Proyecto de Ley N° 4926/2022-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
08 MAYO 2023
RECIBIDO
Firma ____ Hora 5:43pm

PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE FORTALECE LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCION OTORGANDO INDEPENDENCIA A LOS PROCURADORES DEL ESTADO Y CREA LA PROCURADURIA GENERAL DEL ESTADO COMO ORGANISMO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO.

Proyecto de Ley

El Congresista de la República **JORGE LUIS FLORES ANCACHI** y los Congresistas que rubrican el presente documento, en ejercicio de sus facultades que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con lo establecido en los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso, presenta la siguiente iniciativa legislativa:

FÓRMULA LEGAL

PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE FORTALECE LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCION OTORGANDO INDEPENDENCIA A LOS PROCURADORES DEL ESTADO Y CREA LA PROCURADURIA GENERAL DEL ESTADO COMO ORGANISMO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO

ARTÍCULO ÚNICO. - Reforma constitucional de los artículos 39, 47 y 99 de la Constitución Política del Perú, Modificándose los artículos 39, 47 y 99 de la Constitución Política del Perú, los que quedan redactados en los términos siguientes:

> **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 miembros de la Junta Nacional de Justicia,

los magistrados supremos, el Fiscal de la Nación, el Defensor del Pueblo y **el Procurador General del Estado**, en igual categoría; y los representantes de organismos descentralizados y alcaldes, de acuerdo a ley.

ARTÍCULO 47.- La defensa de los intereses del Estado está a cargo de la Procuraduría General del Estado, organismo constitucional autónomo que encabeza el Sistema Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

El Procurador General del Estado es elegido por el Congreso, con el voto a favor de los dos tercios del número legal de congresistas, para un período de cinco años. Corresponde al Congreso su remoción por falta grave. Para ser Procurador General del Estado se exigen los mismos requisitos que para ser miembro del Tribunal Constitucional. Le alcanzan las mismas incompatibilidades.

La ley orgánica regula las funciones y atribuciones, la selección por concurso público de los procuradores y los demás aspectos correspondientes a este organismo autónomo. Los procuradores son independientes en el ejercicio de su función de defensa jurídica del Estado.

El Estado está exonerado del pago de gastos judiciales.

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 del Junta Nacional de la Magistratura; a los vocales de la Corte Suprema; a los fiscales supremos; al Defensor del Pueblo, al Contralor General y **al Procurador General**

del Estado 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.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS ÚNICA.

ÚNICA. - Conclusión de designación del Procurador General; Efectuada la designación del Procurador General del Estado conforme a la presente ley, cesa de inmediato en sus funciones el Procurador General del Estado designado de conformidad con el artículo 18 del Decreto Legislativo 1326, aun cuando no haya completado el periodo de designación señalado en el numeral 14.3 del artículo 14 del citado decreto legislativo.

El funcionario cesado hace entrega del cargo al funcionario designado según la presente Ley, conforme a las normas vigentes sobre la materia."

Lima, mayo de 2023

Arq. JORGE LUIS FLORES ANCACHI
Congresista de la República

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **10** de **mayo** de **2023**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **4926/2022-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO**.

JAVIER ÁNGELES ILLMANN
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.

I. ANTECEDENTES

Es preciso mencionar que esta iniciativa tiene por objeto dar autonomía a la procuraduría General del Estado, y es importante establecer que existe antecedentes legislativos que han originado estudios previos, de los cuales podemos rescatar el proyecto de Ley 54-2016-CR, 70-2016-CR, 90-2016-CR, 6176-2020-CR, 6176-2020-CR y 6402-2020-CR la misma que tuvieron como objeto darle autonomía a la procuraduría general de la República, pues como sabemos que es la procuraduría quien hace la defensa de los intereses del Estado, y si este no tiene una autonomía del Poder Ejecutivo, no se podrá realizar un trabajo adecuado.

ES por ellos que he visto necesario que actualizar estas iniciativas legislativas, por eso es la importancia que debatir este proyecto de Ley.

II. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA.

La Constitución política del Estado de 1993, establece en el artículo 39.

- 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 del Consejo de la Magistratura, 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

  El referido articulo refiere a la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

En esa línea, el artículo 39 de la Constitución Política establece expresamente que los funcionarios y trabajadores públicos están al servicio de la Nación. De este modo, el ejercicio de las competencias y atribuciones constitucionales del presidente de la República, al ser el más alto funcionario del Estado, debe estar siempre dirigido a concretar el efectivo goce de los derechos de las personas, sin perjuicio de ello, en la práctica, el actuar del mandatario puede desviarse de sus fines constitucionales y repercutir negativamente en la protección de los derechos fundamentales, así como en el correcto funcionamiento del Estado y en la prestación de los servicios públicos, es por ello, que en la práctica, es mas adecuado darle al Congreso de la Republica la Elección de algunos funcionarios , como es el caso de esta iniciativa Legislativas en la que se propone incluir la elección del Procurador del estado.

- ARTÍCULO 47.- Defensa Judicial del Estado, La defensa de los intereses del Estado está a cargo de los Procuradores Públicos conforme a ley. El Estado está exonerado del pago de gastos judiciales.
  La defensa de los intereses del Estado está a cargo del Procurador que asume la representación de los intereses colectivos del Estado. El Procurador es un profesional al que el Estado concede un poder para intervenir en juicios en su nombre, de modo que viene a actuar en su representación; Defiende el interés del Estado en los juicios en que el Estado es afectado: por ejemplo, en casos de peculado, malversación, etc. El Procurador es el abogado encargado de asumir la defensa del Estado en procesos judiciales, posee plena representación para actuar en nombre de los intereses del Estado.

En este sentido, los que busca esta iniciativa legislativa, es que el Congreso de la Republica sean quien elija al Procurador General del Estado, ya que ellos son elegidos por el pueblo para el pueblo, eso llevara a una elección

mas democrática, y no una elección a dedo, donde se busca elegir al profesional más idóneo, todo esto a través de un proceso de elección, en la que los postulantes cumplirán los parameros establecidos, con una mayor competitividad para el postúlate e idoneidad.

- Artículo 99º.- 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 del Consejo Nacional de la Magistratura; a los Vocales de la Corte Suprema; a los Fiscales Supremos; al Defensor del Pueblo y al Contralor General por infracción a 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".

  El presente artículo establece una lista de altos funcionarios del Estado que son pasibles de ser acusados por el Congreso de la República por vulneraciones a la propia Constitución y por todo delito cometido en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco arios después de que hayan cesado en estas. Así, el texto constitucional sostiene que 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 del Consejo Nacional de la Magistratura; 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 arios después de que hayan cesado en éstas".

  El Congreso de la Republica es el responsable de velar por el respeto de la Constitución y de las leyes, y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores; En este sentido, resulta indispensable

que la Constitución Política faculte al Congreso de la República para que éste pueda iniciar acciones contra el Procurador General del Estado.

1.1. ANTECEDENTES DE CORRUPCIÓN EN EL PERU:

La corrupción en el Perú y países latinoamericanos aparece con la invasión y conquista española, (1532) en donde la clase política dominante y gobernante es corrupta, dejándonos caudillistas, jefes, cúpulas militares, cúpulas religiosas.

A lo largo de la historia, se puede ver con claridad cómo, en lugar de irse construyendo un Estado Republicano con leyes y marcos normativos adecuados, con funcionarios que hacen cumplir la ley y con ciudadanos que van aprendiendo a sentirse parte de una sociedad incluyente que los considera, a diferencia de esto, se va perfilando y consolidando un Estado sin derecho, en el que las leyes están dadas para no ser cumplidas, y donde las formas patrimoniales del poder se van remodelando y recreando en cada periodo de la historia. La corrupción atenta persistentemente contra el desarrollo nacional y se pierden importantes oportunidades para lograrlo.

La corrupción es un tema que se encuentra hoy en día en los discursos políticos, en la prensa y en las conversaciones cotidianas de la gente adulta. Todos sabemos que es un mal que frena el desarrollo del país y que el dinero del estado muchas veces se mal utiliza para intereses propios, en vez de los fines reales. Al final, todos llegan a la misma conclusión, de que el Perú es un país corrupto y que se debe de combatir este mal. Cuando se vuelve a tocar el tema, se vuelve a decir lo mismo, y al final todo termina en una retórica redundante en donde se dice muchas obviedades, pero no se resuelve nada.

La corrupción tiene mil rostros, mil caminos, mil trucos y miles de cómplices para acceder a los fondos públicos, perpetrar sus actos y escapar con impunidad. La gran corrupción es el abuso del poder público en las

instancias más elevadas del Estado para obtener ganancias indebidas. La corrupción de nuestro tiempo, globalizada y en contubernio con el sector privado se ha convertido en una de las principales amenazas de la democracia y la gobernabilidad, en la medida que su accionar afecta los derechos humanos de millones de personas[1]

La historia nos muestra que la corrupción no es un problema reciente. Mientras las malas prácticas se van haciendo más frecuentes, la capacidad del Estado para frenarle el paso parece verse reducida. No por nada la corrupción es considerada uno de los principales problemas que enfrenta el país. La ciudadanía desconfía de la autoridad y de las instituciones, y de la efectividad del sistema de justicia para luchar contra la corrupción.[2]

En términos simples, la corrupción es "el abuso de poder público para obtener beneficio particular". Sin embargo, las definiciones de corrupción y su impacto varían. No se puede suponer que la corrupción siempre signifique la misma cosa o que tenga el mismo impacto o motivación. Las declaraciones normativas sobre la corrupción requieren un punto de vista, y un modelo sobre cómo el fenómeno opera en casos particulares.[3]

1.2. ESTADISTA DE CORRUPCIÓN EN EL PERÚ:

La organización Transparency International elabora y publica anualmente el Índice de Percepción de la Corrupción (CPI, por sus siglas en inglés), el cual es reconocido como el principal indicador de corrupción en el sector público a nivel mundial. En el CPI 2021, publicado en enero último, se clasificó a 180 países y territorios, con una escala de 0 (muy corrupto) a 100 (libre de corrupción), y se destaca que los niveles de corrupción se

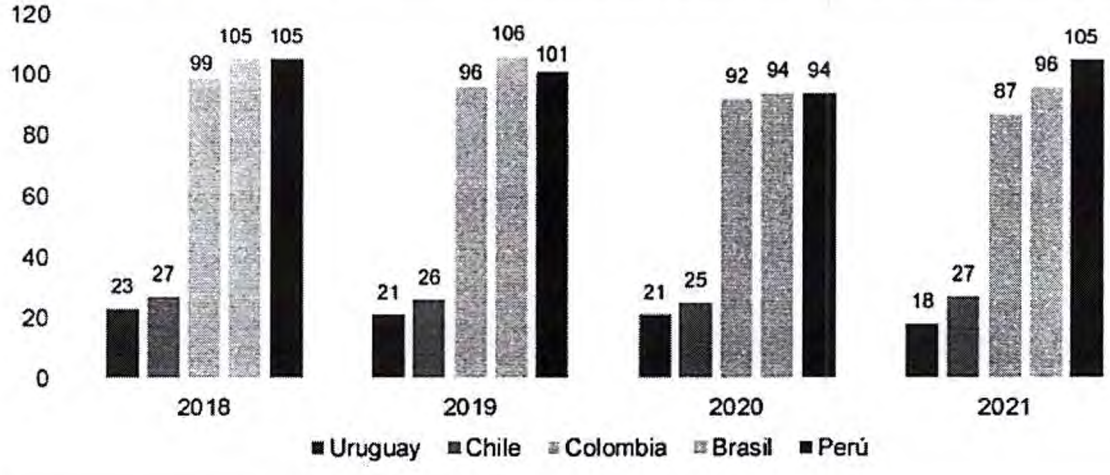
[1] https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/08/Reporte-de-corrupcion-DP-2017-01.pdf
[2] https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/08/Reporte-de-corrupcion-DP-2017-01.pdf

[3] https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MjY2NjQ=/pdf/PL0209720220524

encuentran estancados a nivel mundial, con escaso o ningún progreso en el 86 % de los países evaluados en los últimos diez años.[4]

En cuanto a la región de América, se mantiene un puntaje promedio de 43 sobre 100 por tercer año consecutivo en el CPI 2021, donde se evaluó a 22 países que no muestran cambios significativos en sus niveles de corrupción. Los países de la región que destacan por su alta puntuación son Canadá (74), Uruguay (73), Chile (67) y EE. UU. (67), mientras que aquellos con menor puntuación son Venezuela (14), Haití (20) y Nicaragua (22).[5]

Posición en el *ranking* del Índice de la Percepción de la Corrupción*



*Se clasifica a 180 países y una mayor posición se relaciona con mayores niveles de corrupción.
Fuente: Transparency International. Elaboración: ComexPerú.

A lo largo de 2021, la región fue testigo de graves ataques contra las libertades de expresión, prensa y asociación, que son derechos civiles y

[4] https://www.comexperu.org.pe/en/articulo/indice-de-percepcion-de-la-corrupcion-2021-el-peru-retrocede-once-posiciones-y-ocupa-el-puesto-105-de-180-economias
[5] https://www.comexperu.org.pe/en/articulo/indice-de-percepcion-de-la-corrupcion-2021-el-peru-retrocede-once-posiciones-y-ocupa-el-puesto-105-de-180-economias

políticos fundamentales para construir democracias sanas y libres de corrupción. A esto se suma la nula capacidad de respuesta de los Gobiernos frente a la crisis de salud generada por la COVID-19, que demostró una vez más la débil institucionalidad y las más profundas desigualdades sociales y económicas, lo que contribuyó a una crisis continua de la democracia.[6]

En países como Brasil (38), Venezuela (14), El Salvador (34) y Guatemala (25), los Gobiernos utilizaron la intimidación, la difamación, las noticias falsas y los ataques directos contra organizaciones de la sociedad civil, periodistas y activistas, incluidos los que luchan contra la corrupción, como una forma de desacreditar y silenciar a los críticos. En Colombia (39), graves excesos en el uso de la fuerza policial se registraron durante las manifestaciones multitudinarias contra la reforma tributaria que paralizaron el país, así como violaciones a los derechos de movilización, participación y protesta.[7]

Cabe resaltar que nuestro país, en comparación con otros de Latinoamérica, se encuentra clasificado como uno con niveles altos de corrupción. Asimismo, es importante mencionar que este índice solo cubre los primeros nueve meses del año pasado y deja de lado los recientes escándalos del Gobierno actual, vinculados con la falta de transparencia. Todo esto es resultado de que en nuestro país se padece de impunidad e inestabilidad política por corrupción estructural, según el informe.[8]

---

[6] https://www.comexperu.org.pe/en/articulo/indice-de-percepcion-de-la-corrupcion-2021-el-peru-retrocede-once-posiciones-y-ocupa-el-puesto-105-de-180-economias
[7] https://www.comexperu.org.pe/en/articulo/indice-de-percepcion-de-la-corrupcion-2021-el-peru-retrocede-once-posiciones-y-ocupa-el-puesto-105-de-180-economias
[8] https://www.comexperu.org.pe/en/articulo/indice-de-percepcion-de-la-corrupcion-2021-el-peru-retrocede-once-posiciones-y-ocupa-el-puesto-105-de-180-economias

contralor general Nelson Shack reveló que en el año 2021 los actos de corrupción e inconducta funcional en la administración pública ocasionaron al país un perjuicio económico estimado en S/ 24 262 964 827, de acuerdo al Índice CGR de Corrupción 2021 que anualmente emite la Contraloría General. Para dicho año este representa el 13.6% del presupuesto nacional devengado o ejecutado.[9]

Durante su presentación ante los medios de comunicación, Shack expuso el Índice CGR de la Corrupción 2021 e informó que, por nivel de gobierno, el perjuicio estimado a nivel de Gobierno Nacional fue de S/ 11 057 470 804 (10.4% del devengado anual), a nivel de Gobiernos Regionales ascendió a S/ 8 842 666 434 (21.9% del devengado anual), y a nivel de Gobiernos Locales a S/ 4 362 827 589 (13.9% del devengado anual).[10]

"En el 2021 hemos perdido por corrupción más de 24 mil millones de soles. Es un poco más que el presupuesto para la ejecución de dos nuevas carreteras centrales. Imagínense cómo sería nuestro proceso de desarrollo. Como lo he manifestado en reiteradas oportunidades, la corrupción es el principal problema público y estructural que tiene nuestra sociedad", manifestó el contralor general.[11]

Shack señaló que el ranking de Perjuicio Económico Estimado, en todos los niveles de gobierno, está encabezado por 10 departamentos: Piura (S/ 1 129 582 850), Arequipa (S/ 1 126 096 677), La Libertad (S/ 1 105 865 069), Puno (S/ 1 032 932 175), Loreto (S/ 890 957 170), Áncash (S/ 776 732 753), Cajamarca (S/ 747 857 065), Cusco (S/ 737 186 700), Junín (S/ 696

[9] https://www.gob.pe/institucion/contraloria/noticias/629665-peru-perdio-mas-de-s-24-mil-millones-en-2021-por-corrupcion-e-inconducta-funcional
[10] https://www.gob.pe/institucion/contraloria/noticias/629665-peru-perdio-mas-de-s-24-mil-millones-en-2021-por-corrupcion-e-inconducta-funcional
[11] https://www.gob.pe/institucion/contraloria/noticias/629665-peru-perdio-mas-de-s-24-mil-millones-en-2021-por-corrupcion-e-inconducta-funcional

000 091) y el Callao (S/ 614 817 044). En tanto que el Ranking de Incidencia del Perjuicio Estimado por Región 2021, muestra un nivel Muy Alto en Puno (27.1%), Loreto (26.1%), Arequipa (24.1%), La Libertad (23.2%), Ucayali (22.6%), Tacna (21.9%), Piura (21.5%) y Amazonas (20.4%).[12]

1.3. IMPORTANCIA DE LA PROCURADURÍA:

El Procurador General del Estado es el representante judicial del Estado. Le corresponde el patrocinio del Estado, el asesoramiento legal y las demás funciones que determine la Ley. Podrá delegar la mencionada representación de conformidad con lo establecido en esta Ley.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La propuesta legislativa por su naturaleza y alcances no genera gasto público. Esta nueva Procuraduría General del Estado como organismo constitucionalmente autónomo, empleará los mismos recursos que le son asignados al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos para el funcionamiento de la actual Procuraduría Pública; asimismo, esta propuesta genera un beneficio al país, pues al afirmarse la independencia y autonomía de la Procuraduría Pública del Estado, disminuyen las posibilidades de injerencia política en el accionar de la Procuraduría Pública, y por ende, los espacios de corrupción, que sí generan grandes pérdidas al Estado.

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

La iniciativa legislativa guarda concordancia con los objetivos de la Agenda Legislativa; la presente propuesta legislativa guarda relación con la siguiente política de Estado: 24. Afirmación de un Estado eficiente y transparente. En la

[12] https://www.gob.pe/institucion/contraloria/noticias/629665-peru-perdio-mas-de-s-24-mil-millones-en-2021-por-corrupcion-e-inconducta-funcional

medida que la propuesta legislativa contribuye a construir y mantener un Estado eficiente, eficaz, moderno y transparente al servicio de las personas y de sus derechos, promoviendo el buen funcionamiento de los servicios públicos. Además de atender las demandas de la población y asegurar su participación en la gestión de políticas públicas y sociales.

V. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La fórmula propuesta en la presente iniciativa legal modifica los Artículos 39, 47 y 99 de la Constitución Política del Perú, a fin de disponer que el Procurador Público Nacional sea elegido por Congreso de la República, y así se garantice una elección democrática; Dicha propuesta no transgrede la Constitución Política del Perú ni la normativa legal vigente.