Constitucional peruano por la causal de infracción de la Constitución.

Partiendo de la idea de que al Congreso no le corresponde la determinación de la responsabilidad penal, pero sí de la responsabilidad constitucional (fundamento número cinco)<sup>90</sup>, el Tribunal Constitucional estimó que “(...) nuestra Constitución Política vigente, a diferencia de anteriores Constituciones, no ha consagrado única y exclusivamente la institución del llamado “Antejuicio Constitucional”, como un procedimiento destinado a determinar la procedencia de un juzgamiento penal de funcionarios de alto rango por ante el Poder Judicial, previa habilitación del Congreso de la República, sino que a su vez ha reconocido la existencia de un auténtico “Juicio Político”, que supone la potestad de procesamiento y sanción de la que privativamente está investido el Congreso, en los casos específicos de infracción de la Constitución por funcionarios de alto rango y en la que, en principio, no interviene en lo absoluto el Poder Judicial” (fundamento número seis) (García A. 2008).

Como puede observarse, nuestro supremo intérprete de la Constitución estimó que en el ordenamiento jurídico peruano coexisten ambas instituciones: el juicio político y el antejuicio. E indicó también, como ya se ha anotado, que este tratamiento dado por la carta de 1993 es diferente del previsto de forma homogénea por los anteriores textos constitucionales.

Con la intención de justificar lo anteriormente señalado, el Tribunal Constitucional distinguió tres variables de aplicación de la acusación constitucional (fundamento número ocho). En primer lugar, se puede estimar que la conducta del alto funcionario signifique la comisión de un delito de función, mas no una infracción constitucional. En este caso, el Congreso pondrá al funcionario a disposición del Fiscal de la Nación y se seguirá el trámite previsto en el artículo 100º de la Constitución de 1993. En segundo lugar, el Congreso puede convenir en que la conducta sometida a su consideración constituye una infracción constitucional, pero sin que ella revista un contenido penal, por lo que podrá imponer las sanciones de suspensión, destitución y/o inhabilitación. Finalmente, la tercera opción incluye a las dos anteriores, pues, a juicio del Congreso, cabría también que la conducta de un alto funcionario infrinja la Norma Fundamental y, copulativamente, configure la comisión de un delito de función. En este último supuesto dos órganos impondrían sanciones por el mismo hecho: el Congreso (por infracción a la Constitución) y, eventualmente, la judicatura ordinaria (de comprobarse la responsabilidad penal) (García A. 2008).

Anota el Tribunal Constitucional que lo sucedido en el caso del entonces ex magistrado Guillermo Rey Terry se circunscribe al segundo supuesto planteado, es decir, a una conducta que, si bien infringe la Constitución, no importa responsabilidad penal. El alto colegiado indicó que "(...) la alegación de actos de vulneración al debido proceso, a consecuencia de haberse impuesto sanción sin que exista procedimiento previsto para ello, resulta, igualmente, desestimable, ya que el Congreso sí se encontraba en la potestad de destituir al demandante, dentro de las consideraciones de infracción a la Constitución previstas expresamente en el anteriormente glosado dispositivo constitucional" (fundamento número nueve) (García A. 2008).

Sin embargo, es de lamentar que estas "consideraciones de infracción a la Constitución previstas expresamente" en el texto constitucional no se encuentran desarrolladas por él en ningún apartado (y tampoco en norma de desarrollo alguna como es el Reglamento del Congreso), salvo que se asuma a la sola mención del término "infracción de la Constitución" como elemento para tomar suficiente conocimiento de su naturaleza, tipificación y regulación. Esta consideración la



estimo incorrecta en tanto que para la aplicación de eventuales sanciones (destitución y/o inhabilitación política) no debiera recurrirse a formulaciones tan amplias y sujetas a la mayoría parlamentaria coyuntural como es el caso de la denominada infracción constitucional.

Además de ello, el Tribunal Constitucional peruano estableció que las denominadas *political questions* o cuestiones políticas no justiciables deben ceñirse a parámetros como el de la razonabilidad. Así este alto colegiado podría evaluar la coherencia de estas medidas (fundamento número once). No obstante, indicó que la decisión tomada por el Congreso de la República respecto de la destitución de los tres magistrados del Tribunal Constitucional ha sido debidamente motivada y sustentada “(...) como consecuencia de la existencia de actos, que a su juicio y a entender de lo que aparece objetivamente en la Norma Fundamental, se presentan como infracciones a su texto (...)” (fundamento número doce). A este respecto, sería conveniente que lo que a juicio del Congreso aparece “objetivamente” como infracciones constitucionales sea configurado o establecido de forma tal que puedan ser previamente del conocimiento de todas las personas, como debiera ocurrir en un Estado Constitucional.

Finalmente, es importante mencionar que en un voto singular el magistrado Ricardo Nugent López Chaves, estimando que “(...) la nueva Carta Política introdujo la figura del juicio político el que no ha sido reglamentado por ninguna ley de desarrollo constitucional, señalando cuales son las infracciones constitucionales susceptibles de juicio político ni las sanciones correspondientes”, consideró que “(...) la aplicación de las sanciones previstas en el artículo 100° de la Constitución vigente sólo son posibles de aplicar en el caso que, luego de tramitado el procedimiento de antejuicio, el Congreso decida que el funcionario acusado sea sometido a la justicia penal ordinaria” (García A. 2008).

**El antejuicio o juicio político y su tratamiento en las Constituciones peruanas.** Los primeros mecanismos para exigir la responsabilidad del gobernante en el Perú se encuentran en la etapa colonial, siendo el más importante el Juicio de Residencia. El Juicio de Residencia o Sindicato era un

procedimiento de origen hispánico, por medio del cual un funcionario, al cesar en su cargo, debía responder, de oficio o por acción popular, de su gestión y conducta en el gobierno.

Conforme señala Javier Valle Riestra, la residencia se decretaba siempre de un modo automático, “sin indicar sospecha o recelo alguno hacia el funcionario que la sufre”.

Era el procedimiento que podía aplicarse, por ejemplo, al Virrey; por ello su instauración no hacía suponer afectación al honor o prestigio del ex funcionario objeto de residencia. Cuando un Virrey concluía su período de gobierno, el Presidente de la Audiencia invitaba a los quejosos “de cualquier estado, calidad y condición que fuesen, “a comparecer y presentar sus demandas contra el Virrey cesante, sus asesores, secretarios y criados, si es que consideraban haber sido víctimas de “agravio, perjuicios, injusticias y sinrazones”.

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

Lamentablemente, como anota Valle Riestra, el inmenso poder que había ostentado el Virrey, o alguna alta autoridad, “*provocaba en el pueblo temor reverencial, que veía en el Virrey la imagen misma del Monarca. Este temor subsistía después del período de gobierno, provocando autorepresiones y silencios que condenaban a la impunidad muchos atropellos oficiales, de virreyes sospechosos tanto por su vida privada como por su honestidad económica. Realmente se hacía difícil para un cortesano colonial, acusar a quien hasta la víspera había sido representante del Príncipe.*

Jorge Basadre señala que, tras la independencia, la ideología liberal que inspiraba la nueva república tuvo una orientación antiespañola y quiso acabar con el pasado colonial, por lo que se proscribió el juicio de residencia junto con otras

instituciones de filiación hispánica. Además, el caudillaje, que no toleraba controles legales, también influyó en la desaparición de esta institución. En 1821, luego de declarada la independencia, se promulgó el Estatuto Provisional, cuyo Artículo 2º decretaba que los Ministros, *“bajo su responsabilidad y única firma, expedirían las comunicaciones oficiales a nombre del Protector”*. Introducía el refrendo para las órdenes y reglamentos que diese el Protector para la reforma de la administración. Pero no establecía responsabilidad expresa para el Protector, recayendo ésta en el Ministro.

Asimismo, el Reglamento Provisional de Tribunales y Juzgados, de 10 de abril de 1822, en el Artículo 7º, exponía que el Supremo Gobierno *“conocerá de las causas de suspensión, remoción y criminales de los Ministros, Consejeros de Estado e individuos de la Alta Cámara, conforme al reglamento particular de las atribuciones del Consejo”*.

La **Constitución de 1823**, de vigencia efímera y más bien formal, estableció por primera vez la responsabilidad del presidente de la República por los actos de su administración (Artículo 78º). Reconoce, además, como ya se venía haciendo, el refrendo del Ministro de Estado del despacho respectivo (Artículo 73º) como condición para la validez del acto presidencial, así como la responsabilidad solidaria de los Ministros por las resoluciones adoptadas en común (Artículo 84º). En esta Carta, el Senado era el encargado de la sustanciación de la acusación y de pronunciarse sobre la procedencia de que haya lugar a la formación de causa penal (Artículo 90º, inc. 5); correspondiendo a la Suprema Corte hacer efectiva la responsabilidad decretada por el Senado. Puede decirse que, desde entonces, empieza a asumirse una posición más o menos constante sobre las características del antejuicio en el Perú.

La **Constitución Vitalicia** de 1826 vuelve a la idea del Presidente irresponsable, pero la **Carta de 1828** reconoce un Presidente que se parecía al norteamericano. No poseía iniciativa legislativa, pero sí derecho al veto de las leyes; las Cámaras no podían interpelar ni censurar a los Ministros. Dentro de este esquema, la Cámara de Diputados podía acusar al Presidente, Vicepresidente, a los Ministros, a los miembros de ambas Cámaras y a los Vocales de la Corte Suprema, por delitos de traición, atentados contra la seguridad pública, concusión,

infracciones de la Constitución, y por todo delito cometido en el ejercicio de sus funciones al que esté impuesta pena infamante (Artículo 22º).

El Senado, por su parte, tenía la atribución de conocer y resolver si había lugar o no a formación de causa, para lo que se exigía “*el voto de dos tercios de los senadores existentes*” (Artículo 31º). La decisión del Senado (“sentencia” para la norma constitucional) sólo tenía por efecto y alcance suspender del cargo al acusado, el que quedaba sujeto a juicio conforme a ley (Artículo 32º). La Corte Suprema tenía competencia para conocer del juzgamiento de estas causas (Artículo 111º). La **Constitución de 1834 señalaba que a** la Cámara de Diputados le correspondía acusar ante el Senado, de oficio, o a instancia de cualquier ciudadano, al Presidente de la República, a los miembros de ambas Cámaras, a los ministros, a los miembros del Consejo de Estado y a los vocales de la Corte Suprema, por los delitos de traición, atentados contra la seguridad pública, concusión, infracciones de Constitución, y por todo delito en el ejercicio de sus funciones que tenga prevista pena infamante (Artículo 23º). El Senado debía declarar si había o no lugar a la acusación, por los dos tercios de sus miembros presentes (Artículo 32º). Los acusados quedaban suspendidos de sus funciones y a disposición de la Corte Suprema para su juzgamiento (Artículo 33º). La Corte Suprema, además de conocer de estas causas penales (Artículo 114º, inc. 1) era competente para conocer de los procesos de residencia contra el Presidente y sus Ministros (Artículo 114º, inc. 2).

La Ley del 17 de julio de 1834 sobre la acusación y juzgamiento del Presidente de la República y altos funcionarios, reconocía el derecho de acusar por acción popular ante la Cámara de Diputados al Presidente de la República, así como al Presidente del Consejo de Estado y a los Ministros. Esta norma establecía la pena de muerte para el atentado contra la Independencia de la República, los ataques a la representación nacional para disolverla, el tratar de variar la forma de gobierno establecida por la Constitución. También se mencionaba como delitos, aunque no sancionados con pena de muerte, a los atentados contra la libertad de imprenta, cobrar contribuciones no votadas por el Congreso, la invasión de atribuciones jurisdiccionales, impedir las elecciones

populares, violar la correspondencia, la concusión, los atentados contra la libertad de industria y el impedir el libre tránsito ciudadano.

Como reacción a la Confederación Peruano-Boliviana, surge la **Constitución de Huancayo de 1839**. Esta Carta restringía los casos de acusación del Presidente, durante el ejercicio de su mandato, a los atentados contra la independencia y la unidad nacional. La Cámara de Diputados también podía acusar ante el Senado a los miembros de ambas Cámaras, a los ministros, miembros del Consejo de Estado y vocales de la Corte Suprema por los delitos de traición, atentados contra la seguridad pública, concusión y, en general, por todo delito cometido en el ejercicio de sus funciones sujeto a pena infamante (Artículo 35º). Al igual que en la Constitución anterior, correspondía al Senado determinar si había o no mérito para la formación de causa, decisión que requería el voto conforme de dos tercios de los senadores presentes (Artículo 42º). Esta resolución sólo tenía por efecto suspender al acusado del ejercicio del cargo y quedar sujeto a juicio ante la Corte Suprema (Artículo 43º).

## Apéndice H.

### LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 97, 113 Y 117 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ QUE PERMITE INICIAR INVESTIGACIÓN AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA POR ACTOS DE CORRUPCIÓN

Los ciudadanos que suscriben, en uso de la facultad de reforma total o parcial de la Constitución Política del Perú, según el Artículo 107 y 206, proponen la iniciativa ciudadana de reforma constitucional siguiente:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Ha dado la siguiente Ley:

### LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 97, 113 Y 117 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ QUE PERMITE INICIAR INVESTIGACIÓN AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA POR ACTOS DE CORRUPCIÓN

#### **Artículo 1.- Modificación del artículo 97 de la Constitución Política del Perú**

Modifícase el artículo 97 de la Constitución Política del Perú, que permite que el Presidente de la República puede comparecer ante comisiones investigadoras del Congreso de la República, el mismo que queda redactado de la siguiente manera:

«Artículo 97°.- El Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público. Es obligatorio comparecer, **incluyendo al Presidente de la República**, por requerimiento, ante las comisiones encargadas de tales investigaciones, bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial. Para el cumplimiento de sus fines, dichas comisiones **deben velar por el debido proceso** y pueden acceder a cualquier información, la cual puede implicar el levantamiento del secreto bancario y el de la reserva tributaria; excepto la información que afecte la intimidad personal. Sus conclusiones no obligan a los órganos jurisdiccionales.»

#### **Artículo 2.- Modificación del artículo 113 de la Constitución Política del Perú**

Modifícase el artículo 113 de la Constitución Política del Perú, que permite la vacancia Presidente de la República por actos de corrupción, el mismo que queda redactado de la siguiente manera:

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

1. Muerte del Presidente de la República.

2. Su permanente incapacidad moral o física, declarada por el Congreso.
3. Aceptación de su renuncia por el Congreso.
4. Salir del territorio nacional sin permiso del Congreso o no regresar a él dentro del plazo fijado. Y
5. Destitución, tras haber sido sancionado por alguna de las infracciones mencionadas en el artículo 117 de la Constitución.
6. **Estar inmerso en actos de corrupción debidamente comprobados ocurridos antes de asumir la presidencia o en pleno ejercicio de su mandato.»**

### **Artículo 3.- Modificación del artículo 117 de la Constitución Política del Perú**

Modifícase el artículo 117 de la Constitución Política del Perú, que obliga al Presidente de la República comparecer ante comisiones investigadoras del Congreso de la República, pudiendo ser acusado por su incumplimiento, el mismo que queda redactado de la siguiente manera:

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

### **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

Actualmente en el Perú se vive cierta incertidumbre respecto a las responsabilidades del Presidente de la República en los casos que se sospeche, o evidencie, que estuviera inmerso en delitos de corrupción durante su mandato presidencial, o inclusive antes de su elección. Esta situación ha puesto en pleno enfrentamiento al Poder Ejecutivo con el Poder Legislativo, básicamente porque no está explícitamente señalado en la Constitución Política del Perú o porque no existe suficiencia legal en la interpretación de la carta magna; peor aún, ante la antinomia evidente, entre los artículos 97 y 117, pareciera que nada se quiere hacer, o resolver, al respecto.

Todo este embrollo surge con la famosa “**Operación Lava Jato**”, cuyos tentáculos llegaron al Perú involucrando a varios ex presidentes de la República y funcionarios del más alto nivel, entre los que pudiera estar el mismísimo **Pedro Pablo Kuczynski**.

**¿QUÉ ES LA OPERACIÓN LAVA JATO?**

Es la investigación que destapó un esquema de corrupción masiva en la petrolera estatal Petrobras, en Brasil. Involucra a ejecutivos de la petrolera y políticos, quienes recibieron coimas a cambio de grandes proyectos de infraestructura para las principales constructoras de ese país.

La investigación inició a mediados del 2013 pero recién estalló en el 2016, cuando el Departamento de Justicia de Estados Unidos difundió las primeras confesiones de una de las principales constructoras beneficiada por la red de sobornos: Odebrecht.

Odebrecht y su filial petroquímica Braskem cotizaban en la Bolsa de Nueva York y usaron el sistema financiero de ese país para realizar los pagos irregulares. Estados Unidos inició la investigación para determinar si violaron la Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero.

### **¿QUÉ SE DESCUBRIÓ?**

La policía federal de Curitiba destapó una red de lavado de activos que operaba desde Brasilia y Sao Paulo. Las principales constructoras brasileñas —Odebrecht, Camargo Correa, Andrade Gutiérrez, OAS, Queiroz Galvao, UTC Engenharia, etc.— habían montado un cártel que tenía como práctica regular sobornar a funcionarios públicos para conseguir contratos para obras de construcción e ingeniería con Petrobras.

Ésta licitaba sus obras bajo la fachada de la política “Compra Nacional”, que tenía como objetivo impulsar la industria del país. Aproximadamente el 3% del costo de cada obra se desviaba en sobornos. El dinero era blanqueado en negocios de gasolineras, lavanderías u hoteles. Luego era transferido a cuentas offshore a través de empresas ficticias y transacciones no registradas.

### **¿CÓMO OPERABA ODEBRECHT?**

Odebrecht conseguía inflar los costos de las obras a partir de la firma de numerosas adendas. En el Perú, por ejemplo, la carretera Interoceánica fue valorizada en US\$800 millones. Diez años después valía US\$2.000 millones.

Odebrecht montó un “departamento de coimas” (propinas en portugués) con el nombre formal de Departamento de Operaciones Estructuradas, en paralelo a la contabilidad oficial, para pagar los sobornos a funcionarios dentro y fuera de Brasil. Usó un sistema secreto de comunicaciones —Drousys— para registrar los pagos.

### **¿CUÁNTO DINERO GASTÓ ODEBRECHT EN COIMAS?**

Ante la justicia estadounidense, Odebrecht reconoció que entre los años 2001 y 2016 pagó US\$788 millones en sobornos para más de 100 proyectos en 12 países: Angola, Argentina, Brasil, Colombia, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, México, Mozambique, Panamá, Perú y Venezuela. Braskem, el brazo petroquímico de Odebrecht, pagó US\$250 millones entre el 2006 y el 2014.



Sin embargo, el ex jefe del Departamento de Operaciones Estructuradas (conocido como el departamento de sobornos), Hilberto Mascarenhas da Silva, confesó a las autoridades de Brasil —en el marco de la delación premiada— que entre los años 2006 y 2014 Odebrecht realizó pagos ilícitos por casi US\$3.390 millones.

### **¿QUÉ HIZO ODEBRECHT EN EL PERÚ?**

Odebrecht está en el Perú desde 1979, durante el gobierno militar de Francisco Morales Bermúdez, y constituyó no menos de 27 empresas. Ha participado, individualmente o consorciada, en proyectos de infraestructura. Odebrecht se presentaba a licitaciones tanto con empresas que llevaban su nombre como con firmas de distinto nombre. En el 2016 se destaparon los casos de corrupción.

Odebrecht también contrató con gobiernos regionales. El ex presidente regional de Áncash, César Álvarez —hoy preso— le encargó a la firma brasileña la carretera Chacas - San Luis, que terminó teniendo un sobre costo de S/.150 millones.

El portal Convoca.pe informó que en las planillas del Departamento de Operaciones Estructuradas de Odebrecht figura la frase “consessão (concesión) Rutas de Lima” junto a la cifra de US\$291.700 y al nombre “Budian”. La Municipalidad de Lima adjudicó este proyecto a Odebrecht en septiembre de 2012 y comprende la operación y mantenimiento por 30 años de tramos de la Panamericana Norte, Sur y la autopista Ramiro Prialé, financiados con los recursos de los peajes. El supuesto pago se efectuó al cierre de campaña de las elecciones municipales del 2012. Luis Castañeda fue elegido alcalde en Lima ese año.

### **¿CUÁNTO DINERO ENTREGÓ ODEBRECHT EN SOBORNOS EN EL PERÚ?**

Ante la justicia estadounidense, Marcelo Odebrecht reconoció el pago de US\$29 millones en sobornos a funcionarios de gobierno peruano entre los años 2005 y 2014, que involucra a los ex presidentes Alejandro Toledo, Alan García y Ollanta Humala. En ese lapso, Odebrecht obtuvo US\$143 millones en beneficios ilegales.

Sin embargo, los sobornos que se conocen hasta ahora alcanzan los US\$36 millones: A los ex presidentes Alejandro Toledo, Alan García y Ollanta Humala se les acusa de haber recibido US\$20 millones, US\$1 millón y US\$3 millones respectivamente. A eso se suman US\$8 millones para la adjudicación del Metro de Lima y US\$4 millones por el proyecto Costa Verde.

### **¿QUIÉNES SON LOS PRINCIPALES INVOLUCRADOS EN EL PERÚ?**

El caso Lava Jato ha salpicado a los gobiernos de tres ex presidentes de la República: Alejandro Toledo, Alan García y Ollanta Humala.

### **¿QUÉ HA HECHO EL CONGRESO PERUANO?**

En el 2015, el Congreso creó una **comisión investigadora** —comisión Lava Jato— encargada de investigar el pago de presuntas coimas a funcionarios peruanos por

parte de las constructoras brasileñas Odebrecht, Camargo Correa, OAS, Andrade Gutierrez, Quiroz Galvao. En ese entonces, el congresista Juan Pari (Partido Nacionalista) presidió la comisión. Su informe en minoría no pudo ser ni debatido ni votado en el pleno del Congreso.

Las investigaciones continúan en el actual Congreso. La congresista de Fuerza Popular, Rosa Bartra, preside el grupo de trabajo, tras la renuncia de su colega de bancada Víctor Albrecht por su presunta vinculación con el encarcelado ex gobernador regional del Callao, Félix Moreno.

Es en este escenario que el ex director ejecutivo de Proinversión (2004-2007), René Cornejo, declaró ante la Comisión Lava Jato que en el año 2005 Pedro Pablo Kuczynski, presidente del Consejo Directivo de Proinversión, fue quien convocó y dirigió la reunión en Palacio que habilitó a la empresa Odebrecht para seguir con la firma del contrato por la IIRSA Sur. Cabe precisar que esto sucedió el 4 agosto de 2005, el mismo día en que se había convocado a la firma del contrato, pero que se vio bloqueada porque llegó un oficio de la Contraloría General en el que se oponía a este proceso.

*“Se tenía que tomar una decisión si se continuaba o si se postergaba el proceso. Por eso es que era necesario tomar una determinación inmediata y lo que decidió el presidente del Consejo Directivo de ese momento, el señor Kuczynski, fue convocar a la reunión para ver qué cosa se hacía”,* contó.

Informó que, por una decisión de todos los miembros del consejo, se aprobó continuar con la suscripción de la firma del contrato.

Al respecto, la presidenta de la comisión Lava Jato, Rosa Bartra, manifestó que había quedado acreditada la participación del ahora presidente de la República, Pedro Pablo Kuczynski, en este proceso. *“Queda reafirmado quién mostró especial interés en la exoneración del SNIP, o de varios temas relacionados con la carretera Interoceánica”.*

En ese sentido, se hicieron las coordinaciones para que el jefe de Estado los reciba en Palacio de Gobierno para el interrogatorio que le harían los miembros del grupo parlamentario.

Sin embargo, **Kuczynski expresó su negativa a reunirse con la citada comisión**, *“Yo no me voy a reunir con la comisión, no tengo ninguna obligación de reunirme. Tenemos varias opiniones de constitucionalistas muy reconocidos que dicen que yo debo contestar esto por carta, cosa que estoy haciendo”,* y es lo que sucedió, Kuczynski respondió a la primera convocatoria de la Comisión por escrito, en razón de que PPK formó parte del gobierno del prófugo ex mandatario Alejandro Toledo como presidente del Consejo de Ministros y ministro de Economía y Finanzas. Además, también fue titular del Consejo Directivo de Proinversión.

El jefe de Estado explicó su negativa de la siguiente manera. *“Es un circo, la vez pasada que acepté reunirme con una comisión sobre el caso del doctor [Carlos] Moreno, los invité a Palacio, vinieron todos y fue una recatfila de insultos espantosos. Yo no voy a someter la presidencia de la República a eso”*, señaló.

Recordó así cuando el 20 de febrero pasado recibió en Palacio a la Comisión de Fiscalización, presidida entonces por el fujimorista Héctor Becerril. Aquel día, el grupo del Congreso conversó con PPK sobre el caso de su ex consejero Carlos Moreno, acusado de promover presuntos negocios irregulares con la salud pública. Según el informe final de la comisión, el Gobierno “quiso encubrir” los presuntos actos de corrupción del ex consejero presidencial Carlos Moreno en el Seguro Integral de Salud (SIS).

Posteriormente, el presidente Pedro Pablo Kuczynski fue citado nuevamente por la Comisión Lava Jato del Congreso para que declare sobre la licitación de la Carretera Interoceánica Sur; así como de otras concesiones. Dicha Comisión remitió un oficio al mandatario, mediante el cual solicita a PPK que fije el día, hora y lugar para que los congresistas le formulen preguntas y reciban su declaración, en su calidad de funcionario, exfuncionario y otra condición.

En el documento suscrito por Rosa Bartra, se subraya que el artículo 97 de la Constitución Política del Perú establece de manera taxativa que es ***“obligatorio comparecer ante las comisiones investigadoras”***, la cual concuerda con el Reglamento del Parlamento que dispone que ***“las autoridades, funcionarios y servidores públicos y cualquier persona, están en la obligación de comparecer ante las comisiones investigadoras y proporcionar las informaciones testimoniales y documentarias que requieran”***.

Además, la comisión le recuerda a PPK que la norma indica que las declaraciones testimoniales son personales y no se puede delegar a terceras personas. Esto en alusión a lo señalado por el jefe de Estado, en el sentido de que sus abogados están ayudando a redactar las respuestas por escrito, lo cual se señala en el oficio.

Cabe precisar que varios constitucionalistas coinciden en señalar que el presidente Kuczynski **está en su derecho de no comparecer ante dicha comisión**. Víctor García Toma, Ernesto Álvarez Miranda, Samuel Abad, Aníbal Quiroga y Óscar Urviola indicaron que PPK no está obligado a ir a declarar a esa comisión.

Pedro Pablo Kuczynski mediante el Oficio N°005-2017-DP del 23 de octubre del año en curso, dirigido a la Comisión, señala que haciendo uso de la prerrogativa contemplada en el artículo 117 de la Constitución Política del Perú, decidió declarar nuevamente por escrito, decisión que estuvo sustentada en los siguientes informes:

1. En la prerrogativa constitucional reconocida por la Opinión Consultiva N°01-2016-2017 de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso, que en su conclusión N° 1 señala expresamente que: “(...) Están exceptuados de

concurrir a una Comisión Investigadora, el Presidente de la República, en tanto que solo procede investigarlo y acusarlo cuando medien los supuestos del artículo 117 de la Constitución, y los congresistas, en aplicación del artículo 93 de la Constitución que dispone que no están sujetos a interpelación".

2. En el Informe Legal N° 60-2017-JUS/DGDNCR de la Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria del Ministerio de Justicia, concluye que "Por disposición del artículo 117 de la Constitución Política del Perú, el Presidente de la República en ejercicio de sus funciones, cuenta con inmunidad respecto de todo tipo de investigación y procesos ya sea en el ámbito del Congreso de la República o del Ministerio Público. Dicha inmunidad solo se verá interrumpida cuando se trate de hechos que presuntamente constituyan los delitos taxativamente señalados en el artículo 117, en razón a la gravedad que revisten estos para la continuidad del orden democrático de la nación".

Respecto al Informe de Opinión Consultiva N° 01-2017-2018 de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República, que contradice la Opinión Consultiva N°01-2016-2017, PPK solicitó informes complementarios a importantes constitucionalistas, los mismos que concluyeron, entre otros, reafirmando la posición constitucional de que el Presidente de la República no está obligado a comparecer ante ninguna comisión investigadora del Congreso de la República durante su mandato.

Detallaremos algunos fundamentos de los informes ampliatorios presentados por Pedro Pablo Kuczynski, que tratan de responder los siguientes cuestionamientos:

1. ¿El Presidente de la República tiene la obligación de recibir a una Comisión Investigadora del Congreso de la República para prestar declaración testimonial por hechos ocurridos antes de asumir el cargo?.
2. La renuencia del Presidente de la República de recibir a una Comisión Investigadora del Congreso de la República para prestar declaración testimonial por hechos ocurridos antes de asumir el cargo, qué consecuencias jurídicas acarrea?.
3. Puede una Comisión Investigadora del Congreso investigar al Presidente de la República por hechos ocurridos antes de asumir el cargo?.
4. ¿Una Comisión Investigadora puede levantar el secreto bancario, reserva tributaria, reserva bursátil y el secreto, de las comunicaciones del Presidente de la República en la investigación de hechos ocurridos antes de asumir el cargo?.

Al respecto, los informes complementarios realizaron un análisis constitucional crítico de las respuestas brindadas por la Comisión de Constitución y Reglamento, debido a que no habría interpretado razonable y coherentemente la Constitución:

1. La Opinión Consultiva sobre la primera cuestión dispone que: *"(...) el Presidente de la República si tiene la obligación constitucional de comparecer personalmente ante una comisión investigadora del Congreso de la República, que haga posible la dinámica de preguntas y repreguntas"*. Pero, tal obligación no se desprende del Art. 97 de la Constitución, que si bien emplea una formula general cuando dice "es obligatorio comparecer...", ello no implica que la obligación necesariamente sea la misma para todos, o por lo rmenos que tenga la misma intensidad.

En ese entendido, la interpretación de este artículo debe hacerse tomando en consideración el especial status constitucional del Presidente de la República, establecido en el Capítulo IV. Poder Ejecutivo del Título IV De La Estructura del Estado de la Constitución; de modo que, el **artículo 97** de la Constitución al disponer quo: "El Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés Público. Es obligatorio comparecer, por requerimiento, ante las comisiones encargadas de tales investigaciones, bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial (...)", no puede desconocer la validez y la eficacia de otros artículos de la Constitución, como el relativo al **artículo 117** de la Constitución, referido a las cuatro causales exclusivas por las cuales el Presidente de la República solo puede ser llamado a comparecer ante el Congreso, en el marco de sus actividades de control y fiscalización parlamentaria.

Sin embargo, en vez de analizar el artículo 117 de la Constitución conjuntamente con el artículo 97 de la Constitución, como puede apreciarse de la interpretación que se realiza en el Informe de la Opinión. Consultiva de la Comisión de Constitución y Reglamento, esta se basa expulsivamente y de forma unilateral en la aplicación del artículo 97 de la Constitución, al afirmar que:

"(...), la Comisión de Constitución y Reglamento considera que cualquier funcionario incluido el Presidente de la República, se encuentra obligado a colaborar con la labor v fines pata las cuales son creadas las comisiones parlamentarias.

En efecto, el Presidente de la República si tiene el deber de comparecer personalmente para el esclarecimiento de hechos actos de interés públicos acaecidos con anterioridad a su asunción en el cargo, que sean materia de una comisión investigadora ..)".

De modo que, lo relevante constitucionalmente es que el Presidente de la República, como titular de la Presidencia de la República, en un régimen presidencial atenuado como el peruano, goza de un estatus jurídico consagrado expresamente en la Constitución, fundado en el "principio de la irresponsabilidad" del Presidente de la República. Ciertamente, dicho principio tradicional en el constitucionalismo histórico peruano es heredero de aquella otrora regla del sistema inglés de gobierno, según el cual el "el Rey nunca se puede equivocar" (King can't get wrong). Por ello, son los ministros los responsables políticos ante el Parlamento.

No obstante, que el Presidente de la República solo puede ser acusado durante su mandato por las cuatro causales previstas taxativamente en el artículo 117 de la Constitución antes señaladas, a juicio erróneo a nuestro parecer de la Comisión, si se le puede hacer comparecer ante una comisión investigadora, lo cual produce lo que doctrina llamada un fraude a la Constitución; esto es que, lo que no está permitido en un artículo de la Constitución (artículo 117), se busca realizar lo prohibido utilizando otra norma constitucional (artículo 97); lo cual está proscrito, por cuanto la Constitución prohíbe el abuso del derecho (artículo 103).

En consecuencia, se puede señalar que la conclusión a la que llega la Comisión de Constitución y Reglamento, según la cual el Presidente de la República tiene el deber de comparecer personalmente a una comisión de investigación es inconstitucional, por hecho ocurrido antes de asumir el cargo.

La Opinión Consultiva sobre la tercera pregunta relativa a si una Comisión Investigadora del Congreso puede investigar al Presidente de la República por hechos ocurridos antes de asumir el cargo, concluye que el Presidente si puede ser investigado, reiterando el único argumento desestimado anteriormente de que el artículo 117 de la Constitución hace inmune al Presidente ante una "acusación" mas no ante una "investigación".

Si bien podría parecer que ninguna disposición de la Constitución prohíbe de manera explícita que una comisión parlamentaria cite al Presidente de la República; dicha posibilidad sería válida constitucionalmente si estuviera previamente establecida en la norma suprema de forma expresa e inequívoca. Lo cual no es el caso; pero, no es óbice para ampliar la cuestión de si es posible llevar a cabo una investigación parlamentaria al Presidente por hechos anteriores al asumir el cargo.

Si una comisión investigadora requiere al Presidente de la República sobre hechos o situaciones que siendo anteriores a su investidura presidencial se convierten en materia de interés público; cabe reiterar que sobre la base de la separación, control y balance de poderes, la Constitución no solo prohíbe expresamente que el Presidente pueda ser acusado por el Congreso durante su mandato, salvo por lo dispuesto el artículo 117 de la Constitución, sino también que se le haga comparecer antes dicha comisión.

Esto conlleva a que si no puede ser acusado, entonces, salvo por los cuatro supuestos señalados, tampoco pueda ser llamado por una comisión investigadora en calidad de invitado, testigo y menos investigado en una materia de interés parlamentario; para no infringir indirectamente lo que está prohibido directamente en la Constitución.

Pero, si hubiera graves circunstancias distintas a las previstas taxativamente al artículo 117, que ameritarán a juicio del Congreso citar a declarar al Presidente, éste no se encontraría obligado constitucionalmente a asistir ante una comisión investigadora del Congreso; sino, culminado su periodo presidencial, como cualquier ciudadano o como una ex alta autoridad. Así, de dicha investigación difícilmente podría derivarse efectos jurídicos concretos que afecten al Presidente de la República en tanto esté en el ejercicio del cargo.

No obstante, la Constitución si ha previsto que contra el Presidente de la República pudiera iniciarse un procedimiento de acusación constitucional (artículos 99 y 117) y un procedimiento de vacancia presidencial (artículo 113). Pero, no que el Presidente de la República deba comparecer personal y obligatoriamente ante una comisión investigadora del Congreso. Tan es así que la propia Comisión de Constitución y Reglamento emitió una Opinión Consultiva 01-2016-2017.

No obstante, en la posterior Opinión Consultiva 01-2017-2018 materia del presente informe se pretende desconocer la inmunidad presidencial para ser pasible de investigación y acusación solo cuando medie las cuatro causales del artículo 117 de la Constitución acordada por la propia Comisión de Constitución y Reglamento, bajo el argumento que el informe anterior estaba referido a la asistencia del Fiscal de la Nación, mientras que el siguiente informe está referido al Presidente de la República.

Eso pone en evidencia una flagrante contradicción entre ambas opiniones consultivas realizadas con la misma composición mayoritaria de la Comisión de Constitución y Reglamento; lo cual revela un cambio de opinión radical lo que es propio de una comisión de investigación política de la oposición parlamentaria, que subordina el derecho a la política.

Cabe reiterar, que además de los casos de acusación constitucional y vacancia presidencial señalados, cabe la posibilidad que una comisión investigadora del Congreso pueda iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público, promoviendo un procedimiento de investigación que garantice el esclarecimiento de los hechos y formulación de conclusiones y recomendaciones orientadas a corregir normas y políticas y/o sancionar la conducta de quienes resulten responsables, según el artículo 88 del Reglamento del Congreso, en el que a juicio de la Comisión pudiera estar vinculado el Presidente de la República.

Sin embargo, en estas circunstancias las autoridades, los funcionarios y servidores públicos y cualquier persona, salvo el Presidente de la República, están en la

obligación de comparecer ante las Comisiones de Investigación y proporcionar a estas las informaciones testimoniales y documentarias que requieran (artículo 88 "b". Reglamento del Congreso).

Esto es así, debido a que los Ministros son los pasibles de ser invitados, citados, interpelados y/o censurados por asuntos que deriven de una eventual responsabilidad política del Presidente; lo cual se basa en que los ministros son responsables por los actos presidenciales que refrendan (artículo 128), dado que son nulos los actos del Presidente que carecen de refrendo ministerial (artículo 120).

### **EFFECTOS DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA VIGENTE**

El proyecto de reforma Constitucional propone modificar los artículos 97, 113 y 117 de la Constitución Política del Perú, a fin de:

- Posibilitar que el Presidente de la República puede comparecer ante comisiones investigadoras del Congreso de la República.
- Permitir la vacancia Presidente de la República por actos de corrupción.
- Obligar al Presidente de la República comparecer ante comisiones investigadoras del Congreso de la República, pudiendo ser acusado por su incumplimiento.

En ese sentido el Congreso de la República deberá proceder a modificar su Reglamento, en los artículos que guardan relación con la presente iniciativa de reforma constitucional. Esta es la única norma que tiene un impacto directo con la propuesta.

Por otro lado, la presente iniciativa no contraviene disposiciones constitucionales ni legales; por el contrario es concordante con el Artículo 2° numeral 17 y con el artículo 31 de la Constitución Política del Perú, así como con la Ley Orgánica de Elecciones.

### **ANÁLISIS COSTO BENEFICIO**

La presente iniciativa ciudadana de reforma constitucional no genera gasto al erario nacional, todo lo contrario, ante la evidencia de que un Presidente de la República pueda estar inmersos en casos de corrupción, se podrá activar los mecanismos de investigación, de legítima defensa, del debido proceso y su posterior vacancia, permitiendo de esta manera superar cualquier crisis política que pueda afectar negativamente al progreso económico y social del Perú.



## **INCIDENCIA AMBIENTAL**

La presente iniciativa ciudadana de reforma constitucional no genera ningún tipo de incidencia ambiental.

## **VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL**

La presente iniciativa ciudadana de reforma constitucional se encuentra vinculada a la Política de Estado 1 del Acuerdo Nacional: **Fortalecimiento del régimen democrático y del estado de derecho.**

Lima, FEBRERO 2018

**Apéndice I.**  
**PROPUESTA DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA PARA MODIFICAR EL  
REGLAMENTO DEL CONGRESO**  
**RESOLUCIÓN LEGISLATIVA QUE MODIFICA ARTÍCULOS DEL  
REGLAMENTO DEL CONGRESO RELACIONADOS A LA INVESTIGACIÓN AL  
PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA POR ACTOS DE CORRUPCIÓN Y AL  
DEBIDO PROCESO**

Los ciudadanos que suscriben, en uso de la facultad de proponer normas, según el Artículo 107 y 206, proponen la iniciativa ciudadana de reforma del Reglamento del Congreso de la República en los términos siguientes:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Ha dado la Resolución Legislativa siguiente:

**RESOLUCIÓN LEGISLATIVA QUE MODIFICA ARTÍCULOS DEL  
REGLAMENTO DEL CONGRESO RELACIONADOS A LA INVESTIGACIÓN AL  
PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA POR ACTOS DE CORRUPCIÓN Y AL  
DEBIDO PROCESO**

**Artículo 1.- Modificación del artículo 97 de la Constitución Política del Perú**

Modifícase el artículo 97 de la Constitución Política del Perú, que permite que el Presidente de la República puede comparecer ante comisiones investigadoras del Congreso de la República, el mismo que queda redactado de la siguiente manera:

« El Procedimiento de Investigación

Artículo 88°- El Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público, promoviendo un procedimiento de investigación que garantice el esclarecimiento de los hechos y la formulación de conclusiones y recomendaciones orientadas a corregir normas y políticas y/o sancionar la conducta de quienes resulten responsables, **incluyendo al Presidente de la República**, de acuerdo con las siguientes reglas:

a) Las Comisiones de Investigación se constituirán por solicitud presentada mediante Moción de Orden del Día. Para su admisión a debate y aprobación sólo se requiere el voto aprobatorio del treinta y cinco por ciento (35%) de los miembros del Congreso. Integrarán la Comisión entre tres y siete Congresistas, propuestos por el Presidente del Congreso, respetando hasta donde sea posible el pluralismo y proporcionalidad de los Grupos Parlamentarios. A fin de garantizar el debido proceso, se evitará que la integren quienes hayan solicitado su constitución.

**Las Comisiones de Investigación, para el desarrollo del proceso de investigación, deberán privilegiar el debido proceso, caso contrario sus conclusiones podrán ser desestimadas.**

(...)

b) **El Presidente de la República**, las autoridades, los funcionarios y servidores públicos y cualquier persona, están en la obligación de comparecer ante las Comisiones de Investigación y proporcionar a éstas las informaciones testimoniales y documentarias que requieran.

(...) »

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Considerando que se ha presentado una iniciativa ciudadana de reforma constitucional que propone modificar los artículos 97, 113 y 117 de la Constitución Política del Perú, a fin de:

- Posibilitar que el Presidente de la República puede comparecer ante comisiones investigadores del Congreso de la República.
- Permitir la vacancia Presidente de la República por actos de corrupción.
- Obligar al Presidente de la República comparecer ante comisiones investigadores del Congreso de la República, pudiendo ser acusado por su incumplimiento.

En ese sentido corresponde que el Congreso de la República modifique su Reglamento, en los artículos que guardan relación con la presente iniciativa de reforma constitucional. Esta es la única norma que tiene un impacto directo con la propuesta.

La propuesta de reforma constitucional se planteó debido a que el presidente Pedro Pablo Kuczynski cuando fue citado por la Comisión Lava Jato del Congreso para que declare sobre la licitación de la Carretera Interoceánica Sur; así como de otras concesiones, remitió el Oficio N°005-2017-DP del 23 de octubre del año en curso, dirigido a la Comisión, señalando que haciendo uso de la prerrogativa contemplada en el artículo 117 de la Constitución Política del Perú, decidió declarar nuevamente por escrito, decisión que estuvo sustentada en los siguientes informes:

3. En la prerrogativa constitucional reconocida por la Opinión Consultiva N°01-2016-2017 de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso, que en su conclusión N° 1 señala expresamente que: "(...) Están exceptuados de concurrir a una Comisión Investigadora, el Presidente de la República, en tanto que solo procede investigarlo y acusarlo cuando medien los supuestos del artículo 117 de la Constitución, y los congresistas, en aplicación del

artículo 93 de la Constitución que dispone que no están sujetos a interpelación".

4. En el Informe Legal N° 60-2017-JUS/DGDNCR de la Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria del Ministerio de Justicia, concluye que "Por disposición del artículo 117 de la Constitución Política del Perú, el Presidente de la República en ejercicio de sus funciones, cuenta con inmunidad respecto de todo tipo de investigación y procesos ya sea en el ámbito del Congreso de la República o del Ministerio Público. Dicha inmunidad solo se verá interrumpida cuando se trate de hechos que presuntamente constituyan los delitos taxativamente señalados en el artículo 117, en razón a la gravedad que revisten estos para la continuidad del orden democrático de la nación".

Respecto al Informe de Opinión Consultiva N° 01-2017-2018 de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República, que contradice la Opinión Consultiva N°01-2016-2017, PPK solicitó informes complementarios a importantes constitucionalistas, los mismos que concluyeron, entre otros, reafirmando la posición constitucional de que el Presidente de la República no está obligado a comparecer ante ninguna comisión investigadora del Congreso de la República durante su mandato.

### **EFFECTOS DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA VIGENTE**

El efecto de la presente iniciativa recae en el artículo 88, literales a) y b) del Reglamento del Congreso de la República para que guarde coherencia normativa con las modificaciones planteadas a los artículos 97, 113 y 117 de la Constitución Política del Perú.

### **ANÁLISIS COSTO BENEFICIO**

La presente iniciativa ciudadana de reforma del Reglamento del Congreso de la República no genera gasto al erario nacional, ni al propio Congreso de la República, todo lo contrario, permitirá guardar coherencia de las normas a modificar entre la Constitución y el Reglamento del Congreso.

### **VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL**

La presente iniciativa ciudadana de reforma constitucional se encuentra vinculada a la Política de Estado 1 del Acuerdo Nacional: **Fortalecimiento del régimen democrático y del estado de derecho.**

Lima, FEBRERO 2018.

## Apéndice J

### TRIANGULACIÓN DE LAS ENREVISTAS

PREGUNTA	Roberto Tarazona (Palma)	Antero Florez Araoz	Resultado
Pregunta 1.	<p>¿Dr. Tarazona cuáles son las acepciones que puede señalar para el Control Parlamentario?</p> <p>El control parlamentario es operado por el Parlamento sobre la acción del Gobierno y, en sentido amplio, comprende también el que se ejerce sobre órganos diferentes del Gobierno, o sobre entes territoriales, o sobre la actividad de particulares (a través de comisiones de investigación, igualmente utilizables, para el control en sentido estricto).</p>	<p>Lo considero adecuado, pues se trata de "encapsular" al Presidente de la República, para evitar procesamientos, salvo por causas muy graves, con la finalidad de proteger a quien ejerza el cargo presidencial de denuncias parlamentarias o ante el Ministerio Público, que puedan atentar contra la gobernabilidad.</p>	<p>Considera que, en ambos supuestos y acepciones, el control parlamentario no es un control de normas, ni un control de legalidad, lo que no quiere decir que no se halle sujeto a normas.</p>
Pregunta 2.	<p>¿Dr. Tarazona cómo relaciona la labor crítica de la fiscalización con el control parlamentario? La fuerza descansa de la crítica más que en la sanción directa, en la indirecta; más que en la obstaculización inmediata, en la capacidad de crear o fomentar obstaculizaciones futuras, más que en derrocar al Gobierno, en desgastarlo o en contribuir a su remoción por el cuerpo de electorales.</p>	<p>De ningún modo. Solamente es un paréntesis temporal, pues cuando se deje la presidencia se puede accionar contra quien ya dejó el cargo.</p>	<p>Este significado se relaciona con el carácter no necesariamente directo o inmediato de la sanción, puesto que no siempre habrá sanción, pero sí esperanza de ello.</p>
Pregunta 3.	<p>¿Cuál es su fundamento en la relación a las comisiones investigadoras y la lucha política?</p>	<p>Sería terrible. Significaría abrir las puertas para que cualquier irresponsable pretenda a través de</p>	<p>La lógica de esta relación es ofrecer a la ciudadanía la información que merece saber sobre los asuntos de interés</p>

	<p>Las comisiones investigadoras son utilizadas, en la mayoría de los casos, como un instrumento de lucha política y es así que cumplen un papel importante para el funcionamiento correcto del sistema democrático, por cuanto permiten que la minoría parlamentaria actúe como contrapeso del partido mayoritario, sin tener como finalidad el derrocamiento del Gobierno.</p>	<p>denuncias, que pudieren ser irrelevantes, atentar contra la gobernabilidad del país.</p>	<p>público que se vienen investigando y que, a su vez, la minoría parlamentaria tenga, entre otros aspectos, un espacio para desgastar al Gobierno cuando corresponda, criticando el alejamiento de éste, por ejemplo, de su programa gubernamental con la finalidad de encontrar una mejor aceptación en el periodo electoral venidero.</p>
Pregunta 4	<p>¿Cuáles son las facultades que la CPP le otorga a las Comisiones Investigadoras? Para llegar a una aproximación del ámbito material de actuación de las comisiones investigadoras en el Perú, tenemos que partir señalando que el artículo 97 de la CPP establece que el Congreso puede iniciar investigaciones “sobre cualquier asunto de interés público”. Como resulta evidente, esta frase tiene una connotación extremadamente amplia o indeterminada, lo cual nos lleva a preguntarnos sobre la existencia de límites materiales a la facultad investigadora del Congreso.</p>	<p>La normatividad existente en el Reglamento Interno del Congreso es la adecuada. No se requieren a mi juicio más regulaciones</p>	<p>La facultad de crear comisiones de investigación “constituye el reconocimiento constitucional de un mecanismo parlamentario objetivado en un órgano de trabajo de las Cámaras, cuya finalidad debe entenderse siempre y en todo caso inscrita en el marco de las facultades que corresponde ejercer constitucionalmente a las Cortes Generales.</p>
Pregunta 5	<p>¿Dr. Tarazona cómo se garantizan los derechos de los ciudadanos en las</p>		<p>Para Punset Blanco la estructura no procesal-jurisdiccional del accionar de las comisiones de</p>

	<p>comisiones investigadoras? Los ciudadanos podrían ver menoscabado sus derechos fundamentales tanto en su comparecencia para prestar testimonio como a causa de la aprobación y publicación de las conclusiones finales de una Comisión de Investigación por el Parlamento. Señala que, si bien es cierto, las comisiones de investigación son órganos parlamentarios de control que efectúan valoraciones políticas y no ejercen funciones jurisdiccionales, ello no debe conducir a prescindir de las garantías que la Constitución establece en beneficio de quienes son parte de un proceso.</p>		<p>investigación demanda el más riguroso cuidado en la regulación de la protección de los derechos de comparecientes ante las mismas.</p>
<p>Pregunta 6</p>	<p>¿Dr. Tarazona cuál es la postura del Congreso respecto al debido proceso?</p> <p>A pesar de lo evidente de las violaciones a este derecho, el Congreso se ha resistido, hasta la fecha, a abordar y resolver esta problemática, lo que ha propiciado que el Tribunal Constitucional, en una reciente sentencia, exhorte al Parlamento a adecuar su Reglamento bajo los estándares contenidos sobre esta materia en su pronunciamiento, como veremos más</p>		<p>Los conflictos de derechos surgidos en España provocaron que en los últimos años se hayan producido reformas legislativas y parlamentarias con la intención de adecuar la actuación de las comisiones de investigación al respeto de los valores y bienes jurídicos que constitucionalmente protegen a los ciudadanos.</p>

	adelante en la parte central de este trabajo.		
Pregunta 7	<p>¿Cuál es su percepción acerca de la autonomía y competencia de los gobiernos regionales y locales?</p> <p>En relación con este aspecto, afirmamos que un límite a la actuación de las comisiones investigadoras es respecto a la autonomía de los Gobiernos Regionales y de los Gobiernos Locales. Sin embargo, en el Perú los poderes de estos órganos de control se vienen extendiendo de manera irracional e ilegal al ámbito de actuación y de gestión de los Gobiernos Regionales e, incluso, de algunos Gobiernos Locales, sin que se hayan presentado cuestionamientos de competencia en el ámbito jurisdiccional, lo cual se traduce en una violación a los principios de autonomía y competencia de estos órganos territoriales de gobierno.</p>		<p>De igual forma, para el caso de los Gobiernos Locales, el artículo 194 de la CPP otorga, a estos órganos de gobierno, autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia e, igualmente, cuentan con un Consejo Municipal como órgano normativo y fiscalizador, además de un alcalde como órgano ejecutivo, estos últimos también elegidos por sufragio directo y por un periodo de cuatro años.</p>
Pregunta 8	<p>¿Cuáles son los fundamentos de la CPP en estos años de vida republicana en cuanto al Ordenamiento Constitucional Peruano?</p> <p>La CPP de 1993, al igual que sus antecesoras, las de 1920, 1933 y 1979, regula la posibilidad de que el Congreso</p>		<p>La facultad que atribuye la Constitución al Congreso de constituir comisiones investigadoras tiene su fundamento constitucional en el hecho de que los congresistas representan a la Nación (artículo 93) y que el Congreso, además de la atribución de dar leyes</p>



	<p>pueda iniciar, a través de una comisión parlamentaria, investigaciones sobre cualquier asunto de interés público. A diferencia de otros países como España<sup>45</sup> 46, el Perú tiene una larga tradición jurídica de constitucionalizar este tipo de comisiones, cuya atribución investigadora se otorgaba a ambas cámaras legislativas cuando el Parlamento peruano tenía una conformación bicameral.</p>		<p>y resoluciones legislativas (artículo 102), tiene la obligación de controlar al Poder Ejecutivo y a la Administración Pública en general (artículos 96, 97, 99, 100, 104, 128, 129, 130, 131,132, entre otros).</p>
<p>Pregunta 9</p>	<p>¿Dr. Tarazona cuáles son los casos emblemáticos en el caso peruano? Los últimos casos emblemáticos, y de mayor repercusión en el Perú, han sido los protagonizados por los ex presidentes de la República, Alán García Pérez y Alejandro Toledo Manrique. El primero recurrió al Poder Judicial mediante una demanda de amparo, ante la presunta violación de las garantías del debido proceso por parte de la comisión parlamentaria que investiga su gestión gubernamental. El segundo, igualmente, recurrió al Poder Judicial, vía demanda de habeas corpus, para denunciar la violación de sus derechos fundamentales vinculados a su libertad y al debido</p>	<p>Existe un uso abusivo de ambas instituciones, pero no solo para el caso consultado. En el Perú se viene perdiendo la eficacia de lo que es la "cosa juzgada" con el irracional accionar del Tribunal Constitucional y del Sistema Interamericano de Derechos Humanos</p>	<p>Se diferencia con acierto la exigencia del debido proceso como principio en los procesos judiciales, administrativos o parlamentarios, aunque no todos con la misma intensidad, dada la naturaleza jurídica de las cosas.</p>

	<p>proceso por parte de la comisión parlamentaria que investiga el desbalance patrimonial de su familia.</p> <p>Lamentablemente, para el caso peruano encuentra razón lo armado por Giorgio Recchia ya en 1984, en el sentido de que “la falta de una atención adecuada a las garantías fundamentales de los ciudadanos convocados por las Comisiones de encuestas, se muestra como una indicación importante de que no se ha entendido de la misma manera los múltiples aspectos de una institución con amplio arraigo en otras experiencias jurídicas”.</p>		
--	---	--	--



### Acta de Aprobación de originalidad de Tesis

Yo, Rodolfo Fernando Talledo Reyes, docente de la Escuela de Posgrado de la Universidad César Vallejo filial Lima Norte, revisor de la tesis titulada **"El procedimiento parlamentario de control político en la responsabilidad funcional del Jefe de Estado en el Perú, 2016"** del estudiante **Alvaro Fernando Lopez Cazorla**, constato que la investigación tiene un índice de similitud de 24% verificable en el reporte de originalidad del programa Turnitin.

El suscrito(a) analizó dicho reporte y concluyó que cada una de las coincidencias detectadas no constituye plagio. A mi leal saber y entender la tesis cumple con todas las normas para el uso de citas y referencias establecidas por la Universidad César Vallejo.

Lima, 01 de julio del 2018



Firma


Rodolfo Fernando Talledo Reyes

DNI: 10217463

Feedback Studio - Google Chrome  
 Es seguro | https://ev.tumtinn.com/app/carta/es/?o=98751027586e-1&u=10497371053u&ang=es  
 Tiempo transcurrido: 00:53:57

feedback studio El procedimiento parlamentario de control político en la responsabilidad funcional del Jefe de Estado en el Perú, 2016

Preparando la



**ESCUELA DE POSGRADO**  
UNIVERSIDAD CESAR VALLEJO

El procedimiento parlamentario de control político en la  
responsabilidad funcional del Jefe de Estado en el Perú,  
2016

**TESIS PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE:**  
Doctor en derecho

Número de palabras: 26171

Resumen de coincidencias

Se están viendo fuentes estándar

Ver fuentes en inglés (Beta)

24

Coincidencias

1	www.derecho-compara...	1 %
2	promsex.org	1 %
3	132.248.65.10	1 %
4	blog.pucp.edu.pe	1 %
5	Entregado a Universida...	1 %
6	redalyc.redalyc.org	1 %

Activado

00:15 p.m.  
04/09/2018





UNIVERSIDAD CÉSAR VALLEJO

Centro de Recursos para el Aprendizaje y la Investigación (CRAI)  
"César Acuña Peralta"

## FORMULARIO DE AUTORIZACIÓN PARA LA PUBLICACIÓN ELECTRÓNICA DE LAS TESIS

### 1. DATOS PERSONALES

Apellidos y Nombres: (solo los datos del que autoriza)

LOPEZ CAZORLA ALVARO FERNANDO  
D.N.I. : 10553202  
Domicilio : Jr. El Buen Retiro 216. Cuzco 4. Montecristo.  
Teléfono : Fijo : 0501505 Móvil : 994674182  
E-mail : a.lopezlopez518@gmail.com

### 2. IDENTIFICACIÓN DE LA TESIS

Modalidad:

Tesis de Pregrado

Facultad : .....  
Escuela : .....  
Carrera : .....  
Título : .....

Tesis de Posgrado

Maestría

Doctorado

Grado : Doctorado  
Mención : Derecho

### 3. DATOS DE LA TESIS

Autor (es) Apellidos y Nombres:

LOPEZ CAZORLA ALVARO FERNANDO

Título de la tesis:

El procedimiento parlamentario de control político en la  
responsabilidad funcional del Jefe de Estado en el Perú 2016

Año de publicación : 2018

### 4. AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN DE LA TESIS EN VERSIÓN ELECTRÓNICA:

A través del presente documento,

Si autorizo a publicar en texto completo mi tesis.

No autorizo a publicar en texto completo mi tesis.

Firma :

Fecha:

03. Nov. 2018

LUIS  
NUÑEZ



# ESCUELA DE POSGRADO

UNIVERSIDAD CÉSAR VALLEJO

## FORMATO DE SOLICITUD

### SOLICITA:

*Visto bueno para la Tesis*

### ESCUELA DE POSGRADO

*ALVARO FERNANDO LOPEZ CABRERA*  
(Nombres y apellidos del solicitante)

con DNI N° *10553202*  
(Número de DNI)

domiciliado (a) en *Jr. El Buen Retiro N° 216. Calle N° 4 Montecarlo Surco*  
(Calle / Lote / Mz. / Urb. / Distrito / Provincia / Región)

ante Ud. con el debido respeto expongo lo siguiente:

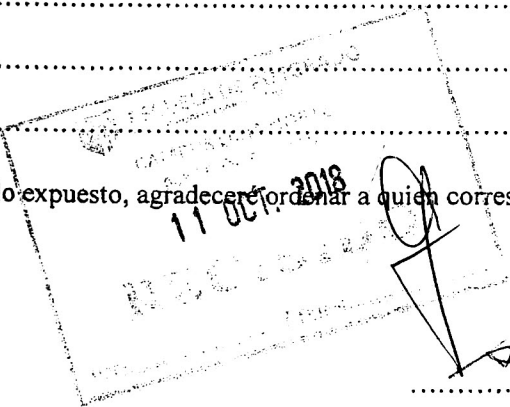
Que en mi condición de alumno de la promoción: ..... del programa: *Doctorado*  
(Promoción) (Nombre del programa)

*en Derecho* ..... identificado con el código de matrícula N° *6000133038*  
(Código de alumno)

de la Escuela de Posgrado, recurro a su honorable despacho para solicitarle lo siguiente:

*Visto bueno para la Tesis*

Por lo expuesto, agradeceré ordenar a quien corresponde se me atienda mi petición por ser de justicia.



Lima, *11* de *Octubre* de 2018

(Firma del solicitante)

### Documentos que adjunto:

- a. ....
- b. ....
- c. ....
- d. ....

### Cualquier consulta por favor comunicarse conmigo al:

Teléfonos: .....  
Email: .....