Proyecto de Ley N° 2314/2021-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DAVID JIMÉNEZ HEREDIA

"AÑO DEL FORTALECIMIENTO DE LA SOBERANIA NACIONAL"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
09 JUN. 2022
RECIBIDO
Firma: Hora: 2:47pm

PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 100 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ

El Congresista de la República DAVID JIMENEZ HEREDIA, integrante del Grupo Parlamentario Fuerza Popular, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 206 de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con la establecido en los artículos 74,75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República presenta la siguiente iniciativa legislativa:

FORMULA LEGAL

LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA EL ARTICULO 100 DE LA CONSTITUCION POLITICA DEL PERU

Artículo 1° Modificación del artículo 100 de la Constitución Política

Se modifica el artículo 100 de la Constitución Política en los términos siguientes:

"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 se deriva al fiscal de la Nación para que proceda conforme a sus atribuciones.

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

# EXPOSICION DE MOTIVOS

## FUNDAMENTOS

El texto original del dispositivo constitucional que se pretende modificar señala lo siguiente:

> "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"

La acusación constitucional es el procedimiento por el cual se realiza el ante juicio político contra altos funcionarios del estado (Presidente de la República, Congresistas, Ministros de estado, miembros del Tribunal Constitucional, miembros de la Junta Nacional de Justicia, vocales de la Corte Suprema, Fiscales Supremos, Defensor del Pueblo y el Contralor General) a fin de que sean procesados por infracción constitucional y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones.

El tercer párrafo de la Constitución vigente obliga al Ministerio Público, representado por el Fiscal de la Nación, a formular denuncia ante la Corte Suprema respecto del funcionario público contra quien el Congreso de la República aprobó la acusación constitucional de contenido penal. Incluso conmina a que dicha denuncia se formule dentro del plazo perentorio de cinco días, desconociendo que en su condición de titular de la acción penal pública

puede en ejercicio de la autonomía que le reconoce la Constitución, decidir lo contrario, es decir, no formalizar la denuncia penal.

En cuanto al Poder Judicial, dicho párrafo también afecta la independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional de dicho poder del Estado, cuando dispone que "El Vocal Supremo penal abre la instrucción correspondiente".

Asimismo, el último párrafo del citado artículo constitucional, constriñe al Ministerio Público y al Poder Judicial, al formalizar la denuncia y dictar el auto apertorio de instrucción respectivamente, proceder únicamente respecto de los delitos aprobador por el Congreso de la República contenidos en la resolución acusatoria, cuando dispone que, "Los términos de la denuncia fiscal y del auto apertorio de instrucción no pueden exceder ni reducir los términos de la acusación del Congreso". Situación que lesiona ostensiblemente la autonomía del Ministerio Público y del Poder Judicial.

Al respecto, Marcial Rubio Correa en su obra "Estudio de la Constitución Política del Perú de 1993, pág.143 señala: "...consideramos que el último párrafo del artículo que comentamos, es contrario a la sistemática constitucional en lo que se refiere a la no interferencia en los actos jurisdiccionales y que debería ser corregido...", concluyendo su apreciación con una recomendación.

Por su parte, Enrique Bernales Ballesteros, en "La Constitución de 1993 -veinte años después" páginas 486 y 487, con relación al tercer y último párrafo del artículo 100 de la Carta Fundamental menciona,

> "...En el supuesto que el acusado, una vez concluido el proceso investigatorio (en el congreso), sea encontrado responsable de ilícitos penales, la Constitución ordena al Fiscal de la Nación a que formule denuncia ante la Corte Suprema. La anterior carta era más discreta en este punto, pues establecía que el acusado quedaba "sujeto a juicio según ley". En este punto se produce una diferencia sustantiva entre ambos textos, ya que lo que anteriormente significaba una evaluación valorativa por parte del Fiscal, que podía -en virtud de sus atribuciones propias y de sus investigaciones- opinar indistintamente por la acusación o la no acusación, se ha transformado en una obligación que no deja lugar a una opinión propia: el Fiscal de la Nación, simplemente tiene que acusar. Por consiguiente, su función en este caso se ha reducido a la de correr traslado del expediente.

La misma obligatoriedad recae sobre el Vocal Supremo penal que recibe la denuncia, quien es conminado a abrir inmediatamente la instrucción correspondiente. Adicionalmente, la Constitución prohíbe al Vocal Instructor exceder o reducir los términos de la acusación del Congreso. Lo anterior otorga valor pleno para los efectos judiciales a la investigación llevada a cabo por el Parlamento. En este aspecto, el diseño planteado es peligroso, puesto que no solamente se produce una invasión de fueros, sino que también se convierte aun órgano eminentemente político, como es el congreso, en un estamento cuasi jurisdiccional. Este planteamiento sustrae funciones propias al Ministerio Público y al Poder Judicial, como la investigación de un supuesto ilícito penal, que en virtud del análisis técnico-jurídico podría encontrar en el proceso investigatorio modificaciones sustanciales que podrían afectar el curso final de la causa."

El Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N°006-2003-AI-TC conocida como el caso "65 Congresistas de la República", ha exhortado al Congreso de la República efectuar una reforma constitucional respecto al tercer y último párrafo del artículo 100 de la Carta Fundamental, al señalar en el Fundamento 17 que, el antejuicio político no puede dar lugar a la afectación de la independencia y autonomía del Poder Judicial y del Ministerio Público. El supremo intérprete de la Constitución ha señalado lo siguiente:

"17. Por otra parte, este Tribunal considera que no existen criterios razonables que permitan concluir que la prerrogativa del antejuicio deba dar lugar a algún grado de interferencia con la independencia y autonomía de los poderes públicos encargados, por antonomasia, de la persecución e investigación del delito. Por ello, este Colegiado observa con preocupación lo expuesto en el tercer y quinto párrafo del artículo 100° de la Constitución.

El primer párrafo establece: "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".

Por su parte el tercero prevé: "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 Tribunal Constitucional considera que las referidas disposiciones son contrarias al aludido principio fundamental sobre los que se sustenta el

Estado democrático de derecho: la separación de poderes. Si bien dicho principio no puede negar la mutua colaboración y fiscalización entre los poderes públicos, impone la ausencia de toda injerencia en las funciones esenciales y especializadas que competen a cada una de las instituciones que diagraman la organización del Estado. En tal sentido, en modo alguno puede restringirse la autonomía que corresponde al Ministerio Público en el desenvolvimiento de las funciones que la Constitución le ha conferido en su artículo 159°; menos aún puede aceptarse la limitación de los principios de unidad, exclusividad e independencia de la función jurisdiccional (incisos 1 y 2 del artículo 139°), la que, desde luego, alcanza también al juez instructor encargado de evaluar la suficiencia de elementos de juicio que justifiquen la apertura de instrucción y de conducir la etapa investigativa del proceso.
Por lo expuesto, el Tribunal Constitucional exhorta al Congreso de la República a realizar la reforma constitucional correspondiente ".

En consecuencia, las disposiciones constitucionales que se pretende modificar colisionan con la autonomía del Ministerio Público y el Poder Judicial reconocidos por la propia constitución, y también afecta el principio de separación de poderes, propio de un estado constitucional de derecho, por lo que la reforma se encuentra justificado.

ANTECEDENTE LEGISLATIVO

El artículo 184 de la constitución de 1979, señalaba lo siguiente:

"Corresponde al Senado declarar si hay o no lugar a formación de causa a consecuencia de las acusaciones hechas por la Cámara de Diputados.
En el primer caso, queda el acusado en suspenso en el ejercicio de su función y sujeto a juicio según ley."

Por primera vez en la actual Constitución se incorpora la disposición, según la cual el Ministerio Público y el Poder Judicial no pueden exceder ni reducir los términos de la acusación constitucional. Según Rubio Correa, la disposición se basa probablemente, en la experiencia del Congreso 1990-1992 que acusó al ex Presidente constitucional Alan García Pérez para que luego, el Fiscal de la Nación, modificara sustantivamente los términos de la acusación ejercitando su

autonomía, empero cualquier reforma debe responder a la defensa de principios y valores.

PROBLEMA QUE SE PRETENDE RESOLVER

La presente proposición legislativa tiene por finalidad el respeto irrestricto del principio de separación de poderes previsto en el artículo 43 de la Constitución, según la cual, La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. El estado es uno e indivisible. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de separación de poderes. Busca garantizar la plena vigencia de la autonomía constitucional reconocida al Ministerio Público en el artículo 158.

Y sobre todo se respete los principios y derechos de la función jurisdiccional que corresponden al Poder Judicial relativo a la unidad, exclusividad e independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional.

El problema que se pretende resolver es depurar el tercer y último párrafo del artículo 100 de la Constitución, adecuando al respeto debido a los principios señalados precedentemente.

RELACION CON LAS POLITICAS DE ESTADO EXPRESADAS EN EL ACUERDO NACIONAL

La proposición legislativa que presentamos tiene relación con la Primera Política de estado, denominado Democracia y Estado de Derecho, al tópico denominado fortalecimiento del régimen democrático y del estado de derecho, y de manera muy especial con el numeral a) que consagra los principios de independencia, y equilibrio de poderes:

> "Primer Objetivo: Democracia y Estado de Derecho
>
> 1. Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho Aprobada el 22 de julio 2002
>
> Nos comprometemos a consolidar el régimen democrático y el Estado de

derecho para asegurar un clima de estabilidad y cooperación política, promoverla competencia democrática y garantizar elecciones libres y transparentes, el pluralismo y la alternancia en el poder. Declaramos que la democracia representativa es la base de la organización del Estado de derecho, que se refuerza y profundiza con la participación ciudadana permanente, ética y responsable, en el marco de la constitucionalidad.
Con este objetivo el Estado: (a) defenderá el imperio de la Constitución asegurando su funcionamiento como Estado constitucional unitario y descentralizado, bajo los principios de independencia, pluralismo, equilibrio de poderes y demás que lo integran. (...) "

Asimismo, se recoge la relación del proyecto con la Agenda Legislativa aprobada mediante Resolución Legislativa N° 002-2021-2022-CR, con el siguiente contenido:

"1. Defensa del principio constitucional de balance y equilibrio de poderes. Fortalecimiento de la seguridad jurídica y la institucionalidad
2. Reformas constitucionales."

EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACION NACIONAL

El presente proyecto de ley que propone modificar el artículo 100 de la Constitución Política tendrá un efecto positivo en la legislación nacional, teniendo en cuenta que se trata de la norma de mayor jerarquía dentro del estado, no existiendo más, disposición alguna que genere menoscabo a la autonomía de los poderes del estado y los órganos constitucionales.

La acusación constitucional de contenido penal aprobado por el Congreso, no tiene por qué convertir al Ministerio Público y poder judicial en mesa de partes del Poder Legislativo en el que no siempre prevalecen los argumentos técnico jurídicos, sino los políticos.

Se recoge un cuadro que muestra el efecto normativo de la propuesta:

| Constitución de 1993 | Propuesta de modificación |
|---|---|
| Artículo 100.<br><br>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.<br><br>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.<br><br>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.<br><br>La sentencia absolutoria de la Corte Suprema devuelve al acusado sus derechos políticos.<br><br>Los términos de la denuncia fiscal y del auto apertorio de instrucción no pueden exceder ni reducir los términos de la acusación del Congreso. | Artículo 100.<br><br>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.<br><br>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.<br><br>En caso de resolución acusatoria de contenido penal se deriva al fiscal de la Nación para que proceda conforme a sus atribuciones.<br><br>La sentencia absolutoria de la Corte Suprema devuelve al acusado sus derechos políticos. |

ANALISIS COSTO BENEFICIO

La aprobación de la reforma constitucional propuesta fortalecerá el estado democrático de derecho y beneficiará a toda la ciudadanía, además de consolidar la institucionalidad democrática de las instituciones vinculadas al sistema de administración de justicia, quienes actuarán conforme a sus competencias y atribuciones, estando sujetos únicamente a la Constitución y la ley.

El proyecto no genera gasto alguno al erario nacional, no tiene efectos monetarios ni ambientales, en consecuencia, tampoco tiene impacto económico.

El beneficio, por su parte, será mayor toda vez que se tendrá un ordenamiento constitucional que no restrinja o limite el ejercicio autónomo de las funciones de un poder del estado en relación a otros.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: GUERRA GARCIA CAMPOS Hernando FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 03/05/2022 18:58:55-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: OLIVOS MARTINEZ Leslie Vivian FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 11/05/2022 12:58:47-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: LIZARZABURU LIZARZABURU Juan Carlos Martin FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/05/2022 15:12:58-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: GUERRA GARCIA CAMPOS Hernando FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/05/2022 18:59:08-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: JIMENEZ HEREDIA David Julio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/05/2022 13:18:03-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ALEGRIA GARCIA Luis Arturo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/05/2022 18:23:51-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: REVILLA VILLANUEVA CESAR MANUEL FIR 44275599 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 27/05/2022 13:08:44-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: LOPEZ MORALES Jeny Luz FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 27/05/2022 15:33:07-0500