



PERÚ
CONGRESO
de la
REPÚBLICA



Firmado digitalmente por:
ALEJANDRO SOTO REYES
RUIZ RODRIGUEZ Magaly
Rosmary FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento de la Igualdad de Oportunidad
Fecha: 31/08/2022 15:08:44-0500



Firmado digitalmente por:
JUAREZ CALLE Heidy
Lisbeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento de la Soberanía Nacional
Fecha: 31/08/2022 15:32:15-05

Proyecto de Ley N° 2927/2022-CR



PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL SOBRE LOS IMPEDIMENTOS PARA EL EJERCICIO DEL CARGO DE MINISTRO DE ESTADO

El Congresista de la República que suscribe, **ALEJANDRO SOTO REYES**, miembro del grupo parlamentario ALIANZA PARA EL PROGRESO, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente PROYECTO DE LEY:

FÓRMULA LEGAL

PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL SOBRE LOS IMPEDIMENTOS PARA EL EJERCICIO DEL CARGO DE MINISTRO DE ESTADO

Artículo 1. Modificación de los artículos 92 y 124 de la Constitución Política del Perú

Se modifican los artículos 92 y 124 de la Constitución Política del Perú, los cuales quedan redactados de la siguiente manera:



“Artículo 92. La función de congresista es de tiempo completo; le está prohibido desempeñar cualquier cargo o ejercer cualquier profesión u oficio, durante las horas de funcionamiento del Congreso.

El mandato del congresista es incompatible con el ejercicio de cualquiera otra función pública, ***excepto el desempeño, previa autorización del Congreso, de comisiones extraordinarias de carácter internacional.***

La función de congresista es, asimismo, incompatible con la condición de gerente, apoderado, representante, mandatario, abogado, accionista mayoritario o miembro del Directorio de empresas que tienen con el Estado contratos de obras, de suministro o de aprovisionamiento, o que administran rentas públicas o prestan servicios públicos.

La función de congresista es incompatible con cargos similares en empresas que, durante el mandato del congresista, obtengan concesiones del Estado, así como en empresas del sistema crediticio financiero supervisadas por la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones.”

“Artículo 124. Para ser Ministro de Estado, se requiere ser peruano por nacimiento, ciudadano en ejercicio y haber cumplido veinticinco años de edad.

Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional pueden ser ministros.

No pueden ser ministros de Estado las autoridades que han sido elegidas mediante elección popular.”

Lima, 31 de agosto de 2022



Firmado digitalmente por:
SOTO REYES Alejandro FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento



Firmado digitalmente por:
SOTO REYES Alejandro FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento



Firmado digitalmente por:
TRIGOZO REATEGUI Cheryl
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

Antecedentes

El periodo legislativo pasado se presentaron las siguientes propuestas legislativas:

- **Proyecto de Ley 7509/2020-CR** presentado el 15 de abril de 2021, por el que se propone el Proyecto de Ley de Reforma Constitucional que elimina el ejercicio de ministro de Estado durante el desempeño de congresista de la República.
- **Proyecto de Ley 5183/2020-CR**, presentado el 13 de mayo de 2020, por el que se propone modificar el artículo 92 de la Constitución Política del Perú, dejando sin efecto la compatibilidad del ejercicio de la función como ministro de Estado para un congresista.

Ambas iniciativas fueron enviadas al archivo al haber concluido el periodo legislativo 2016-2021.

La incompatibilidad del ejercicio del cargo del congresista de la República con el de ministro de Estado

Es innegable que nuestro modelo constitucional proclama la necesaria separación de poderes y la clara delimitación de funciones de cada Poder del Estado y de los organismos constitucionales autónomos para el adecuado ejercicio del poder. Dicho poder, que proviene del pueblo según lo proclama la Constitución¹, encuentra una limitación en su ejercicio, precisamente en la Carta Magna, a fin de que no se produzcan desequilibrios que finalmente incidirían en quienes integran la Nación.

Es claro que el principio de separación de poderes garantiza que cada atribución y competencia se realicen sin que una institución disminuya a la otra:

"El principio de separación de poderes no solo resulta un parámetro del Estado destinado a distribuir atribuciones y competencias a cada poder que lo conforma, sino que implica la colaboración entre cada uno de ellos en búsqueda de un mejor y eficaz ejercicio de sus funciones."²

Sin embargo, se evidencia que el texto del actual artículo 92 de la Constitución trastoca el mencionado equilibrio al establecer que un congresista puede ejercer simultáneamente el cargo de congresistas y ministro de Estado, lo cual se ve reflejado en que, incluso cuando el congresista ejerce el mencionado cargo en el Poder Ejecutivo, sus prerrogativas funcionales se mantienen, así como las facilidades administrativas con las que cuenta el parlamentarios, tales como

¹ Constitución Política del Perú:

"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."

² Fundamento jurídico 15 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 00005-2006-AI/TC.

personal de despacho congresal, lo cual permite que sus oficinas sigan operativas como si el parlamentario se encontrase a exclusividad en el cargo.

Esta distorsión se justificaría en un malentendido apoyo que un congresista pueda dar al Poder Ejecutivo, pero en la práctica pervierte los pesos y contrapesos que deben darse entre los poderes del Estado.

Así, la permisión de que un congresista pueda ejercer, a la vez, el cargo de ministro de Estado promueve el deterioro de la función de fiscalización que tanto la Constitución como el Reglamento del Congreso atribuyen al congresista. Es evidente que, si un congresista pasa a ser parte del Poder Ejecutivo, jamás promoverá la fiscalización del Poder del cual es parte. Así,

"Al asumir el cargo de Ministro de Estado, el congresista abdica tácitamente de ejercer plenamente su función fiscalizadora y de control político, ya que al participar en un gabinete ministerial, asume la representación del Poder Ejecutivo en la cartera y por lo tanto es responsable de los actos del Ejecutivo en el sector, debiéndose tener presente que el sector no podría ser fiscalizado por el Congresista - Ministro, por cuanto sería juez y parte, careciendo de valor la fiscalización que pudiera realizar."³

Como bien puede advertirse, el ejercicio del cargo de ministro de Estado no garantiza por lo menos que la función fiscalizadora se mantenga, sino que además perturba también la función de control político, tal como sería el caso de las mociones de censura o las de interpelación puesto que un congresista que ejerza el cargo de ministro no las promoverá por un tema de consigna política desestimando los intereses del Estado, que en buena cuenta deberían regir su gestión.

Sin embargo, no solo la incompatibilidad relatada perturba el funcionamiento adecuado del Poder Legislativo y desestabiliza las relaciones con el Ejecutivo, sino que también se pierde la esencia misma del mandato otorgado en las elecciones a los congresistas. En efecto, cada congresista es electo gracias a una elección preferencial de candidatos, cuyo plan de trabajo es precisamente lo que resulta ser atractivo para los electores; sin embargo, en dicho plan nunca se propone que es parte del trabajo parlamentario ser ministro de Estado, ya que la naturaleza del mandato parlamentario es representar al pueblo y no ser un gestor de lo que corresponde a otro poder del Estado.

De ahí que la confusión de roles se visibiliza con mayor fuerza al momento en el que se permite que un congresista deje sus labores, que por lo demás son a dedicación exclusiva tal como lo manda la Constitución, para luego dirigir una cartera ministerial.

De manera que el artículo 92 no fortalece el sistema democrático, sino que lo perturba por lo que la presente propuesta plantea eliminar la posibilidad de que el congresista de la República pueda ser, a su vez, ministro de Estado. Dicha

3

<https://www2.congreso.gob.pe/sicr/tradocestproc/clproley2001.nsf/pley/93C6B754132FA1D405256DDD0059875E?opendocument> Revisado el 31 de agosto de 2022

propuesta, adicionalmente, encuentra correlato en la legislación comparada tal como se verá a continuación.

La legislación comparada

Son diversas las Constituciones latinoamericanas que disponen la prohibición del ejercicio del cargo de un representante del Parlamento o de alguna de las Cámaras que lo componen como ministro de Estado a fin de procurar mantener diferenciados el ejercicio de dichos cargos y no se produzcan posibles interferencias en el adecuado funcionamiento de las instituciones públicas.

La Constitución de Colombia, establece en el su artículo 180 que un congresista no puede desempeñar cargo público o privado, sin excepción, quedando claro que dentro de tales prohibiciones se encuentra el cargo de ministro de Estado:

"ARTÍCULO 180. Los congresistas no podrán:
1. Desempeñar cargo o empleo público o privado.
[...]."

La Constitución de Chile dispone que ningún diputado o senador puede ejercer cualquier cargo público, entre ellos el de ministro de Estado:

"Artículo 56.
Ningún diputado o senador, desde su incorporación en el caso de la letra a) del artículo 45, desde su proclamación como electo por el Tribunal Calificador o desde el día de su designación, según el caso, y hasta seis meses después de terminar su cargo, puede ser nombrado para un **empleo, función o comisión de los referidos en el artículo anterior.**
[...]. (Énfasis agregado)

La Constitución de Costa Rica establece que ningún diputado puede ejercer otro cargo en otro Poder del Estado, bajo pena de perder su condición:

"Artículo 111.- Ningún diputado podrá aceptar, después de juramentado, bajo pena de perder su credencial, cargo o empleo de los otros Poderes del Estado o de las instituciones autónomas, salvo cuando se trate de un Ministerio de Gobierno. En este caso se reincorporará a la Asamblea al cesar en sus funciones. Esta prohibición no rige para los que sean llamados a formar parte de delegaciones internacionales, ni para los que desempeñan cargos en instituciones de beneficencia, o sean catedráticos de la Universidad de Costa Rica o en otras instituciones de enseñanza superior del Estado.

Artículo 112.- La función legislativa es también incompatible con el ejercicio de todo otro cargo público de elección popular.

Los Diputados no pueden celebrar, ni directa ni indirectamente, o por representación, contrato alguno con el Estado, ni obtener concesión de bienes públicos que implique privilegio, ni intervenir como directores, administrativos o gerentes en empresas que contraten con el Estado, obras, suministros o explotación de servicios públicos.

La violación a cualquiera de las prohibiciones consignadas en este artículo o en el anterior, producirá la pérdida de la credencial de Diputado. Lo mismo ocurrirá si en el ejercicio de un Ministerio de Gobierno, el Diputado incurriere en alguna de esas prohibiciones." (Énfasis agregado)

La Constitución de Venezuela dispone que los diputados no pueden aceptar o ejercer cargos públicos:

“Artículo 191. Los diputados o diputadas a la Asamblea Nacional no podrán aceptar o ejercer cargos públicos sin perder su investidura, salvo en actividades docentes, académicas, accidentales o asistenciales, siempre que no supongan dedicación exclusiva.”

La Constitución de Guatemala, en su artículo 164 dispone que, en caso de ser electo diputado, debe dejar el cargo que se venía ejerciendo en el Poder Ejecutivo, u optar por alguno de los cargos:

“Artículo 164.- (Reformado) Prohibiciones y compatibilidades.

No pueden ser diputados:

1. Los funcionarios y empleados de los Organismos Ejecutivo, Judicial y del Tribunal y Contraloría de Cuentas, así como los Magistrados del Tribunal Supremo Electoral y el director del Registro de Ciudadanos. Quienes desempeñen funciones docentes y los profesionales al servicio de establecimientos de asistencia social, están exceptuados de la prohibición anterior;
2. Los contratistas de obras o empresas públicas que se costeen con fondos del Estado o del municipio, sus fiadores y los que de resultados de tales obras o empresas, tengan pendiente reclamaciones de interés propio;
3. Los parientes del Presidente de la República y los del Vicepresidente dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad;
4. Los que habiendo sido condenados en juicio de cuentas por sentencia firme, no hubieren solventado sus responsabilidades;
5. Quienes representen intereses de compañías o personas individuales que exploten servicios públicos; y
6. Los militares en servicio activo.

Si al tiempo de su elección o posteriormente, el electo resultare incluido en cualquiera de las prohibiciones contenidas en este artículo, se declarará vacante su puesto, pero si fuera de los comprendidos en los literales a) y e) podrá optar entre el ejercicio de esas funciones o el cargo de diputado. Es nula la elección de diputado que recayere en funcionario que ejerza jurisdicción en el distrito electoral que lo postula, o la hubiere ejercido tres meses antes de la fecha en que se haya convocado a la elección.

El cargo de diputado es compatible con el desempeño de misiones diplomáticas temporales o especiales y con la representación de Guatemala en congresos internacionales.” (Énfasis agregado)

La Constitución de República Dominicana establece que tanto un senador o un diputado no pueden ejercer otro cargo en la administración pública:

“Artículo 18.- Los cargos de Senador y de Diputado son **incompatibles con cualquier otra función o empleo de la administración pública.**

Artículo 108.- Ninguna función o cargo público a que se refieren esta Constitución y las leyes, serán incompatibles con cargos honoríficos y los docentes, sin perjuicio del Artículo 18.” (Énfasis agregado)

La incompatibilidad del ejercicio del cargo de autoridades elegidas por elección popular con el de ministro de Estado

Hasta aquí se ha justificado la necesidad de que los congresistas de la República no deban ejercer el cargo de ministro de Estado; sin embargo, no es el único caso que trastoca el normal funcionamiento del Estado.

Como puede observarse, la Constitución no establece mayor prohibición o incompatibilidad para el ejercicio del cargo de ministro de Estado, más allá de lo establecido en el artículo 124, que dispone lo siguiente:

"Artículo 124. Para ser Ministro de Estado, se requiere ser peruano por nacimiento, ciudadano en ejercicio y haber cumplido veinticinco años de edad. Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional pueden ser ministros."

Establece básicamente tres criterios:

- a) Ser peruano de nacimiento.
- b) Ser ciudadano en ejercicio.
- c) Ser mayor de veinticinco años de edad.

De tal manera que, en sentido amplio del texto, cualquier persona que cumpla con dichos requisitos puede ser ministro de Estado. Según dicha norma, una autoridad electa mediante elección popular puede dirigir una cartera, tal como sería el caso de un alcalde de un gobierno local o de un gobernador regional, o de un regidor o consejero regional.

Esa permisión normativa promueve que cualquiera de las mencionadas autoridades pueda dejar el cargo para dedicarse a gestionar recursos para los que no fue elegido. Cabe señalar que, en ese contexto, las licencias que permite la Ley Orgánica de Municipalidades, en el caso del alcalde, por ejemplo, es de máximo treinta días naturales.

Por ello, la finalidad de la presente propuesta, en este extremo, es que ninguna autoridad elegida por elección popular deje sus obligaciones para optar por ejercer el cargo de ministro de Estado perdiéndose la esencia del mandato para el que fue electa la mencionada autoridad, el cual está enfocado, básicamente a la atención de la circunscripción regional o local. Es necesario darle seguridad al pueblo que elige una autoridad regional o local a fin de termine su mandato para el cargo elegido.

II. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente propuesta propone modificar los artículos 92 y 124 de la Constitución a fin de que los congresistas de la República no puedan desempeñar el cargo de ministro de Estado, en el caso del artículo 92; mientras que en el caso del artículo 124, se propone modificar dicho artículo a fin de establecer que las autoridades elegidas mediante elección popular puedan desempeñar el cargo de ministros de Estado.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El presente proyecto de ley presenta un análisis costo beneficio, reflejado en lo siguiente:

Actor	Beneficios	Costos
Población	- Respeto a la elección realizada por los ciudadanos en relación con los congresistas de la República y las autoridades locales y regionales. - Fortalecimiento del mandato establecido en la Constitución en relación a que el poder emana del Pueblo.	No aplica
Congreso de la República	Fortalecimiento de sus atribuciones al fortalecer la dedicación exclusiva en el ejercicio de sus cargos de sus integrantes.	No aplica
Poder Ejecutivo	Contribución al fortalecimiento del equilibrio de poderes y de la mejor gobernanza de la administración pública.	No aplica

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

La presente propuesta legislativa guarda concordancia con la Política de Estado I sobre Democracia y Estado de Derecho, política 1 sobre la “Afirmación de la Identidad Nacional”, la cual dispone lo siguiente:

“Nos comprometemos a consolidar el régimen democrático y el Estado de derecho para asegurar un clima de estabilidad y cooperación política, promover la 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; (b) garantizará el respeto a las ideas, organizaciones políticas y demás organizaciones de la sociedad civil, y velará por el resguardo de las garantías y libertades fundamentales, teniendo en cuenta que la persona y la sociedad son el fin supremo del Estado; (c) fomentará la afirmación de una cultura democrática que promueva una ciudadanía consciente de sus derechos y deberes; y (d) establecerá normas que sancionen a quienes violen o colaboren en la violación de la constitucionalidad, los derechos fundamentales y la legalidad.”

Asimismo, la presente propuesta guarda relación con la política de Estado 1 sobre “Fortalecimiento del Régimen Democrático y del Estado de Derecho”, proyecto de ley vinculado a la “Defensa del principio constitucional de balance y equilibrio de poderes. Fortalecimiento de la seguridad jurídica y la institucionalidad” (punto 1) de la Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2021-2022, aprobada mediante Resolución Legislativa del Congreso 002-2021-2022-CR.