



Grupo Parlamentario del Partido Morado

PROYECTO DE LEY DE REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ

Las congresistas y los congresistas que suscriben, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Morado, según lo establecido por los artículos 107 y 206 de la Constitución Política del Perú y el inciso c) del artículo 22, el inciso a) del artículo 66, el artículo 67, el inciso b) del artículo 72, el artículo 75 y el inciso a) del artículo 81 del Reglamento del Congreso, presentan a consideración del Congreso de la República el siguiente proyecto de ley:

**Ley de reforma de los artículos 117 y 191 de la Constitución Política del Perú,
con la finalidad instaurar el régimen de residencia temporal para los
ex presidentes de la república y ex gobernadores regionales**

I

Exposición de motivos

1. En su libro «Historia de la corrupción en el Perú¹», el historiador Alfonso W. Quiroz escribió, a modo de corolario, que «...la historia del Perú ha sido en parte la historia de sucesivos ciclos de corrupción, seguidos por períodos sumamente breves de reforma anticorrupción, interrumpidos por intereses creados contrarios a la reforma²».
2. De hecho, Quiroz demuestra a lo largo de su obra, y con datos corroborados, la certeza de su conclusión. Que no solo sirve para, de un modo sintético, fijar este «sino» o «hado» de nuestro pasado, sino también para comprender lo que estaba y —esperemos que no— está por venir. Lo que

¹ Quiroz, Alfonso W. Historia de la corrupción en el Perú. Edit. Instituto de Estudios Peruanos. Serie: Perú Problema, 38. Lima, 2013.

² Ob. Cit. Pág. 438.

Quiroz no pudo ver –pues falleció en 2013—, aunque sin duda lo pudo prever, es la acumulación de revelaciones y procesos de corrupción que, en tan corto tiempo, hemos tenido que presenciar y sufrir –y aun presenciamos y sufrimos— las peruanas y los peruanos en estos últimos años, previos al bicentenario de la independencia que de verdad cuesta celebrar.

No hay presidentes recientes –salvo Fernando Belaúnde y Valentín Paniagua— que no hayan sido involucrados en actos de corrupción, sin mencionar a ministros de Estado y magistrados, hasta llegar a los dominios de la «micro corrupción», aquella que fortalece la hipótesis de que se trata de un mal endémico, instalado en nuestro «gen cultural».

3. En una publicación reciente de la Contraloría General de la República –«Cálculo del tamaño de la corrupción y la inconducta funcional en el Perú: una aproximación exploratoria³»—se lee que «una de las razones por las cuales en las últimas cuatro décadas se ha incrementado sustancialmente la literatura en materia de corrupción –de hecho, ahora es uno de los conceptos más discutidos a nivel internacional– es, en gran parte, porque se ha reconocido sus efectos distorsionadores en el desarrollo económico y social de las naciones, particularmente en las más pobres, porque compromete la eficacia del gasto público que debiera estar orientado a mejorar la calidad de vida de las personas que viven en pobreza».

La corrupción afecta a todas las personas en nuestra sociedad, pero de manera especial a los más pobres. Por ello es necesario combatirla sin pausa y tomar medidas drásticas para erradicarla.

4. El texto íntegro de la publicación de la Contraloría General de la República se puede encontrar en su página web⁴, pero aquí puede ser de utilidad citar el siguiente párrafo contenido en sus conclusiones: «Estudiar la corrupción y la inconducta funcional es un asunto de política pública crucial, pues los costos de ineficiencia que generan este tipo de conductas, muchas veces, están relacionados con la introducción de grandes distorsiones y, por consiguiente, pueden mermar directa o indirectamente la eficacia de los programas públicos, la entrega de servicios públicos básicos de calidad y la alineación de las decisiones políticas con una actitud íntegra y actuación eficiente del Estado. Pero estimar sus efectos, demanda que conozcamos qué tan grande es (...) El presente estudio se enmarcó en esta corriente de investigación y, a partir de la valoración efectuada en el marco de servicios de control posterior del perjuicio ocasionado al Estado, se proyectó una medición agregada de la corrupción e inconducta funcional a nivel nacional, sobre la base de la extrapolación del perjuicio identificado sobre el monto de la materia observada en una

³ Shack, Nelson; Pérez, Jeniffer; y Portugal Luis. Cálculo del tamaño de la corrupción y la inconducta funcional en el Perú: una aproximación exploratoria. Edit. Contraloría General de la República. Lima, 2020.

⁴ https://doc.contraloria.gob.pe/estudios-especiales/documento_trabajo/2020/Calculo_de_la_Corrupcion_en_el_Peru.pdf

auditoría. Haciendo este ejercicio, se identificó que alrededor del 15% de la ejecución presupuestaria se habría perdido en un año por este fenómeno, identificando variaciones importantes entre niveles de gobierno, por sector institucional y por tipos de gasto, siendo que, por ejemplo, en obras e inversiones (i.e. genérica de gasto de activos no financieros) es donde se concentra la mayor proporción de perjuicio económico respecto de la ejecución presupuestal; y que en los sectores de transporte, educación y salud se concentran las mayores pérdidas (...). De una primera lectura, estos resultados podrían sugerir que, al menos en el corto plazo, la efectividad de los programas anticorrupción podría ser mayor si se basa en el despliegue de acciones focalizadas en ciertas áreas y sectores; pudiendo generar mayores resultados a nivel agregado. Claro que, para garantizar resultados, será igual de importante identificar qué tipo de medidas o enfoques son más efectivos dependiendo de la función gubernamental, el área de análisis, nivel de gobierno, entre otros aspectos».

El impacto económico y sobre la eficiencia del gasto público alcanza grandes dimensiones, sin mencionar la frustración que causa el efecto de la inconducta gubernamental en el orden moral y en el sentimiento de pérdida de oportunidades para mejorar la infraestructura y los servicios.

5. Es necesario avanzar tomando medidas que contribuyan a que los actores estatales cuenten con las facilidades para actuar dentro de sus competencias, como es el caso del Poder Judicial, del Ministerio Público, de la Contraloría General de la República y del propio Congreso de la República.

Particularmente en los últimos años, un factor que ha pesado en la evaluación de los casos de corrupción del más alto nivel por los fiscales y jueces está relacionado con la evitación del peligro de fuga, que ha determinado la expedición de un número inusual de resoluciones que contienen medidas limitativas de la libertad (prisión preventiva, etc.).

Por ello, debido a los casos recientes, que involucran al Presidente de la República, ha surgido la necesidad de pensar en la posibilidad de establecer una limitación general que facilite la actuación oportuna de los órganos competentes ante la posibilidad de comisión de delitos por quien ejerce la presidencia de la república, recordando, entre otras posibilidades, la institución de origen romano y de arraigo colonial conocida como «juicio de residencia». Asimismo, y también de manera preventiva, se ha visto por conveniente aplicar el mismo criterio para los gobernadores regionales; es decir, en suma, para quienes, en el más alto nivel decisorio de la estructura del Estado, tienen atribuciones que, mal utilizadas, podrían derivar en conductas no sólo reñidas con la moral y la ética pública, sino también con la comisión de delitos, con el consiguiente perjuicio para nuestra sociedad.

6. La institución del «juicio de residencia», de romano y arraigo colonial –como ya se anotó—no es una panacea. No necesariamente funcionó bien y su destino, trasladado a nuestro tiempo, no sería necesariamente el de causar el impacto benéfico imaginado. Y es que no se trata de reinstaurar el juicio de residencia, sino de valorar y tomar un aspecto de él que, de verdad, podría ser de gran utilidad en el momento presente, cual es la limitación del derecho del libre tránsito a las más altas autoridades ejecutivas del Estado, por un período de tiempo razonable y para lograr que los órganos que deban actuar –si estiman que deben hacerlo—lo hagan con prontitud y eficacia.

El profesor Ismael Jiménez Jiménez, de la Universidad de Sevilla, ha publicado varios trabajos importantes sobre el juicio de residencia y otros temas relacionados. En uno de ellos, titulado «Una herramienta inútil. Juicios de residencia y visitas en la Audiencia de Lima a finales del Siglo XVII», concluye que: «...la continuidad de métodos de inspección administrativos desfasados, la persistencia desde la metrópoli en actualizar estas herramientas, el fuerte espíritu grupal de los magistrados, la dilatada estancia en la jurisdicción de los togados y la dependencia de testimonios recogidos en las entrevistas por los jueces, se sumaron para hacer de los juicios de residencia un mecanismo de control inútil en el ámbito limeño. Por tanto, las residencias pasaron de la eficacia como proceso inspeccionador de la actividad funcional en las Indias durante las primeras décadas de la presencia hispánica –con un alto grado de coerción y capacidad punitiva–, a convertirse, durante el último tercio del XVII, en una vía estéril para conservar la estructura colonial dentro de las disposiciones recogidas en las Leyes de Indias. Así, al finalizar la centuria, las residencias habían pasado a ser un proceso protocolario añadido en las magistraturas – uno más dentro del amplio ceremonial cortesano-judicial– y no una medida práctica para garantizar el buen gobierno en la Audiencia de Lima⁵».

7. Lo cierto es que nuestro constitucionalismo temprano incorporó el juicio de residencia y se desarrolló normativamente de manera sinuosa a lo largo de la república, Así, aparece por primera vez en el inciso 5 del artículo 100 de nuestra primera Constitución, la de 1823, dentro de ámbito regulatorio de los asuntos que son de conocimiento de la Suprema Corte. Y del mismo modo apareció en la de 1828.

En el artículo 176 de la Constitución de 1834 se introduce un mayor desarrollo normativo: «Todo funcionario del Poder Ejecutivo, sin excepción, está sujeto al juicio de residencia al acabar su cargo, y sin este requisito no puede obtener otro ni volver al que antes ejercía. Este juicio no perjudica a la acusación de que habla el Artículo 23. El Consejo de Estado y los Fiscales son responsables por acción popular de la falta de cumplimiento de este Artículo».

⁵ Jiménez Jiménez, Ismael. Una herramienta inútil. Juicios de residencia y visitas en la Audiencia de Lima a finales del Siglo XVII. Edit. Rev. Temas Americanistas Núm. 35. Sevilla, 2015. Págs. 86 y 87.

En la de 1839 su ámbito normativo se redujo, pero igual aparece. Y en la de 1856 recupera vigor normativo en su artículo 11: «Todo empleado público, al cesar en su cargo, será sometido a juicio de residencia, y mientras no sea absuelto, no podrá ejercer el mismo empleo ni otro alguno (...) Los Fiscales son responsables por acción popular, si no solicitan el cumplimiento de esta disposición». Para decaer en la de 1860 y en la de 1867, para luego desaparecer en la de 1920 hasta la actualidad.

En la mayoría de casos en los que se previó la existencia u aplicación del juicio de residencia o una figura similar, su alcance no se limitó a la acotación de la libertad de los presidentes de la república salientes, sino que también incluyó a los prefectos, es decir, a los funcionarios precursores de los actuales gobernadores regionales.

8. En el tercer párrafo del artículo 196 de la Constitución de Colombia encontramos un mecanismo restrictivo de la libertad de los ex presidentes: «El Presidente de la República, o quien haya ocupado la Presidencia a título de encargado, no podrá salir del país dentro del año siguiente a la fecha en que cesó en el ejercicio de sus funciones, sin permiso previo del Senado».
9. Se registra varios intentos de reinsertar en nuestro ordenamiento constitucional el juicio de residencia. Quizá no prosperaron en parte debido a la referencia directa a aquella discutible institución. Por ello, consideramos que lo que se necesita es una reforma constitucional simple y práctica que, según la experiencia de los últimos años, facilite, reiteramos, el trabajo de los órganos encargados de velar por el cumplimiento de la ley y, de ser el caso, de aplicar a los infractores las sanciones a que hubiera lugar.

Sostenemos que ello es posible mediante la reforma de los artículos 117 y 191 de la Constitución Política del Perú, para restringir o impedir, de manera temporal, la salida del territorio nacional de los (ex) presidentes de la república y los (ex) gobernadores regionales al culminar su mandato, sin que ello afecte las actuales regulaciones constitucionales en materia de antejuicio político (artículos 99 y 100 de la Constitución) y justicia común, que no sería necesario reformar.

10. Para lograr ese objetivo normativo proponemos reformular la redacción de ambos artículos en los siguientes términos:

Artículo 117.- El Presidente de la República solo 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.

Al término de su período, y de acuerdo a ley, quien ha ejercido el cargo de Presidente de la República cumple un régimen de residencia temporal. No puede salir del territorio nacional sin autorización del Congreso durante los siguientes seis meses posteriores al término de su mandato, salvo con autorización de salida aprobada por el Congreso, con el voto favorable de por lo menos los dos tercios del número legal de congresistas, considerando las razones objetivas que motivan la solicitud.

Artículo 191.- Los gobiernos regionales tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Coordinan con las municipalidades sin interferir sus funciones y atribuciones.

La estructura orgánica básica de estos gobiernos la conforman el Consejo Regional, como órgano normativo y fiscalizador, el Gobernador Regional, como órgano ejecutivo, y el Consejo de Coordinación Regional integrado por los alcaldes provinciales y por representantes de la sociedad civil, como órgano consultivo y de coordinación con las municipalidades, con las funciones y atribuciones que les señala la ley. El Consejo Regional tendrá un mínimo de siete (7) miembros y un máximo de veinticinco (25), debiendo haber un mínimo de uno (1) por provincia y el resto, de acuerdo a ley, siguiendo un criterio de población electoral.

El Gobernador Regional es elegido conjuntamente con un Vicegobernador Regional, por sufragio directo por un período de cuatro (4) años. El mandato de dichas autoridades es revocable, conforme a ley. No hay reelección inmediata. Transcurrido otro período, como mínimo, los ex Gobernadores Regionales o ex Vicegobernadores Regionales pueden volver a postular, sujetos a las mismas condiciones. Los miembros del Consejo Regional son elegidos en la misma forma y por igual período. El mandato de dichas autoridades es irrenunciable, con excepción de los casos previstos en la Constitución.

Al término de su período, y de acuerdo a ley, quien ha ejercido el cargo de Gobernador Regional cumple un régimen de residencia temporal. No puede salir del territorio nacional sin autorización del Congreso durante los siguientes seis meses posteriores al término de su mandato, salvo con autorización de salida aprobada por el Congreso, con el voto favorable de por lo menos los dos tercios del número legal de congresistas, considerando las razones objetivas que motivan la solicitud.

Para postular a Presidente de la República, Vicepresidente, Congresista o Alcalde; los Gobernadores y Vicegobernadores Regionales deben renunciar al cargo seis (6) meses antes de la elección respectiva.

La ley establece porcentajes mínimos para hacer accesible la representación de género, comunidades campesinas y nativas, y pueblos originarios en los Consejos Regionales. Igual tratamiento se aplica para los Concejos Municipales.

Los Gobernadores Regionales están obligados a concurrir al Congreso de la República cuando éste lo requiera de acuerdo a ley y al Reglamento del Congreso de la República, y bajo responsabilidad.

11. Una vez aprobada e iniciada la vigencia de la ley de reforma constitucional que se propone, sería necesario promover y aprobar su desarrollo legislativo para regular las formalidades del impedimento de salida del territorio nacional, las consecuencias de contravenir la restricción y el procedimiento para, en el caso que se justifique, autorizar la salida temporal del país por razones objetivas.
12. El procedimiento de reforma constitucional debe ser el establecido por el artículo 206 de la Constitución Política del Perú; es decir, su aprobación por la mayoría absoluta del número legal de integrantes del Congreso y su ratificación mediante referéndum. Sin embargo, el Congreso podría utilizar la variante optativa prevista en la misma disposición constitucional, que consiste en la aprobación de la reforma en dos legislaturas ordinarias sucesivas, con el voto favorable, en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de congresistas.

Efecto de la ley que se propone sobre la legislación nacional

13. La ley de reforma constitucional que se propone reformaría los artículos 117 y 191 de la Constitución Política del Perú, y para su plena implementación se requeriría promover y aprobar diversas reformas en las leyes orgánicas y procesales que regulan la organización y el funcionamiento de los órganos competentes y los procesos aplicables.

Análisis de costo beneficio de la futura ley

14. La Constitución no establece limitaciones con relación al ejercicio del derecho de iniciativa legislativa por parte de quienes integran el Congreso de la República cuando se trata de proposiciones de reforma de la Constitución que, sin duda, exigen de la habilitación de recursos para llevar a cabo el referéndum; sin perjuicio de la reducción de costos que significaría la decisión de utilizar la variante de reforma optativa que permite obviar la consulta popular.
15. El beneficio probable —expresado en la existencia de un régimen que contribuya a facilitar la acción oportuna y eficaz de los órganos competentes, y ayude a desincentivar y reducir la corrupción en los más altos niveles del funcionariado—justifica ampliamente el costo que podría significar la aprobación y puesta en vigencia de la reforma que se propone, porque impactaría en la mejora de los estándares de moralidad y ética pública y el uso eficiente de los recursos públicos en beneficio de las peruanas y los peruanos y del desarrollo del país.

Relación con las políticas de Estado expresadas en el Acuerdo Nacional

16. Aunque el proyecto de ley de reforma constitucional que se presenta tiene relación con la vigésimo cuarta –afirmación de un Estado eficiente y transparente—y , en especial, la vigésimo sexta –promoción de la ética y la transparencia y erradicación de la corrupción, el lavado de dinero, la evasión tributaria y el contrabando en todas sus formas—políticas de Estado del Acuerdo Nacional, la transversalidad y el impacto histórico de la corrupción en el Perú, permite afirmar que por efecto de la reforma se avanzaría en el cumplimiento de muchas otras políticas contenidas en este importante instrumento consensual nacional.

Fórmula normativa

17. Se propone la siguiente fórmula normativa:

El Congreso de la República;
Ha dado la siguiente Ley:

Ley de reforma de los artículos 117 y 191 de la Constitución Política del Perú, con la finalidad instaurar el régimen de residencia temporal para los ex presidentes de la república y ex gobernadores regionales

Artículo Único. - Reforma de los artículos 117 y 191 de la Constitución Política del Perú

Reformase los artículos 117 y 191 de la Constitución Política del Perú, en los siguientes términos:

Artículo 117.- El Presidente de la República solo 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.

Al término de su período, y de acuerdo a ley, quien ha ejercido el cargo de Presidente de la República cumple un régimen de residencia temporal. No puede salir del territorio nacional sin autorización del Congreso durante los siguientes seis meses posteriores al término de su mandato, salvo con autorización de salida aprobada por el Congreso, con el voto favorable de por lo menos los dos tercios del número legal de congresistas, considerando las razones objetivas que motivan la solicitud.



Firmado digitalmente por:
GONZALES SANTOS MIGUEL
ANGEL FIR 25842898 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 19/10/2020 15:24:58-0500



Firmado digitalmente por:
SOLIS GUTIERREZ ZENAIDA
FIR 08250386 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/10/2020 22:32:04-0500



Firmado digitalmente por:
OLIVARES CORTES Daniel
Federico FIR 40933730 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/10/2020 21:22:52-0500

Artículo 191.- Los gobiernos regionales tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Coordinan con las municipalidades sin interferir sus funciones y atribuciones.

La estructura orgánica básica de estos gobiernos la conforman el Consejo Regional, como órgano normativo y fiscalizador, el Gobernador Regional, como órgano ejecutivo, y el Consejo de Coordinación Regional integrado por los alcaldes provinciales y por representantes de la sociedad civil, como órgano consultivo y de coordinación con las municipalidades, con las funciones y atribuciones que les señala la ley. El Consejo Regional tendrá un mínimo de siete (7) miembros y un máximo de veinticinco (25), debiendo haber un mínimo de uno (1) por provincia y el resto, de acuerdo a ley, siguiendo un criterio de población electoral.

El Gobernador Regional es elegido conjuntamente con un Vicegobernador Regional, por sufragio directo por un período de cuatro (4) años. El mandato de dichas autoridades es revocable, conforme a ley. No hay reelección inmediata. Transcurrido otro período, como mínimo, los ex Gobernadores Regionales o ex Vicegobernadores Regionales pueden volver a postular, sujetos a las mismas condiciones. Los miembros del Consejo Regional son elegidos en la misma forma y por igual período. El mandato de dichas autoridades es irrenunciable, con excepción de los casos previstos en la Constitución.

Al término de su período, y de acuerdo a ley, quien ha ejercido el cargo de Gobernador Regional cumple un régimen de residencia temporal. No puede salir del territorio nacional sin autorización del Congreso durante los siguientes seis meses posteriores al término de su mandato, salvo con autorización de salida aprobada por el Congreso, con el voto favorable de por lo menos los dos tercios del número legal de congresistas, considerando las razones objetivas que motivan la solicitud.

Para postular a Presidente de la República, Vicepresidente, Congresista o Alcalde; los Gobernadores y Vicegobernadores Regionales deben renunciar al cargo seis (6) meses antes de la elección respectiva.

La ley establece porcentajes mínimos para hacer accesible la representación de género, comunidades campesinas y nativas, y pueblos originarios en los Consejos Regionales. Igual tratamiento se aplica para los Concejos Municipales.

Los Gobernadores Regionales están obligados a concurrir al Congreso de la República cuando éste lo requiera de acuerdo a ley y al Reglamento del Congreso de la República, y bajo responsabilidad.



Firmado digitalmente por:
NUÑEZ SALAS JOSE ANTONIO
FIR 28534364 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/10/2020 21:04:34-0500



Firmado digitalmente por:
PALOMINO SAAVEDRA
ANGELICA MARIA FIR 02868375 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/10/2020 21:50:48-0500



Firmado digitalmente por:
DE BELAUDE DE CARDENAS
Alberto FAU 20161749128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/10/2020 21:15:43-0500



Firmado digitalmente por:
SAGASTI HOCHHAUSLER
FRANCISCO RAFAEL FIR 07274281
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/10/2020 18:14:54-0500



Firmado digitalmente por:
SAGASTI HOCHHAUSLER
FRANCISCO RAFAEL FIR 07274281 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/10/2020 18:15:57-0500



Firmado digitalmente por:
LIZARRAGA HOUGHTON
Carolina FIR 09338553 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/10/2020 20:01:08-0500

CONGRESO DE LA REPUBLICA

Lima, 22 de OCTUBRE del 20 20

Según la consulta realizada, de conformidad con el
Artículo 77º del Reglamento del Congreso de la
República: **pase la Proposición N° 6509 para su
estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) de**
CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO

.....

.....

.....



JAVIER ANGELES ILLMANN
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA