

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO

INFORME SOBRE LA SOLICITUD DE RECONSIDERACIÓN PRESENTADA POR EL CONGRESISTA JOSÉ LEÓN LUNA GÁLVEZ RESPECTO DE LA SUSPENSIÓN IMPUESTA MEDIANTE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA Nº 016-2001-CR

Señor Presidente y Señores Miembros de la Comisión de Constitución y Reglamento:

El presente Informe, elaborado en mi condición de Congresista de la República integrante de la Comisión de Constitución y Reglamento tiene por finalidad que la opinión de nuestra comisión sea respetuosa del Estado de Derecho y de los principios fundamentales que lo sustentan.

A. ANTECEDENTES

1. Situación del Congresista José Luna Gálvez

- 1.1 La Resolución Legislativa Nº 016-2001-CR, publicada en el Diario Oficial "El Peruano" el 5 de abril del 2002, determinó la **SUSPENSIÓN** en el ejercicio de cualquier función pública y hasta el término del proceso penal (que actualmente se encuentra en trámite por la supuesta comisión de los delitos de cohecho pasivo impropio y receptación, hechos que presuntamente habría cometido durante el año 2000) del Congresista José León Luna Gálvez, integrante del Partido Político Solidaridad Nacional y miembro de la actual bancada parlamentaria de Unidad Nacional.
- 1.2 Durante el periodo parlamentario anterior la condición del señor Luna Gálvez fue de **CONGRESISTA SUSPENDIDO**, y **no fue reemplazado** por ningún congresista accesitario, en razón que recién mediante la Resolución Legislativa Nº 025-2005-CR, publicada con fecha 21 de julio de 2006, modifica entre otros, el Artículo 25º del Reglamento del Congreso, regulando el reemplazo de representantes del Congreso por el accesitario.
- 1.3 El señor José Luna Gálvez, al no tener impedimento en su postulación en las recientes elecciones presidenciales y congresales, fue **reelegido** Congresista de la República en representación de la Alianza Unidad Nacional para el **período 2006-2011**.
- 1.4 Mediante escritos de fecha 30 de junio y de 09 de agosto de 2006, el Congresista de la República José León Luna Gálvez solicita la reconsideración de la suspensión en el ejercicio de cualquier función pública, dispuesta en su contra



mediante la Resolución Legislativa Nº 016-2001-CR, de fecha 03 de abril de 2002, a fin de que se levante la sanción impuesta por ser inconstitucional e ilegal y se ratifique por la Mesa Directiva y Consejo Directivo la decisión adoptada por la Junta de Portavoces, que se pronunció en el sentido de declarar incorporados y aptos en el ejercicio de su función parlamentaria a los Congresistas que han prestado juramento de ley.

El Consejo Directivo, en su sesión de fecha 4 de julio y 16 de agosto de 2006, acordó por unanimidad que la Comisión de Constitución y Reglamento informe sobre la solicitud de reconsideración presentada y el pedido de ratificación. Los documentos se encuentran en la Comisión de Constitución y Reglamento desde el 11 y 17 de agosto de 2006, respectivamente.

- 1.5 El señor José León Luna Gálvez fue electo Congresista para el periodo 2006-2011. En ese sentido, participó en la Instalación de la Junta Preparatoria, en la juramentación y en la elección de la Mesa Directiva. Asimismo, hasta la fecha, viene participando como cualquier otro Congresista en todos los actos propios de la función congresal (Comisiones, Plenos, etc.)

B. ANÁLISIS DE LA MEDIDA DE SUSPENSIÓN

1. Los diferentes alcances de la Suspensión y la Inhabilitación

1.1 La Constitución Política de 1993 prescribe en su Artículo 100º que es atribución del Congreso de la República, suspender al funcionario para el ejercicio de la función pública hasta por diez años, plazo que también es aplicable para el caso de la inhabilitación.

1.2 Sin embargo, debe señalarse que **la sanción de inhabilitación no puede equipararse con la sanción de suspensión**, por cuanto la inhabilitación es una sanción que reviste mayor gravedad. Es así que las consecuencias para este último supuesto son diferentes:

- A) Con la Inhabilitación, el señor Luna Gálvez no hubiera podido volver a postular al cargo de Congresista de la República, como efectivamente ocurrió. Ello, por cuanto la inhabilitación, despliega sus efectos excluyentes en adelante.
- B) Con la Inhabilitación, el señor Luna Gálvez hubiera sido necesariamente reemplazado por el congresista accesorio de acuerdo a ley.
- C) Con la Suspensión, el señor Luna Gálvez pudo postular sin impedimento alguno.
- D) Con la Suspensión no se produce el desafuero, en el sentido que no pierde el mandato parlamentario, y, en consecuencia, tampoco el Congresista es depuesto del cargo ni de sus privilegios.

2. El plazo de la Suspensión y sus alcances constitucionales

2.1 Debe considerarse que bajo la premisa de que la Constitución es una norma abierta que está sujeta a interpretación, y que el Tribunal Constitucional ha reconocido en reiterada jurisprudencia el principio **in dubio pro homine** (del que se desprende el principio de presunción de inocencia), como uno de los principios de interpretación rectores del Estado Constitucional de Derecho, el plazo a considerarse, tanto para la inhabilitación como para la suspensión, no puede operar de igual modo, pues ello resultaría una situación arbitraria.

2.2 Bajo la premisa de interpretación constitucional del **in dubio pro homine**, se debe acoger una concepción amplia en la aplicación de las leyes a la luz de los



derechos fundamentales. En ese sentido, no es razonable establecer, a priori y en abstracto, una aplicación generalizada del plazo máximo que prevé la Constitución para el caso de la suspensión. Si bien la norma establece un margen de facultad para el Congreso en relación a los plazos de la sanción, también expresamente distingue los supuestos de suspensión y de inhabilitación (cuyas consecuencias para este último caso, como se ha señalado, son más lesivas).

- 2.3 En virtud de ello, la norma debe ser interpretada en su verdadera dimensión, es decir, aplicando el principio de concordancia práctica, que establece que toda aparente tensión entre disposiciones constitucionales (por un lado, se establece un margen de plazo igual para la suspensión y la inhabilitación y; por el otro, se distinguen los referidos conceptos, en atención de las consecuencias diferentes que cada uno ocasiona, que en el caso de la inhabilitación son más gravosas), debe ser resuelta optimizando su interpretación, es decir compatibilizándolas de tal manera que se establezca una situación de coherencia normativa de acuerdo con los valores y principios que la Constitución reconoce.
- 2.4 Ha de entenderse que uno de los valores fundamentales de la Democracia es precisamente el principio de **in dubio pro homine**, que integra la idea de que "todo precepto constitucional, incluso aquellos pertenecientes a la denominada Constitución orgánica se encuentran reconducidos a la protección de los derechos fundamentales" (STC N° 5854-2005-PA/TC)
- 2.5 En el caso del señor Luna Gálvez, se afecta directamente su derecho constitucional de elección y trabajar en el cargo para el cual fue elegido, en el sentido que la Resolución materia de controversia, no sólo no ha determinado un plazo cierto de suspensión, sino que éste acarrea la amenaza de convertirse en el plazo máximo, es decir, diez años, por lo que resulta lesivo a los principios de Proporcionalidad y Racionabilidad.
- 2.6 La arbitrariedad de la medida además de la equiparación de los plazos para inhabilitación y la suspensión, se refleja en el hecho de la demora en la Resolución de su caso en la vía judicial, por cuanto ésta es una circunstancia que es ajena a la responsabilidad del Congresista suspendido, y que de ninguna manera puede ser causa suficiente para que la suspensión se convierta en indeterminada. La inoperatividad del órgano judicial, no debe servir como justificación ni argumento válido para convalidar conductas arbitrarias por parte de la Administración Pública, máxime si se afectan derechos fundamentales.

3. La facultad sancionadora del Congreso de la República a partir de la comisión de delitos

- 3.1 El Tribunal Constitucional en la Sentencia recaída en el Expediente N° 0006-2003-AI, precisó en el fundamento 15:

"(...) ¿Acaso el Congreso puede imponer sanciones por delitos que no han sido declarados por el Poder Judicial? Sin duda, la respuesta es negativa, porque si así fuera se quebraría no solo el principio de separación de poderes sobre el que se sustenta todo Estado democrático de derecho (artículo 43° de la Constitución), sino también el principio de presunción de inocencia (párrafo e, inciso 24), de su artículo 2°). Es por ello que la referida frase del inciso j) del artículo 89° del Reglamento del Congreso, debe ser interpretada como aquella potestad sancionadora de la que es titular el Congreso,



para imponer las sanciones previstas en el primer párrafo del artículo 100º de la Constitución, por los delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones por los funcionarios enumerados en el artículo 99º de la Constitución, siempre que dichos delitos hayan sido previamente declarados como tales en una sentencia firme expedida por el Poder Judicial, quedando proscrita toda interpretación contraria”

3.2 En ese orden de ideas, queda claro, por extensión, que las sanciones que el Congreso de la República emita a partir de la comisión de delitos, sólo puede operar cuando medie una Sentencia condenatoria firme expedida por el Poder Judicial, caso contrario se vulneran dos principios elementales del Estado Constitucional y Democrático de Derecho: la Separación de Poderes y la Presunción de Inocencia.

3.3 A mayor abundamiento, la Resolución que decretó la Suspensión carece de motivación, elemento esencial que integra el derecho fundamental de defensa, y que como tal no puede ser un derecho con eficacia únicamente en sede jurisdiccional, tal como lo ha reconocido el Tribunal Constitucional:

“3. En todo Estado Constitucional y Democrático de Derecho la motivación debida de las decisiones de las entidades públicas –sean o no de carácter jurisdiccional– es un derecho fundamental que forma parte del contenido esencial del derecho a la tutela procesal efectiva. El derecho a la motivación debida constituye una garantía fundamental en los supuestos en que con la decisión emitida se afecta de manera negativa la esfera o situación jurídica de las personas. Así, toda decisión que carezca de una motivación adecuada, suficiente y congruente, constituirá una decisión arbitraria y, en consecuencia, inconstitucional”¹.

3.4 Ello es así, porque aún cuando la decisión del órgano tenga naturaleza política, si afecta derechos fundamentales, se exigirá en todos los casos una motivación expresa. Lo que se refuerza en el caso del cargo de Congresista, toda vez que los derechos involucrados no se limitan al parlamentario, sino también que se extiende a los derechos de sus electores, que lo designaron en ejercicio legítimo de su derecho constitucional a elegir, no siendo razonable el argumento *“que todas las Resoluciones Legislativas son así”* pues de ser el caso tendríamos que admitir que todos están mal y correspondería, por consiguiente, para quien se sienta afectado hacer valer su derecho conforme a Ley.

3.5 Ello, sin dejar de considerar la afectación directa al Principio de Presunción de Inocencia, y por ende al Principio del Debido Proceso, reconocido ampliamente en el Sistema Internacional de Protección de Derechos Humanos, como en la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional, órgano este último que ha definido sus alcances en los siguientes términos:

“A todo procesado se le considera inocente mientras no se pruebe su culpabilidad; vale decir, hasta que no se exhiba prueba en contrario. Rige desde el momento en que se imputa a alguien la comisión de un delito, quedando el acusado en condición de sospechoso durante toda la tramitación del proceso, hasta que se expida la sentencia definitiva (FJ 20, 21 y 22)”².

¹ EXPEDIENTE N° 3381-2005-PA/TC

² EXPEDIENTE N° 0618-2005-HC/TC



- 3.6 En el caso del Congresista Luna Gálvez, se ha impuesto una sanción con un fundamento concreto: la supuesta participación del Congresista en ilícitos penales. Sin embargo, dicha sanción no ha tenido en cuenta (lo que se evidencia además con la falta de motivación de la Resolución que ordenó sus suspensión) que no existe una resolución firme que haya declarado la responsabilidad del Congresista en los delitos por los que se le acusa; situación que claramente vulnera el principio de Presunción de Inocencia, que además tiene la condición de derecho constitucional.

4. La extinción de la Suspensión

- 4.1 El artículo 100 de la Constitución distingue perfectamente la inhabilitación de la suspensión. Por ello, como reiterativamente se ha señalado, no es posible en ninguna circunstancia, que ambos puedan ser equiparados.
- 4.2 Nadie puede ser suspendido en una función que ya no tiene: la suspensión opera mientras dura el cargo que se desempeña. Ello, es precisamente lo que determina su diferenciación con una inhabilitación, que sí tiene efectos posteriores (impedir a una persona que ya no tiene función, la posibilidad de acceder a una nueva).
- 4.3 En ese sentido, siendo que la sanción impuesta al Congresista Luna Gálvez es la Suspensión, desde el momento en que terminó su período como parlamentario (2001-2006), en cuyo tiempo se produjo la Resolución Legislativa Nº 016-2002-CR, dicha medida quedó extinguida. Determinar lo contrario, es decir, que la suspensión continúe en un posterior período, significa equiparar los alcances de la suspensión con la inhabilitación, situación que no es viable ni jurídica, ni mucho menos constitucionalmente.
- 4.4 Correspondería al Pleno del actual Congreso de la República pronunciarse por una nueva Suspensión o no del Congresista Luna Gálvez

C. CONCLUSIONES

1. La Suspensión impuesta al Congresista José León Luna Gálvez, mediante Resolución Legislativa Nº 016-2002-CR, al carecer de motivación vulnera su derecho de defensa y el principio del debido proceso, en tanto la motivación debida de las decisiones de las entidades públicas (sean o no de carácter jurisdiccional) es un derecho fundamental que forma parte del contenido esencial del derecho a la tutela procesal efectiva.
2. La Suspensión decretada, que tiene fundamento en la responsabilidad del Congresista José León Luna Gálvez por la supuesta comisión de delitos, vulnera el principio de presunción de inocencia y el principio de separación de poderes, en tanto la sanción ha sido impuesta sin mediar sentencia judicial firme emitida por el Poder Judicial.
3. La Suspensión impuesta al Congresista José León Luna Gálvez quedó extinguida al culminar su período como Congresista en el período 2001-2006. Determinar que la suspensión sigue surtiendo efectos en el presente período legislativo, significaría equiparar la suspensión con la inhabilitación, lo que es un imposible jurídico.
4. La Suspensión al ser una medida de naturaleza cautelar, aplicable luego que el Congreso declara haber lugar a la formación de causa en materia penal, debe responder en un plazo razonable y proporcional a la imputación y no dejarse al




libre arbitrio de una Resolución Judicial firme dado que la experiencia de los casos judiciales ha demostrado su retardo e injusticia. Maxime cuando, cabe destacar que el Tribunal Constitucional (TC) en la Sentencia N° 006-2003-AL, precisa en su considerando 15, que la potestad sancionadora del Parlamento, prevista del Artículo 100° de la Constitución y por la cual el Congreso está facultado, sin participación de la Comisión Permanente, para imponer al funcionario público, las sanciones de Suspensión, destitución y/o inhabilitación, en los casos de delitos funcionales se impondrán siempre y cuando exista una condena penal impuesta por el Poder Judicial, proscribiendo toda interpretación en contrario.

5. Al pronunciarnos por la no Suspensión es improcedente el reemplazo del Congresista José León Luna Gálvez por el accesitario.
6. Son procedentes las solicitudes presentadas por el Congresista José León Luna Gálvez, quien tiene plenos sus derechos como Congresista de la República, de conformidad con las conclusiones expuestas en el presente informe, en todo caso, correspondería al Pleno del actual Congreso de la República, pronunciarse.

Salvo mejor parecer

Lima, 26 de octubre de 2006




Dr. CARLOS ALBERTO TORRES CARO
Congresista de la República