

Extinción de la inmunidad presidencial por casos de corrupción en la Constitución Política del Perú de 1993

*Extinction of presidential immunity for
corruption cases in the 1993 Political
Constitution of Peru*

LUIS ANDRÉS ROEL ALVA¹

WILLIAM JESÚS OBLITAS VILLALOBOS²

Revista Electrónica Iberoamericana (REIB), Vol. 18, No. Especial, (junio de 2024), pp. 97-112.

ISSN: 1988 – 0618. doi: 10.20318/reib.2024.8635.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9784-137X>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9541-6794>

- 1** Profesor del Instituto de Gobierno y Gestión Pública de la Universidad de San Martín de Porres – IGGP – USMP, de la Maestría en Derecho Constitucional de la USMP y de la Maestría en Gestión Pública de la Universidad San Ignacio de Loyola – USIL. Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Magister en Derecho Constitucional por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Máster en Derecho Constitucional por la Universidad de Castilla – La Mancha (España). Director Fundador de la Revista Estado Constitucional. Directivo de la Asociación Peruana de Derecho Constitucional. Autor y coautor de diversos artículos de derecho constitucional, de derecho procesal constitucional y de derechos humanos. Congresista de la República para el período 2020– 2021. Presidente de la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales durante el periodo 2020. Segundo vicepresidente del Congreso de la República del Perú. Uno de los autores del Proyecto de Ley N.º 7271/2020-CR, que propone la reforma al Código Procesal Constitucional, presentado el 04 de marzo de 2021, que origino el Nuevo Código Procesal Constitucional. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9784-137X> Correo electrónico: luis.roelalva@gmail.com
- 2** Profesor de la Universidad Científica del Sur (UCSUR), del Instituto de Gobierno y Gestión Pública de la Universidad de San Martín de Porres – IGGP - USMP, y de la Universidad Privada Antenor Orrego - UPAO (Perú). Máster en Derecho Constitucional por la Universidad de Castilla – La Mancha (España). Abogado, Maestro y Doctor por la Universidad Nacional Federico Villarreal. Especialista en Justicia Constitucional por la Universidad de Pisa (Italia). Pasante en la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México y en la Corte Suprema de Justicia de Colombia. Miembro de la Asociación Peruana de Derecho Constitucional (APDC). Ex Promotor Legal del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Ex asesor de la Segunda Vicepresidencia del Congreso de la República. Consultor jurídico en materia constitucional y procesal constitucional. Excoordinador y defensor de procesos judiciales emblemáticos del Estado. Investigador y autor de diversos artículos de investigación jurídica y de filosofía del derecho; ponente nacional e internacional. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9541-6794> Correo electrónico: wjesusoblitasv@gmail.com

Resumen

El presente trabajo tiene por objeto analizar si la causal de corrupción puede incorporarse como una excepción adicional a la inmunidad presidencial en la Constitución de 1993; y, junto a ello, se propone regular dicha causal como infracción constitucional. El método utilizado en la presente investigación es el explicativo, donde se establecerá la relación causa efecto entre la variable corrupción y el languidecimiento del sistema democrático, sirviéndonos de la filosofía, la doctrina constitucional, el Tribunal Constitucional y la posición de la ONU (expresada a través de sus convenios), respecto a la gravedad social que irradia tal flagelo, y la necesidad de proteger al modelo y los derechos fundamentales que alberga.

Atendiendo a las fuentes antes mencionadas y considerando que, mientras más alta es la función, mayor es la responsabilidad, se vuelve imperioso modificar el artículo 117 de la Constitución que regula la inmunidad presidencial. De este modo, es necesario precisar que también es posible acusar al presidente de la República en casos de corrupción, entendiéndose este como delito o como infracción constitucional; estando a que ambos en su procedimiento se ejecutarían bajo consonancia con el debido proceso.

Palabras clave: *Inmunidad presidencial, corrupción, infracción constitucional, tratados internacionales.*

Abstract

The purpose of this paper is to analyse whether the cause of corruption can be incorporated as an additional exception to presidential immunity in the 1993 Constitution; and, together with this, it is proposed to regulate this cause as a constitutional infringement. The method used in this research is explanatory, where the cause-effect relationship between the corruption variable and the languishing of the democratic system will be established, making use of philosophy, constitutional doctrine, the Constitutional Court and the position of the UN (expressed through its conventions), with respect to the social gravity that radiates from this scourge, and the need to protect the model and the fundamental rights that it harbours.

In view of the aforementioned sources and considering that the higher the function, the greater the responsibility, it is imperative to amend article 117 of the Constitution, which regulates presidential immunity. In this way, it is necessary to specify that it is also possible to accuse the president of the Republic in cases of corruption, understanding this as a crime or as a constitutional infraction; being that both in their procedure would be executed under consonance with due process.

Keywords: Presidential immunity, corruption, constitutional infringement, international treaties.

Sumario

Introducción. I. Regulación constitucional de la inmunidad presidencial. II. La lucha contra la corrupción como elemento básico de las democracias modernas. III. La lucha contra la corrupción dentro del sistema jurídico peruano. IV. Proyectos de ley que proponen cambios al artículo 117 de la Constitución, y nuestra propuesta sobre la base afectable con la corrupción. V. ¿La excepción de inmunidad por causal de corrupción, debería ser por delitos o infracciones? Conclusiones y recomendaciones

Introducción

El sistema semi presidencial o presidencial atenuado que mantenemos, permite la existencia del artículo 117 de la Constitución Política referida a la inmunidad presidencial de ser acusado, sin embargo, no prohíbe que pueda ser investigado (en sede fiscal y/o parlamentaria). En referencia al precitado artículo, en el cual encontramos solo cuatro causales de excepción de dicha inmunidad: i) que el presidente haya cometido traición a la patria; ii) impedido las elecciones; iii) disuelto inconstitucionalmente el Congreso; y, iv) impedido el funcionamiento de los organismos del sistema electoral.

A las causas antes expuestas, podemos evidenciar que dos de esas causales se tratan de delitos y tres de ellas configuran infracciones constitucionales. Al respecto, en nuestro presente trabajo, proponemos adherir una quinta causal de excepción a la figura de la inmunidad del Presidente de la República referida a la comisión de actos de corrupción.

Ante lo señalado, comenzaremos describiendo la ubicación del dispositivo constitucional sobre la inmunidad presidencial, consecutivamente precisaremos las razones por que la corrupción debe ser considerada como una causal de excepción de la inmunidad presidencial; y, ello va de la mano a la afectación que efectúa al sistema democrático, por la vulneración que promueve a los derechos fundamentales, por lo silenciosa de su penetración en las democracias vulnerables como la nuestra, y por la degeneración que provoca en las mismas al convertirlas en sistemas despóticos o autoritarios. Para esto nos ayudamos de la filosofía, de la doctrina (Rousseau, Bobbio, etc.), y en especial de la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción que impone una obligación de prevención y regulación en este sentido.

En el capítulo tercero hemos descrito como ha sido estudiado y evaluado el fenómeno de la corrupción en el sistema jurídico peruano. Para ello, hemos tomado en consideración una sentencia del Tribunal Constitucional, en la sentencia de expediente 0009-2007-PI/TC (29.8.2007), en donde se precisa que la misma afecta los principios del sistema democrático.

Tras ello, analizamos los proyectos de ley más resaltantes sobre la modificación del artículo 117 de la Constitución; y, por último, hemos propuesto que la reforma mencionada se debe efectuar teniendo a la corrupción como delito e infracción constitucional, precisando en el apartado final del artículo citado que, en las cinco causas de extinción de inmunidad presidencial se debe seguir el debido proceso.

I. Regulación constitucional de la inmunidad presidencial

La figura de la inmunidad se ha originado como un mecanismo de protección a los altos funcionarios, con el objeto de que sus labores o acciones puedan desarrollarse sin que sean objeto de presiones o denuncias infundadas que perturben su labor. Así lo ha indicado Oblitas (2022) en su trabajo referido al debido proceso en los juicios políticos.

Para el caso de la inmunidad presidencial, a esta la encontramos en el artículo 117 de la Constitución Política del Estado; al respecto, se refiere que el presidente de la República solo puede ser acusado en su periodo por determinadas causales, las cuales serían:

- i) Traición a la patria,
- ii) Impedir elecciones presidenciales, parlamentarias o municipales,
- iii) Disolver el Congreso (salvo los casos previstos en el artículo 134 de la Constitución),
- iv) Impedir la reunión o funcionamiento del Congreso, del Jurado Nacional de Elecciones y otros organismos del sistema electoral.

Puede evidenciarse que son absolutamente reducidas las causas (delitos o infracciones) por las cuales el presidente podría ser acusado; y, ello proviene de que nuestro sistema es semipresidencialista, o de presidencialismo atenuado como se le suele denominar.

Cabe precisar que la acusación penal está referida a los presuntos delitos que haya cometido el alto funcionario, los mismos que son evaluados por la Subcomisión y si existiera causa se remite el expediente a fin de que el ministerio público siga investigando; caso aparte es el tema de la acusación constitucional, en donde no se le sindicó al alto funcionario un delito sino una vulneración a la norma constitucional, y la sanción puede terminar en suspensión o inhabilitación.

Nosotros consideramos que, por motivos históricos, doctrinarios, de actualización constitucional, y de vigor democrático, se debe ampliar las causales de excepción de la inmunidad presidencial, siendo que urgen proponer como una causal adicional la de corrupción.

II. La lucha contra la corrupción como elemento básico de las democracias modernas

Es indiscutible que la corrupción es un verdugo del sistema democrático; por corrupción podemos entender conforme a Alfonso W. Quiroz, destacado historiador peruano, como:

“(...) un fenómeno amplio y variado, que comprende actividades públicas y privadas. No se trata tan solo del tosco saqueo de los fondos públicos por parte de unos funcionarios corruptos como usualmente se asume. La corrupción comprende el ofrecimiento y la recepción de sobornos, la malversación y la mala asignación de fondos y gastos públicos, la interesada aplicación errada de programas y políticas, los escándalos financieros y políticos, el fraude electoral y otras trasgresiones administrativas (...) que despiertan una percepción reactiva en el público”³.

3 Alfonso Quiroz, *Historia de la corrupción en el Perú*, traducción de Javier Flores Espinoza, (Lima: Instituto de Estudios Peruanos e Instituto de Defensa Legal, 2013), 30.

Adicional a ello, se ha descrito desde la filosofía ateniense como el virus de degeneración de cualquier forma de gobierno, ya sea este monárquico, aristocrático, o el que actualmente tenemos. Al respecto, el filósofo J. J. Rousseau refería que la corrupción de los legisladores algo perjudicial para la vida republicana, citamos:

“(…) no es bueno que quien hace las leyes las ejecute, ni que el cuerpo del pueblo aparte su atención de los puntos de vista generales para fijarla de los particulares. No hay nada más peligroso que la influencia de los intereses privados en los asuntos públicos; y el abuso de las leyes por el gobierno es un mal menor que la corrupción del legislador, consecuencia inevitable de que prevalezcan puntos de vista particulares. Cuando así acontece, alterado el Estado en su sustancia, se hace imposible toda reforma”⁴.

A su vez, el profesor Nolberto Bobbio mencionaba existen tres causas o razones que ponen a la democracia en zona de peligro, siendo estas: “(…) exceso de cambio, vulnerabilidad del sistema y paradoja democrática”⁵.

Sobre la segunda causa referida por Bobbio - vulnerabilidad -, podemos precisar que la corrupción ingresa de forma discreta dentro del sistema democrático y cancerígenamente lo va destruyendo a medida de la rigidez o no de dicho modelo.

Asimismo, en una obra anterior como desarrollo el coautor del presente artículo, Luis Roel explica sobre las consecuencias perjudiciales que trae consigo la corrupción, mencionando al respecto:

“Los actos y delitos de corrupción son uno de los principales problemas del país, en la medida en que conllevan como consecuencia la disminución de la efectividad de los derechos fundamentales y la contracción de los recursos del Estado”⁶.

Entonces, la corrupción es un mal en nuestro Estado que no solo afecta perjudicialmente que los derechos fundamentales impidiendo que estos cumplan su fin de ser eficaces, sino también trae consigo la disminución de los recursos que idealmente deben ser utilizados y asignados de la forma más eficiente para el óptimo desarrollo de los ciudadanos en la sociedad.

En un trabajo realizado sobre la injerencia de los derechos fundamentales en la crisis democrática, se pudo demostrar que, en la región, el Estado que mayormente

4 Jean-Jacques Rousseau, *El Contrato Social*, Duodécima Edición, traducción de Fernando de los Ríos, (Madrid: Editorial Espasa Calpe S.A., 2007), 95.

5 Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, 1.ª ed. español, traducción de José F. Fernández Santillán, (México: Fondo de Cultura Económica, 1986), 8.

6 Luis Andrés Roel Alva, “El impacto de la corrupción en la efectividad de los derechos fundamentales de los ciudadanos en el Estado peruano”, *Gaceta Constitucional* (2022): 69.

tenía casos de corrupción y de violación a los derechos fundamentales era el que mayor crisis democrática había sufrido, considerándose en la actualidad un Estado autocrático (Venezuela)⁷.

A su vez, la Organización de Naciones Unidas (ONU), en diversos informes ha promovido la proscripción de la corrupción; pero, en especial en un documento de vinculatoriedad internacional, el cual vendría a ser la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción; al respecto indica:

“La corrupción es una plaga insidiosa que tiene un amplio espectro de consecuencias corrosivas para la sociedad. Socava la democracia y el estado de derecho, da pie a violaciones a derechos humanos, distorsiona los mercados, menoscaba la calidad de vida y permite el florecimiento de la delincuencia organizada, el terrorismo y otras amenazas a la seguridad humana”⁸.

Tal Convención de la cual somos parte fue aprobada mediante la Resolución 58/4 de la Asamblea General, del 31 de octubre del 2003, y mantiene diversos apartados como: las medidas preventivas, la penalización y aplicación de la ley, la cooperación internacional, la recuperación de activos, la asistencia técnica e intercambio de información y los mecanismos de aplicación. La misma, en el inciso 1) del artículo 5 – referido a las medidas de prevención – expresa:

“Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, formulará y aplicará o mantendrá en vigor políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios del imperio de la ley, la debida gestión de los asuntos públicos y los bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas”.

Entonces, aquí podemos demostrar que hay un punto de coincidencia entre la filosofía, la doctrina y la vinculatoriedad de la normativa internacional, la cual consiste en promover que los casos de corrupción sean prevenidos, identificados y sancionados. Claro está que todo ello respetando las garantías del debido proceso, siendo la primero de ellas el que se encuentre tipificado dentro de la norma correspondiente.

Para el caso, vemos por justificado y necesario el que se tenga que proponer la causal de corrupción como una excepción de inmunidad presidencial, siendo que la misma trasciende de cualquier otra por la afectación directa y miasmática que le hace

7 William Oblitas Villalobos, “Injerencia de los derechos fundamentales en la crisis democrática”, *Revista Argumentum – RA* 3(22), (2021): 23.

8 ONU, *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*, Oficina de las naciones unidas contra la droga y el delito (Nueva York: ONU, 2004), 3.

a la democracia, y debido a que mientras más alta es la función es más el deber de no incumbir en estos flagelos.

III. La lucha contra la corrupción dentro del sistema jurídico peruano

La corrupción si bien es cierto no es una problemática reciente, dentro de los últimos años se evidenció que esta problemática a contaminado a los grandes poderes del Estado y también al ciudadano de a pie, trayendo consigo desequilibrio político, económico y social. Tal como lo menciona el profesor y político Javier Alva Orlandini:

“(…) la corrupción siempre acecha a los gobiernos. Los hombres tienen aspectos positivos y negativos. El ser humano no es totalmente puritano, existen tendencias negativas en la sociedad que deben ser derrotadas”⁹.

Las líneas citadas reflejan lo que se ha venido dando desde la creación de la República, incluso antes, pero siendo que desde fecha hemos adoptado el sistema presidencialista que heredamos, nos es oportuno analizar con mayor precisión tal mal democrático.

El profesor Ernesto Blume Fortini al analizar sobre la corrupción en el Perú y la forma constitucional de enfrentarla, precisa que el Perú es todavía un Estado Constitucional en formación, y, a su vez, propone determinados ejes de reformas constitucionales para poder enfrentarla; por ejemplo: la revalorización de la persona y la sociedad, la adecuación de la normativa infraconstitucional a la Carta Suprema, el replanteo del rol de la prensa, entre otros¹⁰.

De igual forma, en el país han existido diversos pronunciamientos de diversas instituciones sobre tal problemática, pero, la entidad que ha desarrollado un análisis jurídico sobre el tema, y su afectación al sistema democrático, es el Tribunal Constitucional; por ejemplo, en la sentencia de expediente 0009-2007-PI/TC (29.8.2007) se menciona que existe un principio constitucional de la proscripción de la corrupción, al respecto:

“53. La corrupción es en sí misma un fenómeno social que, no puede soslayarse, se encuentra dentro y fuera de la administración del propio Estado, la política apuntada deberá establecer el nexo entre Estado y sociedad civil, en la medida que la defensa del “programa” constitucional, exige una actuación integral.

⁹ Citado por Luis Andrés Roel Alva, “El impacto de la corrupción en la efectividad de los derechos fundamentales de los ciudadanos en el Estado Peruano”, en *XV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, dir. por Jorge Cáceres Arce (Arequipa: Editorial UCSM, 2022), 537.

¹⁰ Ernesto Blume Fortini, “La corrupción en el Perú y la forma constitucional de enfrentarla”, en *Libro: XII Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, (Trujillo: Editorial UPAO, 2018), 1225-1238.

54. Precisamente, se debe partir por considerar que el ordenamiento constitucional, por su naturaleza, exige combatir toda forma de corrupción; en tal sentido, el constituyente ha establecido mecanismos de control político parlamentario (artículos 97° y 98° de la Constitución), el control judicial ordinario (artículo 139° de la Constitución), el control jurídico constitucional (artículo 200° de la Constitución), el control administrativo, entre otros¹¹.

Tal como lo menciona el considerando 54 de la sentencia referida, existe un control político parlamentario; entonces, sobre el tema que tocamos, sobre las excepciones de inmunidad presidencial, sería un despliegue del control político - jurisdiccional el que se realiza, ya que queda en manos del parlamento juzgar si es relevante política y jurídicamente que se levante dicha prerrogativa.

A su vez, la propia sentencia mencionada, refiere los principios que coadyuvan a que el axioma de la proscripción de la corrupción se efectúe, citamos:

“57. Proyecto que adquiere una dimensión jurídica propia en los principios constitucionales de transparencia y publicidad, cuya consolidación permitirá fundamentar un modelo de Estado y de sociedad, basado en una abierta cooperación entre el Estado y los distintos agentes sociales, en el cumplimiento del deber constitucional de respetar, cumplir y defender la Constitución y el ordenamiento jurídico de la Nación (artículo 44° de la Constitución). Pues, sólo de esta forma se posibilitará la creación y consolidación de un entorno ético fundamental que rechace enérgicamente la tolerancia social con respecto a todas las formas posibles de corrupción y de irregularidad en la gestión de los intereses públicos.

58. Finalmente, con respecto al contenido constitucional de estos cuatro principios y valores de todo orden democrático -derecho al público a la información, principio constitucional de publicidad, principio constitucional de transparencia, y principio constitucional de proscripción de la corrupción-; deben ser interpretados en el caso de los privados con una presunción que sus asuntos tienen naturaleza privada; por cuanto, nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda, ni impedido de hacer lo que ella no prohíbe, según dispone el artículo 2° inciso 24, literal a. Debiendo ponderarse o valorarse en cada circunstancia el interés público comprometido”¹².

Se puede evidenciar que los principios de transparencia y publicidad son los que promueven el principio de proscripción contra la corrupción, siendo que los mismos impulsarán un modelo de Estado cooperativo con los agentes sociales que motivarán la defensa de la Constitución.

11 Tribunal Constitucional del Perú, Exp. Nro. 0009-2007-PI/TC, fj. 53-54.

12 *Ibidem*, fj. 57-58.

Entonces, desde el ámbito político social se reconoce a la corrupción como un mal sumergido en las fibras de nuestro sistema republicano, lo cual dataría a partir de su creación¹³; a su vez, estos hechos de corrupción se han ido evidenciando de forma más visible en determinados gobiernos de los últimos veinte o treinta años, con excepciones meritorias claro está.

Asimismo, el Tribunal Constitucional, en la sentencia de expediente 00016-2019-PI/TC (03.3.2020), desarrollo sobre los impactos negativos que genera la corrupción al Estado y los Ciudadanos señalando lo siguiente:

“La corrupción impide el cumplimiento de los objetivos nacionales y el buen desempeño de las instituciones y, como se desprende de la gráfica, es considerada como uno de los principales problemas del país; esto, a su vez, tiene un impacto negativo en la confianza que muestran los ciudadanos en las entidades públicas, porque mella la legitimidad de tales instituciones y de sus principales autoridades”¹⁴.

Siguiendo la línea de argumentos del Tribunal Constitucional, se evidencia que la corrupción dentro de las entidades estatales no solo afecta el óptimo desarrollo del estado, sino también genera un impacto negativo al ciudadano de desconfianza y con sinsabores sobre la representación de las autoridades y de las entidades públicas.

Como cada año realiza la INEI encuestas a la ciudadanía sobre los niveles de confianza en las instituciones, en el periodo de enero a junio del 2023 se evidencio lo siguiente:

“Según opinión de la población el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil – RENIEC, es la institución pública más confiable del país (...). Seguida por la Iglesia Católica, institución civil con 42,8% de confianza. El resto de las instituciones, se ubican en la categoría de no confiables; entre las instituciones que tienen un alto nivel de desconfianza ciudadana, se encuentran los partidos políticos, seguido por el Congreso de la República y el Gobierno Regional. A excepción de la Radio y Televisión, y la Prensa Escrita, todas las instituciones ubicadas en el grupo de no confiables pertenecen al sector público. Asimismo, la Municipalidad Provincial tiene una tasa de desconfianza de 77,9% y la Municipalidad Distrital de 77,6%”¹⁵.

Ahora bien, poder frenar esta situación es necesario que el Estado tome un rol activo, como lo señalo Luis Roel en un artículo anteriormente:

13 Quiroz, Alfonso, “Historia de la corrupción ...”, *cit.*

14 Tribunal Constitucional del Perú, Exp. Nro. 00016-2019-PI/TC, fj. 9

15 INEI, “Perú, percepción ciudadana sobre Gobernabilidad, democracia y Confianza en las Instituciones”, Informe Técnico N° 3. 2023, disponible en: https://m.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/informe_gobernabilidad.pdf

“(...) el Estado peruano posee responsabilidades tanto frente a su propia normativa nacional como con los acuerdos internacionales como, entre otros, los previamente señalados. Efectivamente, nuestro Estado constitucional de derecho tiene la obligación de garantizar la efectividad de los derechos fundamentales, la cual se logra a través de la disminución de los actos y delitos de corrupción que imposibilitan que los escasos recursos económicos de países en vías de desarrollo como el nuestro puedan llegar a concretizarse”¹⁶.

Sobre la base de la línea de argumentación desarrollada se evidencia que el Estado debe actuar y enfrentar esta problemática acorde a los parámetros de su normativa nacional y también debe ser congruente con los acuerdos internacionales, para poder así hacer efectivos los derechos fundamentales.

Si bien se ha propuesto determinados cambios para evitar dicho mal, mayormente en el ámbito penal, es necesario que en el ámbito constitucional sea también prevista una respuesta ante dicho flagelo. Debido a ello consideramos que, como parte del control político del Parlamento, se adhiera la causal de acusación constitucional por infracciones constitucionales y acusación penal por delitos por corrupción de funcionarios como está tipificado en el Código Penal vigente. Ello, bajo el desarrollo de los principios de proscripción de corrupción, el de publicidad, de trascendencia, y de información.

Es relevante mencionar también que los problemas de corrupción no son hechos aislados a nuestro país. Por ello, se han realizado cumbres, convenciones, como por ejemplo la realización de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y de la Convención Interamericana contra la Corrupción de la cual somos parte¹⁷, donde se han firmado tratados internacionales para la lucha contra el fenómeno de la corrupción.

Sobre los tratados internacionales que combaten la corrupción, tal como menciono uno de los coautores de la presente ponencia, Luis Roel explica:

“La relevancia de estos acuerdos internacionales es que establecen un marco mínimo de supuestos considerados como delitos de corrupción y que el Estado peruano, siendo parte de dichos compromisos, asume la obligación de sancionarlos penalmente, puesto que, si bien no existe una definición cerrada del concepto de corrupción, no menos cierto es que existen actos que, por consenso internacional, son considerados como delitos relacionados directamente con el fenómeno de la corrupción. Por lo que el Estado peruano al suscribir dichos acuerdos se obliga internacionalmente a enfrentar los actos de corrupción a partir de la determinación y sanción de dichos actos en la normativa”¹⁸.

16 Roel, Luis Andrés, “El impacto de la corrupción en la efectividad ...”, 71.

17 Aprobada mediante Resolución Legislativa N° 28357 y ratificada por Decreto Supremo N° 075-2004-RE.

18 Roel, Luis Andrés, “El impacto de la corrupción en la efectividad ...”, 76.

Entonces, con base en lo precitado, el Estado al firmar estos tratados que establecen los estándares mínimos para establecer los supuestos de delito de corrupción, está asumiendo no solo el deber constitucional de luchar contra esta problemática, sino también asume una posición de deber internacional que lo obliga a contrarrestar activamente la corrupción¹⁹.

IV. Proyectos de ley que proponen cambios al artículo 117 de la Constitución, y nuestra propuesta sobre la base afectable con la corrupción

Si bien el mal de la corrupción ha existido, en diversa intensidad, formas y niveles, dentro de nuestro sistema constitucional desde la independencia, se han dado momentos históricos o periodos de gobierno donde ha tenido mayor afectación; recientemente, ante las investigaciones por corrupción de funcionarios que involucraban al mismo expresidente Pedro Castillo Terrones, es que se propusieron en el Congreso de la República determinadas propuestas sobre la modificación del artículo 117 de la Constitución, donde se incluya la causal de casos de corrupción para levantar la inmunidad al presidente.

En efecto, el 31 de enero del 2023, el congresista Cheryl Trigozo Reátegui, presentó un proyecto de ley donde proponía que, a las causales de excepción de inmunidad presidencial, se le adhiriera un literal e) en donde se precisaba: “La comisión de delitos contra la administración pública – delitos de corrupción – establecidos en el Código Penal, conforme”²⁰.

De igual forma, el congresista Juan Bartolomé Burgos Oliveros, en su proyecto de ley presentado el 8 de junio del 2022 propuso modificar el artículo 117 de la Constitución proponiendo los delitos de corrupción (como: cohecho pasivo propio e impropio, negociación incompatible, etc.), como los de terrorismo, violación sexual, feminicidio, organización criminal; a ello adhirió una lista de infracciones constitucionales sobre las cuales el presidente también podría ser acusado (elegir ministros para producir crisis política, interferir en actividades del Poder Judicial y del Ministerio Público, etc.)²¹.

En el caso de los parlamentarios Flor Pablo Medina, Susel Paredes Piqué y Edward Málaga Trillo, proponen en su proyecto de ley diversas modificaciones de los artículos de la Constitución a fin de lograr la estabilidad política del país, dentro de ellos la del artículo 117 de la Carta Constitucional, donde plantean que el presidente puede ser acusado – aparte de las causales ya establecidas – por crímenes de lesa humanidad,

¹⁹ *Ibidem*, 80.

²⁰ Proyecto de Ley Nro. 4115/2022-CR.

²¹ Proyecto de Ley Nro. 2298/2021-CR.

crimen organizado; a su vez, expone que también puede ser acusado por graves, indubitables y probadas infracciones a la Constitución²².

A los proyectos mencionados se suman otros de similar fundamentación y propuesta²³, los mismos mantienen diferente fundamentación, algunos exponen que la inmunidad afecta el derecho a la igualdad, otros refieren que se vuelve necesaria debido a que se viene haciendo un mal uso de la figura de la vacancia presidencial, otros se apoyan en el Derecho Comparado, y hay quienes se respaldan en la Convención de las Naciones contra la Corrupción; como también, hay algunas propuestas que desean se efectúe solo un cambio para incluir el delito de corrupción, otros lo proponen como infracción, y otros en ambos sentidos.

Al respecto, nosotros consideramos que la principal fundamentación para la adhesión de la causal de delitos e infracciones de corrupción la encontramos en la vulneración que hace esta al sistema democrático, la afectación a su propia médula al degradar sus fines, alterar sus procedimientos y pervertir sus métodos. Todo ello ha sido expuesto de cierta manera en la sentencia del Tribunal Constitucional que hemos referido anteriormente²⁴.

Entonces, consideramos oportuna la reforma constitucional, ya que la lucha o proscripción de la corrupción es un principio democrático de los Estados modernos, reconocido así no solo por la propia judicatura local o regional, sino por convenios internacionales de la misma Organización de Naciones Unidas (ONU).

Adicionalmente, el grupo parlamentario Acción Popular conformado por Luis Roel, Otto Guivobich, Manuel Aguilar, entre otros, presentaron en junio del 2020 el Proyecto de Ley Nro. 5513/2020-CR que proponía la reforma constitucional que tiene por objeto modificar el artículo 41 de la Constitución para determinar la obligatoriedad de presentación de las declaraciones juradas de intereses por parte de los funcionarios y servidores públicos que manejen fondos del estado, a su vez propone la imprescriptibilidad penal sobre delitos de corrupción contra la Administración Pública o el patrimonio del Estado tanto para funcionarios públicos como para los particulares²⁵.

La anterior propuesta de ley, en su exposición de motivos sostiene la necesidad de la reforma debido a que los actos y delitos de corrupción no solo afectan el erario nacional sino también corrompe los valores de la sociedad y contraviene la institucionalidad democrática del país²⁶.

De esta manera, esta propuesta de reforma tenía como objetivo incentivar la transparencia por parte de los funcionarios del Estado y también al proponer que se

22 Proyecto de Ley Nro. 1659/2021-CR; Proyecto de Ley Nro. 918/2021-CR.

23 Proyecto de Ley Nro. 3809/2022-CR; Proyecto de Ley Nro. 2911/2022-CR; Proyecto de Ley Nro. 2298/2021-CR.

24 Tribunal Constitucional del Perú, Exp. Nro. 0009-2007-PI/TC, ffj. 53-54.

25 Proyecto de Ley Nro. 5513/2020-CR.

26 Proyecto de Ley Nro. 5513/2020-CR.

establezca que la sanción por actos de corrupción sea imprescriptible, deja la posibilidad de que se inicie el proceso penal independientemente de cuantos años hayan pasado desde ocurrido el hecho.

V. ¿La excepción de inmunidad por causal de corrupción, debería ser por delitos o infracciones?

Desarrollamos este acápite de manera diferenciada, ya que conviene precisar si la pertinencia se debe a que en la propuesta de texto de reforma a dicha norma debería darse por delitos o por infracciones ligadas al fenómeno de la corrupción.

Al respecto, debemos mencionar que la natural descripción de los casos de corrupción que provienen de un delito la encontramos en el Código Penal, específicamente desde el artículo 376 al 401, donde se ubican los tipos penales referidos a los delitos cometidos por funcionarios públicos (ubicados dentro del título XVIII delitos contra la administración pública), siendo que en ellos abarcan: abuso de autoridad, concusión, peculado, colusión, etc.).

Entonces, sobre estas ilicitudes, para el tema bajo estudio, lo que correspondería es que el Ministerio Público efectúe las investigaciones preliminares, y si hay razón de formalizar denuncia, la efectúe ante la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales del Congreso a fin de que se continúe con el trámite correspondiente hasta la acusación respectiva si es que fuera el caso. Este procedimiento ya ha sido reconocido también por las entidades jurisdiccionales.

En relación con considerar a la corrupción no solo como delito, sino también como infracción constitucional, ello se puede sustentar en el artículo 39 de la Carta Magna donde se menciona: “Todos los funcionarios y trabajadores públicos están al servicio de la Nación. El Presidente de la República tiene la más alta jerarquía en el servicio a la Nación”. De igual forma, es preciso mencionar el artículo 38 de la Constitución Política de Estado donde señala: “Todos los peruanos tienen el deber de honrar al Perú y de proteger los intereses nacionales, así como de respetar, cumplir y defender la Constitución y el ordenamiento jurídico de la Nación”.

A su vez, el artículo 110 de la mencionada Norma Fundamental precisa que el presidente es el Jefe del Estado y personifica la nación; y, en aras de ello, es que el inciso 1) del artículo 118 describe de forma textual que corresponde al presidente de la República: “Cumplir y hacer cumplir la Constitución y los tratados, leyes y demás disposiciones legales”

De lo expuesto, afirmamos que existen dispositivos constitucionales que hacen evidenciar que la comisión de un hecho de corrupción puede elucidarse como una infracción, no solamente debido a que existen normas penales expresas donde se señala el delito de corrupción, sino que jurisprudencialmente está descrito dicho fenómeno, y a su vez, existen convenios internacionales de la propia ONU que se pronuncian sobre el particular.

Entonces, se puede concluir que la corrupción no solo es un fenómeno jurídico penal que debe ser combatido por nuestro Estado a través de la configuración de

delitos y dación de normas penales, sino que sus consecuencias también se dan en cuanto a la afectación de los derechos fundamentales²⁷.

Por ello, el Estado debe combatirla dándole la debida importancia y partiendo desde la reforma del artículo 117 de nuestra Carta Magna, que es la normativa que protege los derechos más básicos del ciudadano.

Para poder finalizar esta ponencia es necesario no solo identificar la problemática, sino, sobre la base de las conclusiones a las que se han arribado, poder aportar recomendaciones.

Conclusiones y recomendaciones

- Se ha demostrado que, si bien nuestro sistema es semipresidencial o presidencial atenuado, y por lo tanto las causales de pérdida de la inmunidad presidencial son solamente cuatro; sin afectar tal naturaleza, es necesario que, por temas históricos, filosóficos, doctrinarios, jurídicos, convencionales, políticos y sociales se adhiera una quinta causal de excepción de inmunidad, referida a la comisión de “actos de corrupción”.
- Ello, basado no solamente en lo nocivo que es dicho flagelo al sistema democrático, sino porque la modernización y el rigor de nuestro sistema se pone en juego al combatir dicho miasma.
- Hemos justificado la propuesta de adherir la quinta causal de excepción de inmunidad: actos de corrupción, debido a la jurisprudencia que existe sobre el particular, a lo que los tratadistas refieren en dicha sugerencia, y en especial a al tratado internacional de la ONU sobre dicha materia.
- Los proyectos de ley que hasta la fecha existen sobre el particular no han analizado el grado de necesidad de la inclusión de dicha causal, el por qué se diferenciaría de la adhesión de otras causales que se podría elegir. Es debido a ello que nos hemos motivado a justificar las razones de diversa índole en la necesidad de la inclusión, tanto por razones académicas y jurídicas, como por temas de razonabilidad y proporcionalidad en quien recaería la medida.
- Hemos indicado que la causal de “*actos de corrupción*” debe ir como quinta causal de excepción de inmunidad presidencial, tanto su sentido de ilicitud penal como en el de infracción constitucional. Ello, debido a que ambas propuestas gozan de una adecuada interpretación sistemática y uniforme de nuestro sistema legal; guardando coherencia y razonabilidad con el ordenamiento jurídico nacional e internacional.

27 Roel Luis Andrés, “El impacto de la corrupción en la efectividad...”, 86.

Referencias bibliográficas

- Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*. 1.ª ed. español. Traducción de José F. Fernández Santillán. México: Fondo de Cultura Económica, S.A., 1986.
- Blume Fortini, Ernesto. “La corrupción en el Perú y la forma constitucional de enfrentarla”. En *Libro: XII Congreso Nacional de Derecho Constitucional*. Trujillo: Editorial UPAO, 2018.
- ONU, *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*. Oficina de las naciones unidas contra la droga y el delito. Nueva York: ONU, 2004.
- Oblitas Villalobos, William. “Injerencia de los derechos fundamentales en la crisis democrática”. *Revista Argumentum – RA* 3(22), (2021).
- Proyecto de Ley Nro. 4115/2022-CR.
- Proyecto de Ley Nro. 2298/2021-CR.
- Proyecto de Ley Nro. 1659/2021-CR.
- Proyecto de Ley Nro. 918/2021-CR.
- Proyecto de Ley Nro. 3809/2022-CR.
- Proyecto de Ley Nro. 2911/2022-CR.
- Proyecto de Ley Nro. 5513/2020-CR.
- Quiroz, Alfonso. *Historia de la corrupción en el Perú*. Traducción de Javier Flores Espinoza). Lima: Instituto de Estudios Peruanos e Instituto de Defensa Legal, 2013.
- Rousseau, Jean-Jacques. *El Contrato Social*. Duodécima Edición. Traducción de Fernando de los Ríos. Madrid: Editorial Espasa Calpe S.A., 2007.
- Roel Alva, Luis Andrés. “El impacto de la corrupción en la efectividad de los derechos fundamentales de los ciudadanos en el Estado Peruano”, en *XV Congreso Iberoamericano de derecho constitucional*, dir. por Jorge Cáceres Arce (Arequipa: Editorial UCSM, 2022), 537-561.
- Roel Alva, Luis Andrés. “El impacto de la corrupción en la efectividad de los derechos fundamentales de los ciudadanos en el Estado peruano”. *Gaceta Constitucional* (2022).
- Tribunal Constitucional del Perú. Exp. Nro. 0009-2007-PI/TC, f.j. 53 y 54.
- Tribunal Constitucional del Perú. Exp. Nro. 00016-2019-PI/TC, f.j. 9.