

Lima, 5 de febrero de 2024

Señora congresista

Lady Mercedes Camones Soriano

Presidenta de la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales

Presente. –

Señora Presidenta:

Francisco Rafael Sagasti Hochhausler, identificado con Documento Nacional de Identidad Núm. 07274281, me dirijo a usted, conforme a lo establecido por el primer párrafo del numeral d.1 del literal d del artículo 89 del Reglamento del Congreso de la República, para realizar mis descargos con relación a las denuncias constitucionales núms. 285, 287 y 369 – como se me solicita en la notificación núm. 192/DC-285/287/369/SCAC-CP-CR, recibida el lunes 29 de enero del año en curso—, en las que he sido incluido en mi calidad de ex presidente de la república, cargo este que ejercí durante el período comprendido entre el 17 de noviembre de 2020 hasta el 28 de julio de 2021, imputándoseme haber cometido infracción constitucional contra los incisos 2 y 15 del artículo 2, el artículo 45, el inciso 1 del artículo 118, incisos 3 del artículo 139, artículo 167 y el artículo 172 de la Constitución Política del Perú, así como la comisión de los delitos tipificados por los artículos 376 y 381 del Código Penal.

Para más información, adjunto también copia de mis descargos iniciales sometidos a la Señora Presidenta de la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales el 22 de mayo de 2023.

DESCARGO DE IMPUTACIONES

I. Antecedentes

1. Asumí el cargo de presidente de la república el 16 de noviembre de 2020, en aplicación de la regla de sucesión constitucional prevista en el primer párrafo del artículo 115 de la Constitución Política del Perú.

2. Mediante Resolución Suprema 198-2020-PCM, de 19 de noviembre de 2020, nombré al señor Ismael Rubén Vargas Céspedes como ministro del interior.
3. El 24 noviembre de 2020—mediante las respectivas resoluciones supremas y con el refrendo del ministro del interior—, conforme lo prevé el artículo 120 de la Constitución, se dispuso el pase al retiro de 18 oficiales generales de la Policía Nacional del Perú, entre ellos del entonces comandante general, Orlando Velasco Mujica, del subcomandante general, Jorge Alejandro Lam Almonte y del inspector general, Herly William Rojas Liendo. Asimismo, mediante resolución suprema, expedida el mismo día, se ascendió al grado de teniente general de la Policía Nacional del Perú, al general César Augusto Cervantes Cárdenas, designándosele como comandante general. Así

Núm.	Resoluciones supremas	Disposición
1	RS 093-2020-IN 24 de noviembre de 2020	Se da por concluida la designación del teniente general Orlando Velasco Mujica al cargo de comandante general de la Policía Nacional del Perú, y se dispone su pase a la situación policial de retiro.
2	RS 094-2020-IN 24 de noviembre de 2020	Se designa comandante general de la Policía Nacional del Perú al general César Augusto Cervantes Cárdenas y se le asciende al grado de teniente general.
3	RS 097-2020-IN 24 de noviembre de 2020	Se dispone el pase a la situación policial de retiro del teniente general Jorge Alejandro Lam Almonte (quien ocupaba el cargo de subcomandante general de la Policía Nacional del Perú).
4	RS 098-2020-IN 24 de noviembre de 2020	Se dispone el pase a la situación policial de retiro del teniente general Herly William Rojas Liendo (quien ocupaba el cargo de inspector general de la Policía Nacional del Perú).

4. Con relación a este asunto, se han presentado tres denuncias constitucionales, dentro del marco normativo establecido por los artículos 99 y 100 de la Constitución Política del Perú y el artículo 89 del Reglamento del Congreso de la República, mediante las cuales se me imputa varias supuestas infracciones constitucionales y la comisión de dos delitos.

El siguiente cuadro da cuenta de su contenido:

Núm.	Núms. de denuncia, fecha y autores	Imputaciones
1	D. 285/2021-2026 8 de agosto de 2022 Cong. Juan Burgos O.	Infracción del inc. 1 del artículo 118 (cumplir y hacer cumplir la Constitución), inciso 5 del artículo 139 (¿motivación de resoluciones judiciales?) y de los artículos 167 (Presidente de la República Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional) y 172 (Presidente otorga ascensos conforme con la ley) de la Constitución, y la presunta comisión de los delitos previstos por los artículos 376 (abuso de autoridad) y 381 (nombramiento indebido para cargo público) del Código Penal.
2	D. 287/2021-2026 12 de agosto de 2022 Ex generales de la PNP	Infracción de los inc. 2 (igualdad ante la ley) y 15 (trabajar libremente) del artículo 2, artículo 39 (funcionarios públicos al servicio de la nación, Presidente de la República tiene la más alta jerarquía), inc. 1 del artículo 118 (cumplir y hacer cumplir la Constitución) de la Constitución.
3	D. 369/2021-2026 3 de mayo de 2023 Cong. José Cueto A.	Infracción del artículo 45 (poder emana del pueblo), inc. 3 del artículo 139 (observancia del debido proceso) y artículo 172 (Presidente de la República otorga ascensos conforme con la ley) de la Constitución, y la presunta comisión del delito previsto por el artículo 376 (abuso de autoridad) del Código Penal.

5. Por acuerdo de la Comisión Permanente, de 11 de octubre de 2023, las tres denuncias fueron acumuladas. Además, se dispuso que la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales desarrolle la respectiva investigación y presente su informe final en el plazo de quince días hábiles.

II. Análisis jurídico de los hechos controvertidos materia de las denuncias

Contenido y sentido de las denuncias presentadas

1. En el cuadro precedente aparecen cuáles son las imputaciones, y una primera conclusión que surge de su revisión es que se trata de imputaciones diversas, en especial en lo que concierne a las supuestas infracciones constitucionales. Unas

coinciden y otras no entre las tres denuncias presentadas, como muestro en el siguiente cuadro:

Núm.	Imputaciones en cada denuncia presentada	Coincidencias y discordancias
1	D. 285/2021-2026 8 de agosto de 2022 Cong. Juan Burgos O Infracción del inc. 1 del artículo 118, y los artículos 167 y 172 de la Constitución, y la presunta comisión de los delitos previstos por los artículos 376 (abuso de autoridad) y 381 (nombramiento indebido para cargo público) del Código Penal.	En las tres denuncias encontramos que: 1. En cuanto a las infracciones constitucionales, ninguna coincide en las tres denuncias. 2. En cuanto a los delitos ninguno coincide en las tres denuncias. 3. En cuanto a infracciones constitucionales dos denuncias (1 y 2) coinciden en el inciso 1 del artículo 118 de la Constitución. 4. En cuanto a infracciones constitucionales, dos denuncias (1 y 3) coinciden en el artículo 172 de la Constitución.
2	D. 287/2021-2026 12 de agosto de 2022 Ex generales de la PNP Infracción de los inc. 2 y 15 del artículo 2, artículo 39, inc. 1 del artículo 118 y artículo de la Constitución.	5. En cuanto a infracciones constitucionales, solo la denuncia 1 se refiere al artículo 167 de la Constitución y solo la denuncia 2 a los incisos 2 y 15 del artículo 2 y al artículo 39 de la Constitución. 6. En cuanto a los delitos, dos denuncias (1 y 3) coinciden en el establecido por el artículo 376 del Código Penal (nombramiento indebido para cargo público).
3	D. 369/2021-2026 3 de mayo de 2023 Cong. José Cueto A. Infracción del artículo 45, inc. 3 del artículo 139 y artículo 172 de la Constitución, y la presunta comisión del delito previsto por el artículo 376 (abuso de autoridad) del Código Penal.	7. En cuanto a delitos, solo la denuncia 1 se refiere al establecido por el artículo 376 del Código Penal (abuso de autoridad). 8. La acumulación aprobada por la Comisión Permanente tiene por efecto que, sin importar las coincidencia y discordancias, todas las supuestas infracciones constitucionales y la supuesta comisión de los delitos señalados, se imputen a las tres personas denunciadas: Francisco Sagasti, Ismael Vargas y José Elice.

2. La constatación de esta diversidad revela una preocupante falta de claridad sobre el asunto —o los asuntos— materia de la denuncia.

Tratamiento constitucional general del cargo de presidente de la república

3. Según el primer párrafo del artículo 110 de la Constitución Política del Perú:

«El Presidente de la República es el jefe del Estado y personifica a la Nación»

Y en el inciso 3 del artículo 118 de la misma Ley fundamental, se establece que una de las funciones del presidente de la república es:

«Dirigir la política general del Gobierno».

Es decir, en nuestro país, que tradicionalmente ha tenido y tiene un sistema de gobierno del tipo presidencialista —aunque con la presencia de instituciones del modelo parlamentario—, el presidente de la república no solo es el jefe del Estado, sino también el jefe del gobierno y Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú. A diferencia de los sistemas parlamentarios, que suelen caracterizarse por tener un «ejecutivo dual», pues en ellos encontramos un jefe del Estado (monarca o presidente) y un jefe del gobierno (primer ministro o presidente del gobierno), y es éste quien gobierna en forma efectiva, mientras el jefe del Estado cumple una función más bien simbólica o formal.

Como lo explica Víctor García Toma:

«La institución de la Presidencia de la República se presenta como el pilar sustancial del Órgano Ejecutivo organizado monocráticamente, en donde, a diferencia del gobierno parlamentario, las labores del jefe de Estado y las de jefe de Gobierno se encuentran a cargo de una sola y misma persona: el presidente de la República [...] Ahora bien, el presidente de la República, como responsable de la función ejecutiva o administrativa, ejerce dos tipos de actividades (entre ambos tipos existe una relación de implicación): [...] a) *Actividad política* [...] Se refiere a la dirección de la organización política. Dentro de ese contexto, el presidente tiene autonomía de iniciativa y libertad de acción, dentro de los lineamientos que le señala la Constitución [...] Esta actividad no se encuentra sujeta a contralor jurisdiccional, sino sólo a fiscalización política por parte del Parlamento, dentro del contexto previsto en la Constitución. Como puede

verse, el presidente tiene, en buena medida, facultades de carácter discrecional [...] Se trata de una potestad ejercida en razón de consideraciones de *alta política del Estado* [...] La actividad política se deriva directamente de la Constitución y se expresa formalmente a través de actos de carácter legislativo [...] b) *Actividad administrativa* [...] Se refiere a acciones subordinadas a la actividad política. Se trata de la adopción de medidas dirigidas a concretar la satisfacción de necesidades de interés público y social [...] Está referida a la organización y gestión de los servicios públicos [...] Se encuentra sometida al contralor jurisdiccional, por ende, puede ser impugnada judicialmente. El ejercicio de estas facultades se encuentra reglado por la ley ordinaria. La actividad administrativa supone la presencia de actos complementarios a la decisión política¹».

El presidente de la república desarrolla, entonces, actividades de carácter político y de carácter administrativo. Y por lo general lo hace aplicando un método que consiste en definir el problema, visualizar las posibles soluciones y las vías para materializarlas y proceder a la ejecución de lo decidido. En este proceso las actividades políticas y administrativas se conjugan, configurando la trama de las decisiones y acciones gubernamentales. Las primeras se revelan en el escenario de las regulaciones fundamentales –Constitución, leyes orgánicas y otros grandes cuerpos normativos—mientras las segundas lo hacen en el ámbito de las regulaciones más específicas (reglamentos y similares) y las acciones (entre ellas las decisiones) de carácter operativo.

A pesar de la magnitud de sus poderes, creo que, en todo momento, quien ejerce la presidencia de la república debe hacerlo de manera equilibrada y responsable, y siguiendo lineamientos morales (distinguir entre el bien y el mal) y éticos (con sentido del deber) que hagan de él una persona ejemplar. Pero, asimismo, debe estar en capacidad de tomar decisiones difíciles, porque es la única manera de avanzar hacia la consecución de los objetivos que exige enfrentar y solucionar los problemas urgentes y atender los asuntos nacionales prioritarios, así como

¹ García Toma, Víctor. Análisis sistemático de la Constitución peruana de 1993. Tomo II. Fondo de Desarrollo Editorial de la Universidad de Lima. Lima, 1998. Págs. 218 y 219.

planificar el uso de los recursos —siempre escasos— para promover el desarrollo del país. Este quehacer debe enmarcarse dentro de lo disponen o regulan el conjunto de cuerpos normativos y disposiciones que constituyen el ordenamiento jurídico nacional. Este es un elemento esencial del Estado constitucional de derecho.

4. Otro elemento esencial en la caracterización de la presidencia de la república como institución, es el del modelo de responsabilidad de quien la ejerce.

Las disposiciones centrales, en este caso, las encontramos en el inciso 1 del artículo 118, el artículo 120 y los incisos 1 y 2 del artículo 125 de la Constitución:

«Artículo 118. Corresponde al Presidente de la República: [...] 1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución y los tratados, leyes y demás disposiciones legales».

«Artículo 120. Son nulos los actos del Presidente de la República que carecen de refrendo ministerial».

«Artículo 125. Son atribuciones del Consejo de Ministros: [...] 1. Aprobar los proyectos de ley que el Presidente de la República somete al Congreso. [...] 2. Aprobar los decretos legislativos y los decretos de urgencia que dicta el Presidente de la República, así como los proyectos de ley y los decretos y resoluciones que dispone la ley».

El presidente de la república debe cumplir y hacer cumplir el ordenamiento jurídico nacional, y no puede expedir disposiciones legales —sea a título de promulgación o expedición directa, como ocurre con los decretos legislativos y decretos de urgencia—, disposiciones reglamentarias, como aquellas contenidas en decretos supremos y resoluciones supremas normativas o de alcance individual, sin la eventual aprobación del Consejo de Ministros —en casos puntuales previstos por la ley— y sin refrendo ministerial. Si lo hace sin la aprobación del Consejo de Ministros —cuando es requerida por mandato

legal—o de refrendo ministerial —que es exigido en todos los casos—, el dispositivo será nulo. No tendrá validez alguna.

Con respecto al inciso 1 del artículo 118 de la Constitución, Marcial Rubio Correa dice:

«En el Poder Ejecutivo reside la parte más importante de la potestad ejecutiva del Estado, que es aquella que impulsa las realizaciones políticas concretas. Esta potestad ejecutiva tiene, frente a la ley, dos características dialécticas que se reflejan en este artículo: [...] De un lado, debe obedecer las normas jurídicas vigentes en su actuar. Las leyes, porque están más allá de sus potestades ejecutivas: procedentes de la potestad legislativa que corresponde al Congreso. Y debe también obedecer sus propias normas (decretos y resoluciones...) porque en un Estado de Derecho todos estamos sometidos a las reglas vigentes. Este principio es aplicable aún a quienes pueden cambiarlas, mientras no decidan hacerlo [...] De otro lado, al tener la potestad ejecutiva tiene también en su mano un considerable poder coercitivo y, dado el caso, coactivo, pues maneja a la fuerza pública (el Presidente de la República es el Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, según el artículo 167 de la Constitución). A través d estos instrumentos es el que mejor puede garantizar la vigencia de las disposiciones legales²».

Con relación al artículo 120 de la Constitución, el mismo autor señala:

«El Presidente de la República es irresponsable por sus actos, característica que comparte con los Jefes de Estado de todos los sistemas políticos occidentales significativos. Solo puede ser procesado por muy contados delitos establecidos taxativamente en los textos constitucionales. En el nuestro se hallan en el artículo 117 de la Constitución [...] Por eso, y para garantizar que en toda decisión del Poder Ejecutivo haya un responsable político, es que se exige que un ministro refrende los actos del Presidente

² Rubio Correa, Marcial. Estudio de la Constitución Política de 1993. Tomo 4. Fondo Editorial de la PUCP. Lima, 1999. Pág. 313.

para dales validez. Como resulta obvio, esta norma busca establecer un sistema de control de los ministros para con el Presidente: si no firman él no puede hacer nada. Por consiguiente, es el sentido de la norma, el Presidente deberá armonizar sus decisiones con los ministros [...] El Estado de Derecho desde la aparición de las Constituciones en el sentido contemporáneo del término ha desarrollado una serie de mecanismos de control del poder Algunos son denominados interórgano porque son los que realiza un órgano del Estado a otro Por ejemplo el Congreso puede censurar a los ministros Sin embargo también hay sistemas de control intraórgano que son aquellos que se producen en el proceso de generar las decisiones A veces es conveniente el control interórgano pero muchas otras y con mayor razón dentro del Ejecutivo que asume tantas funciones y ejecuta tantas actividades de manera permanente es necesario un control intraorgánico de manera que el procesamiento de la decisión suponga discusión y elaboración adecuadas³».

La asunción de la responsabilidad por parte de los ministros se materializa mediante su presencia ante el Congreso, sea por una invitación para informar (segundo párrafo del artículo 129 de la Constitución), para participar en la estación de preguntas (tercer párrafo del artículo 129 de la Constitución), para exponer la política general del gobierno (artículo 130 de la Constitución) o para ser interpelados (artículo 131 de la Constitución). Asimismo, la responsabilidad política se honra con la renuncia ministerial por efecto de la negación de la confianza o la censura (artículo 132 de la Constitución).

En lo que a mí respecta, no sólo como ex presidente de la república sino ahora como ciudadano que tuvo el honor de ejercer ese cargo, y adelantándome a la exposición de mis argumentos de descargo sobre las denuncias constitucionales materia de este proceso, si bien es cierto que durante el ejercicio de la presidencia estuve amparado por las reglas de irresponsabilidad antes señaladas, no esquivo la responsabilidad de mis decisiones o pretendo hacer recaer toda la responsabilidad de ellas en quienes integraron el gobierno de transición y

³ Rubio Correa, Marcial. Estudio de la Constitución Política de 1993. Tomo 4. Fondo Editorial de la PUCP. Lima, 1999. Pág. 388.

emergencia que presidí, pues he dejado constancia por escrito y en forma pública sobre cómo se procesó la decisión del pase al retiro de 18 generales y se nombró a un nuevo comandante general de la Policía Nacional del Perú. Así:

«La situación de la Policía Nacional del Perú fue particularmente difícil y complicada al inicio del Gobierno de Transición y Emergencia. La institución sufrió el duro embate de la pandemia y las denuncias de corrupción causaron un desánimo generalizado entre los efectivos policiales. Además, la manera en que se reprimieron las protestas ciudadanas entre el 13 y 16 de noviembre de 2020 –sobre todo en Lima, en donde murieron dos jóvenes y decenas de personas quedaron heridas—, provocó un amplio rechazo ciudadano. Esto hizo necesario relevar a los altos mandos de la Policía Nacional del Perú, a quienes se responsabilizó de la situación [...] El abogado Rubén Vargas fue designado ministro del Interior y enfrentó la tarea de renovar la conducción de las fuerzas policiales. Luego de una evaluación, el ministro recomendó nombrar director general de la PNP al general César Cervantes, lo que de acuerdo con –y siguiendo—las normas vigentes, implicó pasar al retiro a los dieciocho generales que lo precedían en el escalafón. Tras revisar las hojas de servicio y las actuaciones de cada uno, y luego de consultar la constitucionalidad de este acto, tomé la decisión de aceptar la recomendación del ministro. Una consideración central fue que, para mantener el orden interno en la convulsionada situación social en que se encontraba nuestro país, era indispensable contar con un director general de la PNP de absoluta confianza y de trayectoria limpia, con el fin de evitar cualquier cuestionamiento sobre su desempeño⁴».

Fundamentos legales de las resoluciones supremas de 24 de noviembre de 2020

5. El artículo 169 de la Constitución Política del Perú se lee que:

⁴ Sagasti, Francisco; Málaga, Lucía y Ugarelli, Giacomo. Gobernar en tiempos de crisis. Política e ideas en Gobierno de Transición y Emergencia, Perú 2020-2021. Edit. Planeta. Lima, 2023. Pág. 82.

«Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional no son deliberantes. Están subordinadas al poder constitucional».

Su texto es exactamente igual al del artículo 278 de la Constitución de 1979. Tiene su fuente primaria en el artículo 146 de la Constitución de 1828:

«La fuerza pública es esencialmente obediente: no puede deliberar».

Por otro lado, y aunque se trata de una disposición previa al artículo 146, según el artículo 167 de la Constitución Política del Perú

6. Por otro lado, y aunque se trata de una disposición previa al artículo 146, según el artículo 167 de la Constitución Política del Perú

«El Presidente de la República es el Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional».

No dice más. Lo que revela la dimensión amplísima de la disposición constitucional.

Ello no significa que quien ejerce la jefatura del Estado y del gobierno (el presidente de la república en nuestro caso) pueda actuar a su discreción y sin observar las disposiciones de orden legal, como ha quedado claro cuando antes cité y transcribí el inciso 1 del artículo 118 de la Constitución.

Como señala Marcial Rubio Correa:

«El Presidente de la República como Jefe Supremo de la fuerza pública tiene una responsabilidad fundamentalmente política en la conducción de las mismas, en la medida que son las instituciones que detentan el poderío material del Estado y no pueden conducirse de manera completamente autónoma [...] En nuestro criterio, esta jefatura no equivale a la intromisión del Presidente en los asuntos de detalle de las instituciones, materia que corresponde a los mandos de servicio establecidos en las leyes.

Si tiene que ver el Presidente, en cambio, con la orientación general del desarrollo orgánico, institucional y de poderío material, así como en los criterios educación y entrenamiento y con la utilización de los recursos disponibles [...] En esto, por lo demás, no hace sino seguir las funciones generales de gobierno que tiene frente a toda otra institución⁵.

La función del presidente de la república con relación a las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional es, en efecto, política y de gobierno. Es su jefe supremo, pero no ejerce mando operativo, en el sentido de que debe evitar inmiscuirse en los asuntos relativos a las operaciones militares y policiales, porque ello requiere de un nivel de profesionalismo y de responsabilidades específicas, incluso en el caso de que el presidente fuera un ex militar o un ex policía.

Más adelante dice el mismo Marcial Rubio que:

«Los ámbitos en que ejerce la Jefatura Suprema por derecho propio, es decir, que le son privativos frente a las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, son entre otros los siguientes: [...] d. Nominación y remoción con libre discreción de los Comandantes Generales y Directores Superiores».⁶

7. El antecedente del artículo 167 de la Constitución lo encontramos en el artículo 273 de la Constitución de 1979:

«El Presidente de la República es el Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas Policiales. Dirige el Sistema de Defensa Nacional».

Casi el mismo texto e idéntica amplitud en cuanto al mandato concedido al presidente de la república sobre las fuerzas armadas y la policía.

⁵ Rubio Correa, Marcial. Estudio de la Constitución de 1993. Tomo 5. Fondo editorial de la PUCP. Lima, 1999. Págs. 340 y 341 (los subrayados son míos).

⁶ Rubio Correa, Marcial. Estudio de la Constitución de 1993. Tomo 5. Fondo editorial de la PUCP. Lima, 1999. Pág. 342.

8. Desde su posición de jefe supremo de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, y con los amplios poderes de orden político y gubernamental que le concede el artículo 167, según el inciso 4 del artículo 118 de la Constitución, una de las atribuciones y obligaciones del presidente de la república es:

«Velar por el orden interno y la seguridad exterior de la República».

En suma, debe garantizar y procurar que el Estado peruano —como estructura orgánica—cumpla con dos de sus funciones centrales o primordiales, previstas por el artículo 44 de la Constitución:

«Defender la soberanía nacional» y «proteger a la población de las amenazas contra su seguridad».

9. En cuanto a las atribuciones específicas conferidas al presidente de la república, como jefe del Estado y del gobierno, estas están reguladas por un cuerpo normativo con fuerza y rango de ley.

Se trata del Decreto Legislativo 1267 —Ley de la Policía Nacional del Perú—, vigente al expedirse las resoluciones supremas de 24 de noviembre de 2020, en cuyo artículo 8 se establece que:

«La Alta Dirección de la Policía Nacional del Perú está conformada por el Director General; el Sub Director General y el Inspector General. [...] El Director General de la Policía Nacional del Perú es designado por el Presidente de la República, entre los tres Oficiales Generales de Armas de la Policía Nacional del Perú en situación de actividad, en el grado de Teniente General, en estricto orden de antigüedad en el escalafón de oficiales, por un periodo no mayor de dos (02) años en el cargo, y recibe la denominación honorífica de General de Policía. En los casos que la designación del Director General de la Policía Nacional del Perú, recaiga en un Oficial General de Armas de la Policía Nacional del Perú en situación de actividad, en el grado de General, este será ascendido al grado de Teniente General. [...] Excepcionalmente, el Presidente de la República

podrá prorrogar, por un año adicional el nombramiento del Director General de la Policía Nacional del Perú. El Director General depende del Ministro del Interior y tiene los mismos honores, preeminencias y prerrogativas que los Comandantes Generales de las Fuerzas Armadas. [...] Cuando la designación del Director General de la Policía Nacional del Perú recaer sobre un Oficial General menos antiguo, los más antiguos a él, pasarán a la situación de retiro por la causal de renovación de manera excepcional e inmediata. [...] Con la designación del Director General de la Policía Nacional del Perú, se designa al Sub Director General y al Inspector General quienes conforman la Alta Dirección».

Si se lee con detenimiento el artículo, es claro que la ley prevé dos procedimientos optativos para proceder al nombramiento del comandante general de la Policía Nacional⁷ del Perú: uno regular (ver segundo párrafo del artículo) y otro excepcional y extraordinario (ver cuarto párrafo del artículo).

Veamos el siguiente cuadro:

Procedimiento regular	Procedimiento excepcional
El Director General de la Policía Nacional del Perú es designado por el Presidente de la República, entre los tres Oficiales Generales de Armas de la Policía Nacional del Perú en situación de actividad, en el grado de Teniente General, en estricto orden de antigüedad en el escalafón de oficiales, por un periodo no mayor de dos (02) años en el cargo, y recibe la denominación honorífica de General de Policía.	Cuando la designación del Director General de la Policía Nacional del Perú recaer sobre un Oficial General menos antiguo, los más antiguos a él, pasarán a la situación de retiro por la causal de renovación de manera excepcional e inmediata.

⁷ En la ley se utiliza la expresión «director general», pero, mediante Decreto Legislativo 1451, de 16 de setiembre de 2018, se dispuso: «47.1 Precísese en el Decreto Legislativo N° 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú, que donde dice: [...] a) “Alta Dirección”, debe decir “Alto Mando”. b) “Dirección General”, debe decir “Comandancia General” ...».

En ambos supuestos –donde cada uno representa una opción distinta de la otra a elegir o utilizar—, se establece que «en los casos que la designación del Director General de la Policía Nacional del Perú, recaiga en un Oficial General de Armas de la Policía Nacional del Perú en situación de actividad, en el grado de General, este será ascendido al grado de Teniente General» (ver también la parte final del segundo párrafo del artículo).

Las resoluciones supremas mediante las cuales se dispuso el pase a la situación de retiro de los generales de la Policía Nacional del Perú, de 24 de noviembre de 2020, se fundamentan en lo establecido por la Constitución –principalmente su artículo 167—y el cuarto párrafo del artículo 8 del Decreto Legislativo 1267, donde se regula el procedimiento excepcional de nombramiento del comandante general, que, luego de examinar cuidadosamente la información con la que contábamos y hechas las consultas legales pertinentes, fue la vía elegida para renovar el alto mando de la institución.

10. El Decreto Legislativo 1149 –Ley de la carrera y situación del personal de la Policía Nacional del Perú—, de 11 de diciembre de 2012, también vigente el 24 de noviembre de 2020, distingue los procesos regular (artículo 86) y extraordinario (artículo 87) para la renovación de cuadros en la Policía nacional del Perú.

El artículo 86, que regula el proceso regular en extenso. Mientras que el artículo 87, referido al proceso extraordinario, es más simple:

«Artículo 87. Renovación de cuadros de manera excepcional [...] La designación de un nuevo Director General, produce automáticamente el pase a la situación de retiro de los Oficiales Generales de mayor antigüedad, por renovación de cuadros de manera excepcional».

El reglamento de esta ley, aprobado por Decreto Supremo 016-2013-IN –y sus modificaciones—, de 17 de noviembre de 2013, regula ambos procedimientos en sus artículos 88 y 89, pero el extraordinario aparece con una variante:

«Artículo 89.- Renovación de cuadros de manera excepcional [...] La renovación de cuadros tendrá lugar de manera excepcional, en los siguientes casos: [...] a. Ante la designación de un nuevo Director General, en cuyo caso, se produce automáticamente el pase a la situación de retiro de los Oficiales Generales de mayor antigüedad, [...] b. Cuando así lo amerite el Comando de la Institución Policial, en cuyo caso no se observarán los incisos de la fase de selección, establecidos en el numeral 1) del artículo 88 del presente Reglamento».

Se trata de una variante u opción adicional para llevar a cabo el procedimiento excepcional, donde la decisión por esta opción dependerá de la del comando policial.

11. El Tribunal Constitucional se ha pronunciado al respecto con toda claridad: En el expediente Núm. 02233-2014-PA/TC (proceso de amparo), el tribunal expresó que «el pase a la situación de retiro es un acto de la administración que no tiene carácter ni efecto sancionatorio, no implica afectación de derechos patrimoniales, ni constituye un agravio legal o moral a los oficiales generales que se les aplique». Más aún, en el expediente N°0002-2018-PCC/TC, sentenció que “en la medida que el Presidente de la República es el Jefe Supremo de la PNP (artículo 167 de la Constitución), (...) designa al Director General de esta institución” (fundamento jurídico 32). Agrega que “de acuerdo a la Constitución y al ordenamiento jurídico vigente, la renovación de cuadros es una atribución exclusiva y excluyente del Poder Ejecutivo.” (fundamento jurídico 35) y precisa que “en este tipo de renovación de cuadros, (...), cuando se designe un nuevo Director General de la PNP, de manera automática se produce el pase a la situación de retiro de los Oficiales Generales de mayor antigüedad.” (fundamento jurídico 54).

III. Análisis de las imputaciones contenidas en las denuncias

1. Se me imputa haber cometido infracción constitucional contra los incisos 2 y 15 del artículo 2, el artículo 45, el inciso 1 del artículo 118, inciso 5 del artículo 139 y los artículos 167 y 172 de la Constitución Política del Perú, así como la comisión de los delitos tipificados por los artículos 376 y 381 del Código Penal.

Las imputaciones sobre infracciones constitucionales conducen al juicio político, mientras que las imputaciones sobre la comisión de delitos siguen la vía del antejuicio político.

Me explico:

Primero hemos de recordar el texto de los artículos 99 y 100 de la Constitución:

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

«Artículo 100. Corresponde al Congreso, sin participación de la Comisión Permanente, suspender o no al funcionario acusado o inhabilitarlo para el ejercicio de la función pública hasta por diez años, o destituirlo de su función sin perjuicio de cualquiera otra responsabilidad. [...] El acusado tiene derecho, en este trámite, a la defensa por sí mismo y con asistencia de abogado ante la Comisión Permanente y ante el Pleno del Congreso. [...] En caso de resolución acusatoria de contenido penal, el Fiscal de la Nación formula denuncia ante la Corte Suprema en el plazo de cinco días. El Vocal Supremo Penal abre la instrucción correspondiente. [...] La sentencia absolutoria de la Corte Suprema devuelve al acusado sus derechos políticos. [...] Los términos de la denuncia fiscal y del auto apertorio de instrucción no pueden exceder ni reducir los términos de la acusación del Congreso».

El procedimiento determinado por las reglas de estos artículos es conocido como «antejuicio político», es decir, un juicio previo destinado a que el

Parlamento califique una denuncia por la supuesta comisión de delitos con la finalidad de que, si se estima que la comisión del delito bastante probable, se retire cualquier inmunidad o protección a la autoridad denunciada para que sea investigada y eventualmente juzgada en los tribunales de la justicia común.

Pero resulta que en el artículo 100 le da la facultad al Congreso de suspender o no al denunciado, inhabilitarlo para el ejercicio de la función pública hasta por diez años e incluso destituirlo. En este caso, el Congreso actúa cómo juzgador, como órgano jurisdiccional con capacidad de imponer sanciones efectivas y muy importantes. Creo, señora presidenta, que después de leer las acusaciones en mi contra, me encuentro principalmente frente a un juicio político y, por lo tanto, ante la posibilidad de que, por decisiones originadas en un intenso subjetivismo y una clara intencionalidad, sería posible que el Congreso tome la decisión aplicar algunas de esas sanciones. Confío en que esto no sucederá por el respeto que todos debemos a la Constitución y la institucionalidad democrática, y por observancia de las atribuciones discrecionales que la Constitución le confiere al Presidente de la República en su calidad de Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú.

Paso a referirme a las imputaciones específicas.

2. Primera imputación: Infracción de los incisos 2 y 15 del artículo 2 de la Constitución

El primer inciso se refiere a la igualdad ante la ley, y el segundo a la libertad de trabajo. Me pregunto ¿cómo así he infringido los derechos fundamentales a la igualdad ante la ley y a la libertad de trabajo? Así:

«Artículo 2. Toda persona tiene derecho: [...] 2. A la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole».

«Artículo 2. Toda persona tiene derecho: [...] 15. A trabajar libremente, con sujeción a ley».

Como lo he demostrado en los ítems precedentes, en el ejercicio del cargo de presidente de la república, observé con cuidado y orden un conjunto de disposiciones constitucionales y legales que ampararon la constitucionalidad y legalidad de las resoluciones supremas expedidas el 24 de noviembre de 2020.

La supuesta infracción de los incisos 2 y 15 del artículo 2 de la Constitución se incluye en la denuncia núm. 285/202-2026, y de su lectura no se desprende una argumentación clara sobre esta imputación. En ningún momento mi actuación como Presidente de la República «discriminó a nadie por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole», ni se le negó el derecho a «trabajar libremente, con sujeción a ley».

3. Segunda imputación: Infracción del artículo 39 de la Constitución

Este es el texto del artículo:

«Artículo 39. 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 y, en ese orden, los representantes al Congreso, ministros de Estado, miembros del Tribunal Constitucional y de la Junta Nacional de Justicia, los magistrados supremos, el Fiscal de la Nación y el Defensor del Pueblo, en igual categoría; y los representantes de organismos descentralizados y alcaldes, de acuerdo a ley».

La imputación se encuentra en la denuncia núm. 287/2021-2026. Además de la transcripción del artículo, este es el único argumento que contiene:

«La importancia de este texto constitucional es que, permite que los más altos funcionarios públicos, en especial el presidente de la república, se ciñan al concepto de servicio a la nación que implica entre otras cosas el cumplimiento estricto de la ley, dejando de lado las decisiones caprichosas o intereses subalternos».

No hubo decisión caprichosa o interés subalterno alguno en la decisión de designar a un nuevo Director General de la Policía Nacional del Perú, sino estrictamente razones de Estado.

4. Tercera imputación: Infracción del artículo 45 de la Constitución

Este artículo trata sobre el origen popular del poder del Estado:

«Artículo 45. El poder del Estado emana del pueblo. Quienes lo ejercen lo hacen con las limitaciones y responsabilidades que la Constitución y las leyes establecen. [...] Ninguna persona, organización, Fuerza Armada, Policía Nacional o sector de la población puede arrogarse el ejercicio de ese poder. Hacerlo constituye rebelión o sedición».

Esta imputación de encuentra en la denuncia núm. 369/2021-2026. Al respecto declaro que he actuado con pleno conocimiento de «...las limitaciones y responsabilidades que la Constitución y las leyes establecen».

El texto de la denuncia solo transcribe el artículo 45 de la Constitución, sin ningún sustento no argumento, así que no especularé sobre cuáles son las intenciones y menos aún sobre razones jurídicas del denunciante.

5. Cuarta imputación: Infracción del inciso 1 del artículo 118 de la Constitución

Antes transcribí este artículo como preámbulo a mi explicación sobre cómo se actuó respetando y aplicando cuidadosamente la Constitución y la ley (ver numeral II.4), pero lo transcribo nuevamente:

«Artículo 118. Corresponde al Presidente de la República: [...] 1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución y los tratados, leyes y demás disposiciones legales».

La imputación aparece en las denuncias núms. 285/2021-2026 y D. 287/2021-2026. Antes cité y transcribí media página de mi libro de reciente publicación. Ahora transcribo una porción más pequeña del mismo texto:

«Luego de una evaluación, el ministro recomendó nombrar director general de la PNP al general César Cervantes, lo que de acuerdo con —y siguiendo— las normas vigentes, implicó pasar al retiro a los dieciocho generales que lo precedían en el escalafón. Tras revisar las hojas de servicio y las actuaciones de cada uno, y luego de consultar la constitucionalidad de este acto, tomé la decisión de aceptar la recomendación del ministro⁸».

La Constitución y la ley se observaron y aplicaron escrupulosamente.

6. Quinta imputación: Infracción de los incisos 3 y 5 del artículo 139 de la Constitución

«Artículo 139. Son principios y derechos de la función jurisdiccional: [...] 3. La observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional. Ninguna persona puede ser desviada de la jurisdicción predeterminada por la ley, ni sometida a procedimiento distinto de los previamente establecidos, ni juzgada por órganos jurisdiccionales de excepción ni por comisiones especiales creadas al efecto, cualquiera sea su denominación. [...] 5. La motivación escrita de las resoluciones judiciales en todas las instancias, excepto los decretos de mero trámite, con mención expresa de la ley aplicable y de los fundamentos de hecho en que se sustentan».

La alusión a este artículo como infraccionado no es pertinente. Se trata de principios y reglas aplicables a la administración de justicia, que cabe aplicar en este caso. No obstante, por si se quisiera extender sus alcances al ámbito de las decisiones político-administrativas del gobierno, recuerdo que expliqué con claridad los fundamentos de las resoluciones supremas de 24 de noviembre de 2020.

⁸ Sagasti, Francisco; Málaga, Lucía y Ugarelli, Giacomo. Gobernar en tiempos de crisis. Política e ideas en Gobierno de Transición y Emergencia, Perú 2020-2021. Edit. Planeta. Lima, 2023. Pág. 82.

La imputación se encuentra en las denuncias núms. 285/2021-2026 y 369/2021-2026.

7. Sexta imputación: Infracción del artículo 167 de la Constitución

Esta es la disposición constitucional que le da un amplio mandato —aunque limitado por la ley—al presidente de la república sobre las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú:

«El Presidente de la República es el Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional».

Es un artículo habilitador que, adecuadamente utilizado —como en su momento lo hicimos—permite al presidente de la república tomar y ejecutar, con el ministro del interior, decisiones importantes para cumplir con el deber estatal de velar por la seguridad de las personas.

Cabe destacar que siguiendo el principio de observar estrictamente la Constitución, las leyes y las normas vigentes, como Presidente de la República no interferí de manera alguna ni afecté en lo más mínimo el procedimiento regular establecido reglamentariamente para los ascensos en la Policía Nacional del Perú. Respeté las decisiones de la comisión encargada de esta tarea en la cual se emplearon criterios estrictamente meritocráticos.

La imputación es propuesta por la denuncia núm. 285/2021-2026.

8. Séptima imputación: Infracción del artículo 172 de la Constitución

«Artículo 172. El número de efectivos de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional se fija anualmente por el Poder Ejecutivo. Los recursos correspondientes son aprobados en la Ley de Presupuesto. [...] Los ascensos se confieren de conformidad con la ley. El Presidente de la República otorga los ascensos de los generales y almirantes de las Fuerzas

Armadas y de los generales de la Policía Nacional, según propuesta del instituto correspondiente».

La imputación está en las enuncias núms. 285/2021-2026 y 369/2021-2026.

9. Octava imputación: Comisión del delito tipificado por el artículo 376 del Código Penal (abuso de autoridad).

Esta imputación se encuentra en las denuncias 285/2021-2026 y 369/2021-2026.

Este es el texto del artículo 376:

«Artículo 376. Abuso de autoridad [...] El funcionario público que, abusando de sus atribuciones, comete u ordena un acto arbitrario que cause perjuicio a alguien será reprimido con pena privativa de libertad no mayor de tres años [...] Si los hechos derivan de un procedimiento de cobranza coactiva, la pena privativa de libertad será no menor de dos ni mayor de cuatro años».

En este delito, el bien jurídico protegido es la correcta administración pública. La acción que corresponden a la conducta «tipo» es que, un funcionario, abusando de sus atribuciones, cometa u ordene cometer un acto arbitrario.

Por lo expuesto a lo largo del numeral II, es claro que durante mi gestión como presidente de la república no abusé de mis atribuciones ni cometí actos arbitrarios.

10. Novena imputación: Comisión del delito tipificado por el artículo 381 del Código Penal (nombramiento o aceptación indebida para cargo público). Su texto es el siguiente:

«Artículo 381. Nombramiento, designación, contratación, encargatura o aceptación ilegal de cargo [...] El funcionario público que nombra,

designa, contrata o encarga a persona en quien no concurren los requisitos legales para un cargo público, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de dos ni mayor de cuatro años y con sesenta a ciento veinte días-multa [...] El que acepta el cargo sin contar con los requisitos legales será reprimido con las mismas penas».

Tampoco es el caso. El general César Cervantes y los demás miembros del alto mando de la Policía Nacional del Perú fueron nombrados, como se ha demostrado, de acuerdo con las disposiciones constitucionales y legales que regulan la materia.

IV. Conclusión de descargo

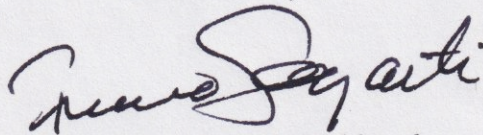
El 24 noviembre de 2020, mediante las respectivas resoluciones supremas y con el refrendo del ministro del interior, conforme lo prevé el artículo 120 de la Constitución, se dispuso el pase al retiro de 18 oficiales generales de la Policía Nacional del Perú, entre ellos del entonces comandante general, del subcomandante general y del inspector general. Asimismo, mediante resolución suprema, expedida el mismo día, se designó y ascendió al grado de teniente general de la Policía Nacional del Perú, al nuevo comandante general, aplicando estrictamente las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias que regulan la materia. Por lo tanto, no he infringido disposición constitucional ni legal alguna ni realizado actos que correspondan con los tipos penales de los delitos que se me imputan.

V. Peticiones finales

1. Solicito que se registre al señor José Manuel Antonio Elice Navarro, con matrícula del Colegio de Abogados de Lima Núm. 20291, como mi abogado defensor en este proceso. El señor Elice tiene el teléfono 973907966 y el correo electrónico pepe.elice@gmail.com.
2. Solicito que, como se me ha requerido en la notificación recibida para la presentación de este descargo, se tengan presentes mis siguientes datos:

- 2.1. Dirección: calle Sandy 163, urbanización Rinconada del Lago, en el distrito de La Molina de la provincia y del departamento de Lima.
- 2.2. Teléfono: 978 280 716
- 2.3. Correo electrónico: fsagasti@mac.com.

Atentamente,



Francisco Rafael Sagasti Hochhausler

DNI 07274281