Proyecto de Ley N°.....3983/2022-CR

CONGRESO
REPÚBLICA

EDGARD C. REYMUNDO MERCADO
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
13 ENE. 2023
RECIBIDO
Firma _____ Hora 10:55pm

"PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 117 SOBRE CAUSALES DE ACUSACIÓN DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA ".

El **Grupo Parlamentario Cambio Democrático-Juntos Por el Perú**, a propuesta del congresista de la República que suscribe **Edgard Reymundo Mercado**, en ejercicio de las facultades previstas en el artículo 107° de la Constitución Política del Estado, en concordancia con el artículo 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente proyecto de ley:

FORMULA LEGAL

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA
HA DADO LA SIGUIENTE LEY:

" LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 117 SOBRE CAUSALES DE ACUSACIÓN DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA "

Artículo 1°.- Objeto de la Reforma

El presente proyecto de Ley de Reforma Constitucional tiene por objeto modificar el artículo 117 de la Constitución Política del Perú que regula las causales de acusación de origen penal en contra del Presidente de la República durante su periodo presidencial para incluir los delitos de corrupción.

Artículo 2.- Modificación del artículo 117 de la Constitución Política del Perú

Modificase el artículo 117 de la Constitución Política del Perú conforme al siguiente texto:

> "Artículo 117. El Presidente de la República sólo puede ser acusado, durante su período, por traición a la Patria; **por integrar una organización criminal; por delitos de corrupción; por delitos contra la humanidad;** 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."

EDGARD REYMUNDO MERCADO
Directivo Portavoz
Grupo Parlamentario Cambio Democrático - Juntos por el Perú

EDGARD REYMUNDO MERCADO
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **16** de **enero** del **2023**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 3983/2022-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO.

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El artículo 117 de la Constitución[1] establece un conjunto de causales para la acusación constitucional al presidente de la República. La realidad histórica es que esta lista de causales tiene un efecto limitativo para acusar al Presidente ante la comisión de delitos graves o infracciones a la Constitución.

Solo es con base a las causales definida en el artículo 117 que el Presidente de la República es pasible de acusación y enjuiciamiento político; y como se aprecia, la disposición constitucional no tiene en cuenta la comisión de delitos contra la administración pública o contra la humanidad que son los que producen mayor escozor e indignación en la ciudadanía.

Esto genera, entre los ciudadanos, la percepción de un ejercicio abusivo del poder e impunidad subsecuente, que se traducen en descrédito del más alto dignatario de la Nación y la institución de la Presidencia de la República. Con ello se pone en grave riesgo a la institucionalidad democrática en el Perú.

Siendo que existe esta limitante constitucional, las sucesivas crisis políticas que han afectado la institución de la Presidencia de la República han encontrado como mecanismo la invocación de la disposición constitucional 113 sobre "permanente incapacidad moral". Sostenemos que la imprecisión de esta causal de vacancia, que sortea el procedimiento de acusación constitucional, no resuelve el problema de fondo, el cual es, que el Presidente de la República, si corresponde, sea efectivamente acusado por la comisión de delitos en el ejercicio de sus funciones.

Otra razón de fondo es que la ciudadanía recupere la credibilidad en sus instituciones y que los mecanismos constitucionales, legales, y de control político le garantice que sus autoridades, en este caso el Presidente de la República, se conducirán en la función pública encargada por mandato popular con transparencia y probidad

[1] 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.

1.1. Legislación comparada sobre destitución, vacancia o cese del mandato presidencial

En el Informe sobre legislación comparada[2] sobre causas previstas en la legislación de países de Iberoamérica se puede apreciar que en ninguno de los países citados, exceptuado Perú, subsiste la "permanente incapacidad moral" como causal de vacancia o destitución. Las causales que se muestran revisten todas ellas, carácter político y otras tienen un carácter objetivo.

No deja de llamar la atención las causales "mal desempeño de la función" o "indignidad por mala conducta", las cuales no dejan de tener un componente de valoración subjetiva. No obstante ello, si destaca que las causales de "carácter objetivo" (excluida la muerte y renuncia) son de naturaleza penal bien definidas. Tenemos en Argentina, comisión de delitos en el ejercicio de sus funciones o por crímenes comunes; Bolivia por sentencia ejecutoriada en materia penal; Colombia por por sentencia y delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones; Costa Rica por delitos comunes; Ecuador por delitos de corrupción y contra la humanidad; entre otros.

Causales políticas y objetivas de destitución, vacancia o cese del mandato presidencial

País	Causales	
	De carácter político	**De carácter objetivo**
Argentina	Mal desempeño de la función	Delitos en ejercicio de sus funciones o por crímenes comunes, enfermedad, ausencia de la Capital, muerte, renuncia o destitución
Bolivia	—	Muerte, renuncia, ausencia o impedimento definitivo, por sentencia condenatoria ejecutoriada en materia penal y revocatoria del mandato
Chile	—	Dimisión, enfermedad, ausencia del territorio u otro grave motivo, actos de administración que hayan comprometido gravemente el honor o la seguridad de la Nación o infringido abiertamente la Constitución o las leyes, impedimento físico o mental
Colombia	Indignidad por mala conducta	Muerte, renuncia, destitución decretada por sentencia, incapacidad física permanente, abandono del cargo, causas constitucionales y delitos cometidos en ejercicio de funciones
Costa Rica	—	Delitos comunes y ausencia absoluta
Ecuador	—	Por arrogarse funciones que no le competen constitucionalmente; grave crisis política y conmoción interna; incapacidad física o mental; delitos contra la seguridad del Estado; delitos de concusión, cohecho, peculado o enriquecimiento ilícito; delitos de genocidio, tortura, desaparición forzada de personas, secuestro u homicidio por razones políticas o de conciencia; renuncia voluntaria; destitución; abandono del cargo; y revocatoria del mandato
El Salvador	—	Incapacidad física o mental, muerte, renuncia, remoción u otra causa

[2] Procedimiento de vacancia presidencial en el Perú y legislación comparada. Informe temático N.° 64/2021-2022. área de servicios de investigación y seguimiento presupuestal

España	—	Traición o por cualquier delito contra la seguridad del Estado en el ejercicio de sus funciones, dimisión o fallecimiento
Guatemala	—	Actos o hecho constitutivo de delito, incapacidad física o mental, renuncia
Honduras	Manifiesta negligencia, incapacidad o incompetencia para el desempeño de su cargo	Denuncia grave en el desempeño de su cargo, actuaciones contrarias a la Constitución o el interés nacional, renuncia
México	—	Falta absoluta, renuncia por causa grave
Nicaragua	—	Renuncia, muerte, incapacidad total permanente, salir del país sin autorización de la Asamblea Nacional o en un plazo mayor al establecido
Paraguay	Mal desempeño de funciones	Delitos en ejercicio del cargo o delitos comunes
Perú	Permanente incapacidad moral	Muerte, incapacidad física, aceptación de su renuncia, salir del territorio nacional sin permiso del Congreso o no regresar a él dentro del plazo fijado, traición a la patria; impedir las elecciones presidenciales, parlamentarias, regionales o municipales, 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
Uruguay	—	Violación de la Constitución, delitos graves, renuncia, incapacidad permanente o muerte
Venezuela	—	muerte, renuncia, destitución, incapacidad física o mental permanente, abandono del cargo, revocación popular del mandato

Fuente: Área de Servicios de Investigación y Seguimiento Presupuestal del Congreso

Como se colige del cuadro anterior, existen únicamente cinco (5) países en los cuales subsisten causales de orden político.

En el caso peruano, la "permanente incapacidad moral" (artículo 113 de la Constitución) es la causal objetiva; y por otro lado, las causales con base a elementos objetivos no incluyen la comisión de delitos penales o infracciones constitucionales. Así lo advierte la Defensoría del Pueblo en su Informe Defensorial[3] sobre esta materia, donde se cuestiona que se realicen interpretaciones aisladas de dicha disposición constitucional. Según, el razonamiento de la Defensoría del Pueblo, ello podría conllevar a la imposibilidad de acusare al Presidente de la República por infracciones constitucionales. En la práctica esta advertencia de la Defensoría del Pueblo se ha venido cumpliendo; y en efecto, los bienes jurídicos y constitucionales han quedado seriamente desprotegidos.

[3] La responsabilidad constitucional del presidente de la república, Lima, abril de 2022, Serie de Informes de Adjuntía N° 03-2022-DP/AAC, Defensoría del Pueblo.

1.2. La necesidad de ampliar las causales de acusación en contra del Presidente de la República

Siguiendo a Eguiguren[4], las limitaciones establecidas en el artículo 117° de la Constitución, impiden en la práctica, la acusación al Presidente de la República por la comisión de graves delitos de función, delitos comunes o infracciones constitucionales, por lo que, recurrentemente, se invoca a la "permanente incapacidad moral», prevista en el numeral 2 del artículo 113° de la Constitución, cuyo texto señala que la Presidencia de la República vaca por su permanente incapacidad moral o física, declarada por el Congreso

Conviene siempre realizar una lectura conjunta del artículo 113 y 117. Po ejemplo, el precitado numeral 2 del artículo 113°, se halla comprendida junto a un conjunto de causales de naturaleza objetiva tales como la muerte, renuncia, ausentarse de territorio peruano sin permiso del Parlamento o no volver al territorio en el plazo establecido; y finalmente, por destitución por infracción constitucional luego de un procedimiento de acusación constitucional con causales descritas en el articulo 117 y que se hallan principalmente a infracciones que afectan a otros poderes públicos como el Parlamento Nacional, la alternancia en el gobierno nacional y subnacionales y la afectación en el funcionamiento de los organismos que hacen parte del Sistema Electoral.

Mención aparte merece la infracción "Traición a la Patria" que fue, recientemente, invocado en una acusación constitucional y archivado. Y es que, en este caso, como en las otras causales de acusación la objetivación es relativamente clara para su precisión. Entonces, la forma en la que una reforma constitucional puede aportar a un eficiente control político sobre la comisión de actos indebidos o delitos del Presidente de la República es mediante la reforma del artículo 117 de la Constitución.

Aunque, la Defensoría del Pueblo sostiene que el propósito del artículo 117 no constituye una patente de corso para vulnerar la Ley y la Constitución. En la práctica, la data histórica refiere que 05 presidentes de la República han sido procesados por delitos cometido en el ejercicio de su función, y en ningún caso, han sido acusados durante su periodo presidencial. Ello, no obstante que, el inciso 1 del artículo 118 de impone al presidente de la República la obligación de cumplir y hacer cumplir la Constitución.

Ello se explica a la referida limitación que comporta el artículo 117 que únicamente permite la acusación al listado taxativo definido. En ese orden, la acusación y el

[4] La responsabilidad del Presidente. Razones para una reforma constitucional. Francisco Eguiguren Praeli. Pontificia Universidad Católica del Perú, 2015.

procedimiento de Antejuicio, en contra del Presidente por la comisión de algún otro delito debe esperar a que su mandato concluya[5].

En ese sentido, la Constitución Política, confiere una protección adicional durante su mandato, que consiste en que los señores ministros son responsables solidarios por los actos delictivos o violatorios de la Constitución en que incurra el Presidente de la República[6].

Debe añadirse que el procedimiento de acusación constitucional en contra del Presidente de la República, están establecidos en los artículos 99 y 100 de la Constitución y 89 del Reglamento del Congreso de la República.

Sobre estas disposiciones constitucionales, en el Expediente 0006-2003-AI/TC, el Tribunal Constitucional ha señalado, que en el procedimiento de acusación constitucional peruano coexisten tanto la figura del juicio político o "impeachment" como el modelo de antejuicio, con lo cual el procedimiento de acusación puede comprender los supuestos de infracción a la Constitución y la comisión de delitos. Le corresponde al Congreso de la República definir la infracción a la Constitución.

Asi lo ha establecido, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente 340-98-AA/TC, que señala que al Congreso no le corresponde la determinación de la responsabilidad penal, pero sí de la responsabilidad constitucional.

1.3. La pertenencia a una organización criminal; los delitos de corrupción y los delitos contra la humanidad como causales de acusación constitucional

Es necesario que las causales para la acusación constitucional revistan real gravedad que justifiquen la destitución del Presidente de la República. En ese orden de ideas, la presente iniciativa legislativa plantea 03 causales para ser incorporadas en el artículo 117 de la Constitución Política del Perú.

La pertenencia a una organización criminal, en condición de integrante, organizador o promotor, por su complejidad afecta un conjunto de bienes jurídicos protegidos por el Estado; entre otros, nos encontramos que puede ser afectada la seguridad ciudadana; y subsecuentemente, la vida, la tranquilidad y la propiedad de los ciudadanos. Ello se agrava si el primer mandatario de la Nación, dado su posición de poder, hace parte de una

---

[5] La responsabilidad del Presidente. Razones para una reforma constitucional. Francisco Eguiguren Praeli Lima: Fondo Editorial, PUCP, 2007, Heber Joel Campos Bernal, pag. 335

[6] Constitución Política del Perú,
Artículo 128. Los ministros son individualmente responsables por sus propios actos y por los actos presidenciales que refrendan.
Todos los ministros son solidariamente responsables por los actos delictivos o violatorios de la Constitución o de las leyes en que incurra el Presidente de la República o que se acuerden en Consejo, aunque salven su voto, a no ser que renuncien inmediatamente."

organización creada para fines delictivos, pues esto puede afecta la correcta administración de los bienes y servicios que le han sido encargados.

La comisión de delitos de corrupción por parte de funcionaros púbicos, entre los que se encuentran comprendidos presidentes de la República al menos en las últimas 03 décadas, está plenamente documentado al punto que ha sido la razón de destituciones y renuncias forzadas por la acumulación de evidencias. Sin lugar a dudas, ello constituye uno de los mayores flagelos que afectan al Perú. Así lo confirma el Contralor General de la República, Nelson Shack quien advierte que el Perú ha perdido que en el año 2021 el perjuicio económico asciende a S/ 24 262 964 827, un poco más de veinticuatro mil millones de soles. Es por ello, inaceptable que el primer mandatario de la Nación haga parte de esquemas de corrupción.

Los delitos contra la vida, el cuerpo y la salud, la libertad, entre otros, hacen parte de los delitos contra la humanidad previstos en el Código Penal. El Perú esta suscrito a un conjunto de tratados de derechos humanos, entre los que se encuentran el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Contra la Tortura y Otros Tratos Crueles Inhumanos o Degradantes, entre otros. Es por ello, que reviste especial gravedad que el primer mandatario de la Nación incumpla con lo previsto en la Constitución Política, las normas internas y Tratados Internacionales a los que el Estado peruano está en obligación de cumplir.

De lo expuesto, se advierte que existe un conjunto de actos que el Presidente de la República ejecuta en el ejercicio de su mandato y que pueden configurar infracciones a la Constitución Política o la comisión de delitos de función tales como enriquecimiento ilícito, corrupción, delitos comunes dolosos graves o violaciones a los derechos humanos afectando bienes jurídicos y constitucionales, sin responsabilidad ni sanción, los cuales deben necesariamente ser regulados en una reforma constitucional con la finalidad de que la ciudadanía recupere la credibilidad en sus instituciones democráticas.

I. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

La presente iniciativa de reforma constitucional no irroga costos al Estado peruano; antes bien, su aprobación comporta la protección de bienes jurídicos y constitucionales que conllevan beneficios al Estado y a la Sociedad al precisarse un marco constitucional a las funciones del Presidente de la República que permitan su responsabilización en el ejercicio de sus funciones.

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

La iniciativa legislativa de reforma constitucional modifica el artículo 117 de la Constitución Política del Perú incorporando como causales de acusación en contra del Presidente de la República: integrar una organización criminal, delitos de corrupción y delitos contra la humanidad.

III. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La propuesta legislativa se vincula a la Primera Política de Estado sobre "Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho" sobre el compromiso del Estado de consolidar el régimen democrático y el Estado de derecho.