



Proyecto de Ley 918/2021-CR

Los congresistas de la República **George Edward Málaga Trillo, Susel Ana María Paredes Piqué y Flor Aideé Pablo Medina**, en ejercicio del derecho a la iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y de conformidad con los artículos 67, 74, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente proyecto de ley:

LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE FORTALECE EL DISEÑO DE LA RESPONSABILIDAD PRESIDENCIAL

« Artículo Único.- Modificación del artículo 117 de la Constitución Política del Perú

Modifíquese el artículo 117 de la Constitución Política del Perú, el cual queda redactado de la siguiente manera:

«Artículo 117.- El Presidente de la República sólo puede ser acusado, durante su período, por traición a la Patria; por impedir las elecciones presidenciales, parlamentarias, regionales o municipales; por disolver el Congreso, salvo en los casos previstos en el artículo 134 de la Constitución, y por impedir su reunión o funcionamiento, o los del Jurado Nacional de Elecciones y otros organismos del sistema electoral; **así como, por la presunta comisión del delito de organización criminal y de los siguientes delitos de corrupción de funcionarios: cohecho pasivo propio, cohecho pasivo impropio, cohecho activo transnacional, cohecho activo específico, negociación incompatible o aprovechamiento indebido de cargo, tráfico de influencias, o enriquecimiento ilícito.**

La acusación procede con una votación no menor a los dos tercios del número legal de miembros del Congreso de la República, sin contar los integrantes de la Comisión Permanente».

Edward Málaga Trillo
Congresista

Susel Paredes Piqué
Congresista

Flor Pablo Medina
Congresista



Firmado digitalmente por:
MALAGA TRILLO George
Edward FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/12/2021 18:28:26-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES PIQUE Susel Ana
Maria FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/12/2021 18:59:12-0500



Firmado digitalmente por:
PABLO MEDINA Flor Aidee
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/12/2021 18:41:14-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El presente proyecto de ley tiene por objeto modificar la Constitución Política para fortalecer el diseño de la responsabilidad presidencial. Se propone principalmente reformar su artículo 117, que regula las causales para acusar al Presidente de la República, sobre la base de las propuestas del Acuerdo Nacional¹ y de la doctrina constitucional peruana,² planteando la posibilidad de que el Presidente de la República también sea acusado, durante su mandato, por el delito de organización criminal, así como por cohecho pasivo propio, cohecho pasivo impropio, cohecho activo transnacional, cohecho activo específico, negociación incompatible o aprovechamiento indebido de cargo, tráfico de influencias, o enriquecimiento ilícito.

Esta propuesta complementa el Proyecto de Ley 095-2021-CR presentado el 27 de agosto del 2021, cuyo objetivo es promover la gobernabilidad y el equilibrio entre los poderes Ejecutivo y Legislativo a través de la reforma constitucional del numeral 2) del artículo 113 (acotamiento de la vacancia por permanente incapacidad mental), así como de los artículos 130 (eliminación de la cuestión de confianza obligatoria), 132 (acotamiento de la cuestión de confianza) y 133 (limitación de la moción de censura al gabinete ministerial en el último año de gobierno).

I. NECESIDAD DE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 117 DE LA CONSTITUCIÓN

Conforme lo dispone actualmente el artículo 117 de la Constitución, el Presidente de la República solo puede ser acusado durante su período por las siguientes situaciones:

1. Por traición a la Patria;
2. Por impedir las elecciones presidenciales, parlamentarias, regionales o municipales;
3. Por disolver el Congreso, salvo en los casos previstos en el artículo 134 de la Constitución, y;

¹ Acuerdo Nacional (2021). "Consensos por el Perú", Lima, página 32. Para mayor referencia, consultar: <<http://www.acuerdonacional.pe/wp-content/uploads/2021/09/CONSENSOS-POR-EL-PERU-27-de-mayo-2021-FINAL.pdf>>.

² Eguiguren, Francisco (2021). Las relaciones entre el Gobierno y el Congreso en el régimen político peruano. Palestra Editores. Lima, páginas 165 y siguientes; y, Voto Singular de la Magistrada Marianella Ledesma Narváez y del magistrado Carlos Ramos Núñez en el Expediente 0002-2020-CC/TC, Caso de la Vacancia del Presidente de la República por Incapacidad Moral.

4. Por impedir la reunión o funcionamiento del Congreso, del Jurado Nacional de Elecciones y otros organismos del sistema electoral.

Fuera de estas situaciones, nuestro marco constitucional no contempla una acusación al Presidente durante su mandato. Esto ha conllevado a que, en la práctica, la oposición congresal recurra a la causal de «permanente incapacidad moral» prevista en el numeral 2) del artículo 113 de la Constitución como un mecanismo político, tal como se observa en el Cuadro 1, cuando en realidad la razón de esta se sustenta en una naturaleza objetiva, esto es en «situaciones de hecho que ocurren o se presentan en la realidad y que desencadenan una consecuencia que no requiere mayor controversia o dilucidación».³

CUADRO 1

Presidente	Causal	Justificación
Pedro Pablo Kuczynski	Permanente Incapacidad Moral	Falta de veracidad en las declaraciones del Presidente sobre su vinculación con las empresas del caso Lava Jato
Pedro Pablo Kuczynski	Permanente Incapacidad Moral	Falta de veracidad de manera reiterada y permanente respecto a las relaciones contractuales como persona natural y/o jurídica con el grupo Odebrecht
Martín Vizcarra	Permanente Incapacidad Moral	Actos reiterados y permanentes de falsedad y de obstrucción en la investigación del caso «Richard Swing»
Martín Vizcarra	Permanente Incapacidad Moral	Recepción de sobornos de la empresa Odebrecht durante su periodo como Gobernador Regional de Moquegua

En el mismo sentido, la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política⁴ manifestó en su oportunidad que la causal de incapacidad moral ha sido utilizada de manera inadecuada para forzar la vacancia del cargo presidencial, en tanto se confunde la incapacidad moral permanente con un cuestionamiento ético a la investidura. En efecto, el constitucionalista Francisco Eguiguren⁵ sostiene que «se suele invocar

³ García, Abraham (2013). La incapacidad moral como causal de vacancia presidencial. En: Pensamiento Constitucional 18, Lima, página 402.

⁴ Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (2019). Hacia la Democracia del Bicentenario. Lima, página. 120.

⁵ Eguiguren, Francisco (2021). Las relaciones entre el Gobierno y el Congreso en el régimen político peruano. Palestra Editores. Lima, página 147.

casos de inconducta personal que se consideren contrarios a la dignidad propia del cargo»⁶ e, incluso, «la imputación de delitos comunes dolosos o de función no previstos en el artículo 117 de la Constitución».⁷ Así, en los hechos se estaría sancionando políticamente al Presidente pese a que el diseño constitucional de la vacancia por permanente incapacidad moral no fue pensado para ello.

Francisco Eguiguren refiere, además, que esta causal de vacancia aparecería como «atractiva» para la oposición, debido a que el camino para su declaración no se rige por procedimientos con una regulación tan precisa como la que tiene la acusación constitucional; «el sustento suele resolverse en función de si en el Congreso se alcanzan o no los votos requeridos para aprobar dicha vacancia».⁸

En ese sentido, el actual diseño constitucional y la práctica parlamentaria nos llevan a una situación desproporcionada donde vacar a un Presidente de la República es más fácil que sancionar constitucionalmente a un Congresista o censurar a un Ministro. Por ejemplo, los ministros aún cuando hayan cometido hechos relacionados a la presunta comisión de delitos graves, son sometidos a interpelación y censura, en un caso, y de plantearse, según corresponda, al Juicio Político o Antejjuicio.

De otro lado, se debe resaltar que, conforme se infiere de los artículos 122 y 128 de la Constitución, los ministros son solidariamente responsables por los actos delictivos o violatorios de la Constitución o de las leyes en las que incurra el Presidente de la República. Sin embargo, debido a que en los Estados Constitucionales es inconcebible hablar de un poder sin control alguno, el principio de división de poderes expresa la necesidad de fortalecer el diseño de la responsabilidad presidencial para que ante hechos sumamente graves exista un mecanismo lo suficientemente objetivo para que se le acuse por sus actos en los planos político y penal.

En ese sentido, para avanzar hacia un mayor equilibrio de los poderes, además de la delimitación de la causal de vacancia presidencial por permanente incapacidad moral, se debe incorporar en esta ocasión algunos supuestos para no esperar a que el Presidente de la República culmine su mandato para acusarlo. Por ello, es razonable que se amplíen las causales del artículo 117 de la Constitución. Esto garantizará que ante cualquier cuestionamiento contra el Presidente de la

⁶ Ibidem, página 147.

⁷ Ibidem, página 147.

⁸ Ibidem, página 147.

República el debate se centre en elementos objetivos que serán evaluados debidamente en el procedimiento de acusación constitucional que ya existe.

II. NUEVAS CAUSALES PARA LA ACUSACIÓN CONTRA EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DURANTE SU PERIODO

Ahora bien, en la línea de la ampliación del artículo 117 de la Constitución, el Acuerdo Nacional ha propuesto incluir «la posibilidad de que el Presidente de la República también sea acusado, durante su mandato, por la presunta comisión de delito grave, cometido en su periodo y determinado por una votación calificada en el Congreso de la República»⁹, así como la eliminación de la vacancia presidencial por permanente incapacidad moral.

Sobre esta reforma, Francisco Eguiguren menciona que «las nuevas causales a incorporar podrían estar referidas, tentativamente, a determinados delitos graves de función (corrupción, enriquecimiento ilícito, vinculación con organizaciones criminales); violaciones de los derechos, graves infracciones de la Constitución; delitos comunes dolosos, etc».¹⁰

Con dicho panorama, la propuesta normativa se centra en hacer viable la acusación contra el Presidente de la República durante su periodo también por la comisión del delito de organización criminal, tipificado en el artículo 317 del Código Penal, que afecta gravemente la paz pública que el Estado está obligado a proveer y garantizar para el libre ejercicio de los derechos ciudadanos, así como por la comisión de determinados delitos de corrupción de funcionarios, que afectan gravemente la cosa pública. Entre estos últimos se precisan el cohecho pasivo propio (artículo 393 del Código Penal), cohecho pasivo impropio (artículo 394), cohecho activo transnacional (artículo 397-A), cohecho activo específico (artículo 398), negociación incompatible o aprovechamiento indebido de cargo (artículo 399), tráfico de influencias (artículo 400) y enriquecimiento ilícito (artículo 401).

Adicionalmente, se establece una votación calificada no menor a los dos tercios del número legal de miembros del Congreso de la República, sin contar los integrantes de la Comisión Permanente, con el propósito de asegurar un amplio consenso

⁹ Acuerdo Nacional (2021). “Consensos por el Perú”, Lima, página 32. Para mayor referencia, consultar: <<http://www.acuerdonacional.pe/wp-content/uploads/2021/09/CONSENSOS-POR-EL-PERU-27-de-mayo-2021-FINAL.pdf>>

¹⁰ Eguiguren, Francisco (2021). Las relaciones entre el Gobierno y el Congreso en el régimen político peruano. Palestra Editores. Lima, página 168.

sobre los hechos que originan el cuestionamiento para acusar al Presidente de la República. Ello debido a que el funcionario que sería sometido a la acusación constitucional reviste de tal investidura que merece una garantía procedimental de este tipo, y porque quedaría en juego su permanencia en el ejercicio de la Presidencia de la República.

De esta manera, con la reforma propuesta ya no será necesario acudir a una figura tan amplia como la «permanente incapacidad moral» del Presidente de la República, por cuanto el fundamento empleado para ello ahora se podrá reconducir por el artículo 117 de la Constitución, pero con mayores controles a fin de evitar abusos.

EFFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN

El presente proyecto de ley incide en el 117 de la Constitución Política, tal como se detalla en el siguiente cuadro:

CUADRO 2

NORMA VIGENTE CONSTITUCIÓN POLÍTICA	PROPUESTA CONSTITUCIÓN POLÍTICA
<p>Artículo 117.- El Presidente de la República sólo puede ser acusado, durante su período, por traición a la Patria; por impedir las elecciones presidenciales, parlamentarias, regionales o municipales; por disolver el Congreso, salvo en los casos previstos en el artículo 134 de la Constitución, y por impedir su reunión o funcionamiento, o los del Jurado Nacional de Elecciones y otros organismos del sistema electoral.</p>	<p>Artículo 117.- El Presidente de la República sólo puede ser acusado, durante su período, por traición a la Patria; por impedir las elecciones presidenciales, parlamentarias, regionales o municipales; por disolver el Congreso, salvo en los casos previstos en el artículo 134 de la Constitución, y por impedir su reunión o funcionamiento, o los del Jurado Nacional de Elecciones y otros organismos del sistema electoral; así como, por la presunta comisión del delito de organización criminal y de los siguientes delitos de corrupción de funcionarios: cohecho pasivo propio, cohecho pasivo impropio, cohecho activo transnacional, cohecho activo específico, negociación incompatible o aprovechamiento indebido de cargo,</p>

	<p>tráfico de influencias, o enriquecimiento ilícito.</p> <p>La acusación procede con una votación no menor a los dos tercios del número legal de miembros del Congreso de la República, sin contar los integrantes de la Comisión Permanente.</p>
--	--

ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

Considerando lo dispuesto en el artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República, el presente proyecto de ley no contiene propuesta de creación ni aumento del gasto público. Por otro lado, el impacto positivo de esta propuesta en el régimen político es muy alto dado que se plasma una reforma al artículo 117 de la Constitución Política a fin de fortalecer el diseño de la responsabilidad presidencial para evitar abusos en el control político al Presidente de la República.

De esta manera, la propuesta permitirá que los cuestionamientos al Presidente de la República se reconduzcan por el procedimiento de la acusación constitucional, con etapas ya previstas, con un grado mínimo de probanza, con un debate amplio (Subcomisión de Acusaciones Constitucionales, Comisión Permanente y Pleno del Congreso) y ante situaciones de suma gravedad que evidencien hechos relacionados a delitos que afectan gravemente la paz pública y la cosa pública.

RELACIÓN DE LA INICIATIVA CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

El presente proyecto de ley se encuentra en armonía con la Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2021-2022, aprobada mediante Resolución Legislativa 002-2021-2022-CR, en particular con el tema 1 referente al fortalecimiento del Régimen Democrático y del Estado de Derecho. Así pues, la presente propuesta permitirá un cambio sustancial al diseño constitucional con el objeto de preservar un equilibrio entre los poderes.

En el mismo sentido, guarda correspondencia con el primer eje del Acuerdo Nacional referido a Democracia y Estado de Derecho, en específico el fortalecimiento del Régimen Democrático y del Estado de Derecho, para asegurar un clima de estabilidad política.