

Proyecto de Ley N° 6758/2020-CR



LEONARDO INGA SALES
CONGRESISTA DE LA REPUBLICA

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la Universalización de la Salud"



LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 93° DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ

Los congresistas que suscriben, a iniciativa del Congresista de la República **LEONARDO INGA SALES**, ejerciendo el derecho que les confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Estado, concordante con los artículos 22° - C 67°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente:

PROYECTO DE LEY

FORMULA LEGAL

LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 93° DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ

ARTÍCULO ÚNICO.- Modificación del artículo 93° de la Constitución Política del Perú

Modifícase el artículo 93° de la Constitución Política del Perú, conforme a los siguientes términos:

Artículo 93°.- Inmunidad Parlamentaria

Los congresistas representan a la Nación. No están sujetos a mandato imperativo ni a interpelación.

No son responsables ante autoridad ni órgano jurisdiccional alguno por las opiniones y votos que emiten en el ejercicio de sus funciones.

No pueden ser procesados ni presos sin previa autorización **de la Corte Suprema de Justicia, en los casos de delitos comunes imputados durante el ejercicio de su mandato; así como aquellos delitos cometidos, antes de su elección como Congresista, será el Poder**

Judicial quien se encargue de dicho proceso hasta la ejecución del mismo.

POR TANTO:

Mando se publique y cumpla.



Firmado digitalmente por:
INGA SALES Leonardo FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08/12/2020 10:16:09-0500



Firmado digitalmente por:
RUIZ PINEDO Rolando Ruben
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 09/12/2020 14:36:57-0500



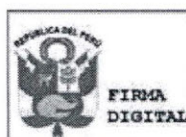
Firmado digitalmente por:
SALINAS LOPEZ Franco FAU
20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 08/12/2020 10:29:17-0500



Firmado digitalmente por:
SAAVEDRA OCHARAN Monica
Elizabeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08/12/2020 11:15:12-0500



Firmado digitalmente por:
AGUILAR ZAMORA Manuel FAU
20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 09/12/2020 13:34:33-0500



Firmado digitalmente por:
FABIAN DIAZ YESSY NELIDA
FIR 45369316 hard
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 09/12/2020 12:29:22-0500



Firmado digitalmente por:
FABIAN DIAZ YESSY NELIDA
FIR 45369316 hard
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 09/12/2020 12:29:01-0500

✓ CONGRESO DE LA REPUBLICA

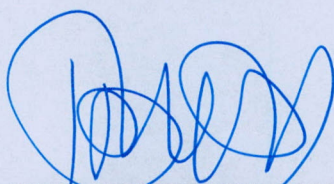
Lima, ...10.....de...DICIEMBRE...del 2020....

Según la consulta realizada, de conformidad con el
Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la
República: pase la Proposición N° 6758 para su
estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) de
CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO.

.....

.....

.....



HUGO ROVIRA ZAGAL
DIRECTOR GENERAL PARLAMENTARIO
Encargado de la Oficina Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Inmunidad parlamentaria es un conjunto de prerrogativas de los parlamentarios, con la finalidad de desarrollar sus actividades con plena libertad, fundamentalmente respecto a la función de fiscalización.

“Los Congresistas gozan también de la inmunidad parlamentaria prevista en el último párrafo del artículo 93° de la Constitución”¹ y cuyo procedimiento de levantamiento se encuentra regulado en el artículo 16° del Reglamento del Congreso.

Según lo señalado por la sentencia del Tribunal Constitucional; **“ se trata de una garantía procesal penal de carácter político de la que son titulares los cuerpos legislativos de un Estado a favor de sus miembros, de forma tal que estos no puedan ser detenidos ni procesados penalmente, sin la aprobación previa del Parlamento. Su objeto es prevenir aquellas detenciones o procesos penales que, sobre bases estrictamente políticas, pretendan perturbar el debido funcionamiento del Congreso o alterar su conformación”².**

En nuestro país, hemos tenido experiencias no muy gratas, respecto a ciudadanos con procesos judiciales que postularon al Congreso, con la única finalidad de ampararse en la *inmunidad parlamentaria*, obstruyendo el desarrollo del proceso judicial y por ende el cumplimiento de una condena en los casos que así lo ameritaron.

Bajo la premisa inicial que la inmunidad de la que gozan los Congresistas **“es un mecanismo de protección de la autonomía y la independencia del Parlamento”³** y que los congresistas, al representar al pueblo y no estar

¹Constitución Política del Perú. Consulta: 10 de mayo de 2019.

<http://www.congreso.gob.pe/Docs/files/constitucion/Constitucion-politica-08-04-19.pdf>

² EXP. N.O 0006-2003-AI/TC.

³ Artículo 93° de la Constitución Política del Perú.

sujetos a mandato imperativo, no deben ser presionados por ningún elemento externo al propio Congreso.

Así concebida **"La inmunidad es una institución netamente parlamentaria y eso es tradicional en la gran mayoría de países democráticos y desarrollados"**.

En este sentido, la inmunidad parlamentaria no es un simple derecho personal, sino una protección al Congreso en su acción autónoma, derecho ante el cual, el congresista no puede renunciar, como tampoco puede hacerlo a su cargo, de acuerdo al artículo 95° de la Constitución Política del Perú.

La base fundamental del Derecho Constitucional radica en el artículo 93° de la Constitución, que dispone que los Congresistas **"No pueden ser procesados ni presos sin previa autorización del Congreso o de la Comisión Permanente"**.

El mantener una política proteccionista, como actualmente se encuentra, podría conducir, a abusos contra terceras personas, convirtiendo al Congresista en un funcionario que podría actuar a su libre albedrío, dañando el honor y la honra de los ciudadanos, quienes ciertamente adolecen de los medios de protección a su honor, tal como lo observo la "Comisión Villarán" al redactar el anteproyecto de la constitución de 1933.

La inclusión en el artículo 103° de la Constitución, que fuera aprobada en referéndum nacional, dispone que: **"La Constitución no ampara el abuso del derecho"**⁴, razón por la cual es imperativo establecer un mecanismo para evitar la impunidad y un uso equivocado del espíritu de la norma.

La inmunidad parlamentaria es una prerrogativa constitucional otorgada a los congresistas de la República, en su condición de miembros del Parlamento, que establece como requisito previo para su procesamiento penal o su detención, la

⁴Artículo 103° de la Constitución Política del Perú

autorización del Congreso. La finalidad de la inmunidad parlamentaria es prevenir e impedir que se inicien procesos penales y/o detenciones que tengan

un contenido estrictamente político y con ello se pretenda perturbar el funcionamiento del Congreso o alterar su conformación. El Tribunal Constitucional señaló que esta prerrogativa ***“no puede considerarse como un derecho o una prerrogativa individual de los congresistas, sino como una garantía institucional del Parlamento que protege la función congresal y al propio Poder Legislativo; es decir, se trata de una prerrogativa institucional”***⁵.

Esta prerrogativa está reconocida en el artículo 93° de nuestra Constitución y desarrollada en el artículo 16° del Reglamento del Congreso. En este último, se establece que la Comisión de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria deberá verificar que la motivación de la solicitud de levantamiento tiene carácter legal y no de índole política, racial, religiosa o de otra naturaleza discriminatoria.

En el año 2006, se implementaron cambios importantes en la normativa que la regula, a partir de la aprobación de la Resolución Legislativa N° 015-2005-CR que modificó el artículo 16° del Reglamento del Congreso, lo que permitió pasar de una inmunidad parlamentaria absoluta que protegía a los legisladores de cualquier procesamiento penal o detención por delito común sin importar la fecha en que se inició el proceso, a una inmunidad parlamentaria relativa que establece límites de temporalidad.

Esta reforma legislativa fue declarada constitucional mediante la emblemática sentencia del Tribunal Constitucional N° 26-2006-AI/TC, que resolvió declarando infundada la demanda de inconstitucionalidad presentada por el excongresista Javier Valle-Riestra Gonzáles Olaechea.

⁵ STC Expediente N° 26-2006-AI/TC: Fundamento jurídico N° 15

Los ámbitos de protección de la inmunidad parlamentaria son:

“• **Ámbito material:** *La inmunidad parlamentaria solo rige para procesos penales, por lo que los legisladores no están protegidos de acciones civiles o procedimientos administrativos. Esta prerrogativa está diseñada, en principio, para proteger a los congresistas de procesos penales por delitos comunes, siendo un requisito para la formalización de la investigación preparatoria la autorización de levantamiento de inmunidad parlamentaria emitida por el Congreso, conforme lo establece el artículo 452° del Código Procesal Penal. No obstante ello, esto no impide al Ministerio Público a poder realizar diligencias preliminares por la presunta comisión de un delito común conforme a las reglas del Código Procesal Penal. Las principales diferencias entre ambas prerrogativas son su procedimiento (manejadas por distintas comisiones parlamentarias) y vigencia (mientras la inmunidad parlamentaria dura hasta un mes después de haber cesado el cargo, el antejuicio político está vigente hasta cinco años después).*

• **Ámbito temporal:** *No están incluidos en el ámbito de protección de esta prerrogativa, los procesos penales iniciados previamente a la elección del congresista (independientemente de la fecha en que se cometió el delito), por lo que estos no se suspenden ni se archivan. En caso el proceso iniciado previamente, concluya durante el ejercicio del cargo de congresista o hasta un mes después de cesar en sus funciones, y se le imponga una medida de detención, lo que corresponde es iniciar el levantamiento de la inmunidad de arresto. Cabe señalar, finalmente, que conforme a lo establecido en el artículo 84° del Código Penal, la prescripción de la acción penal se suspende mientras se encuentre pendiente el levantamiento de la inmunidad parlamentaria de los congresistas”.*

LEGISLACION PERUANA

Constitución 1993: Inmunidad Parlamentaria

Artículo 93.- Los congresistas representan a la Nación. No están sujetos a mandato imperativo ni a interpelación. No son responsables ante autoridad ni órgano jurisdiccional alguno por las opiniones y votos que emiten en el ejercicio de sus funciones. No pueden ser procesados ni presos sin previa autorización del Congreso o de la Comisión Permanente, desde que son elegidos hasta un mes después de haber cesado en sus funciones, excepto por delito flagrante, caso en el cual son puestos a disposición del Congreso o de la Comisión Permanente dentro de las veinticuatro horas, a fin de que se autorice o no la privación de la libertad y el enjuiciamiento.

Reglamento del Congreso: Inmunidades de arresto y proceso⁶

Artículo 16.- Los congresistas no pueden ser procesados ni presos sin previa autorización del Congreso o de la Comisión Permanente, desde que son elegidos hasta un mes después de haber cesado en sus funciones, excepto por delito flagrante, caso en el cual son puestos a disposición del Congreso o de la Comisión Permanente a más tardar dentro de las veinticuatro horas, a fin de que se autorice o no la privación de la libertad y el enjuiciamiento. La inmunidad parlamentaria no protege a los congresistas contra las acciones de naturaleza diferente a la penal, que se ejerzan en su contra, ni respecto de los procesos penales iniciados ante la autoridad judicial competente, con anterioridad a su elección, los que no se paralizan ni suspenden.

La petición para que se levante la inmunidad parlamentaria y se autorice a tramitar un proceso penal en contra de un congresista, a que se refiere el tercer párrafo del artículo 93° de la Constitución Política del Perú, será formulada por

⁶ 1995. Reglamento del Congreso de la República. Consulta: 10 de mayo de 2019.
<http://www.congreso.gob.pe/Docs/files/reglamento/reglamento-congreso-10-03-18.pdf>

una Comisión conformada por Vocales Titulares de la Corte Suprema de Justicia designada por su Sala Plena. Dicha Comisión evalúa que la solicitud de

levantamiento del fuero que se presenta al Congreso de la República esté acompañada de una copia autenticada de los actuados, tanto en la investigación policial, fiscal y judicial; respecto del o de los supuestos delitos en los que estaría involucrado el Congresista. Dicho informe será presentado por escrito, acompañado de la solicitud de levantamiento del fuero, al Congreso de la República. El procedimiento parlamentario es el siguiente:

Recibida la solicitud, la Presidencia del Congreso, dentro de las veinticuatro horas siguientes, la pone en conocimiento de la Comisión de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria compuesta por quince (15) congresistas elegidos por el Pleno del Congreso, con el voto de la mitad más uno de su número legal. La Comisión de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria sin referirse al fondo del asunto, tiene un plazo de cuatro (4) días útiles para admitir la solicitud de levantamiento de inmunidad, o según sea el caso, pedir a la Corte Suprema de Justicia que se subsanen los defectos o vicios procesales de dicha solicitud y sus anexos. Evalúa los actuados y determina que solo exista motivación de carácter legal y no de índole política, racial, religiosa o de otra naturaleza discriminatoria.

Los pedidos que no se encuentren dentro de los supuestos establecidos en el presente artículo serán rechazados de plano y devueltos a la Corte Suprema de Justicia. Admitida la solicitud, el presidente de la Comisión de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria convoca a sesión dentro de los tres (3) días hábiles siguientes y cita al congresista para que ejerza personalmente su derecho de defensa, pudiendo ser asistido por letrado. Se señalarán dos (2) fechas con intervalo de un (1) día para el ejercicio del derecho de defensa del parlamentario. La inasistencia del parlamentario no suspende el procedimiento. En el supuesto que el congresista se allane por escrito, con firma legalizada o fedateada, al pedido de levantamiento de inmunidad parlamentaria, la Comisión de

Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria dictaminará, en un plazo máximo de tres (3) días hábiles siguientes al allanamiento, aprobándolo o

rechazándolo. La Comisión de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria dictamina en un plazo máximo de quince (15) días útiles, contados a partir del día siguiente de la realización de la sesión en la que se citó al congresista denunciado para su defensa. Dentro de los dos (2) días hábiles de emitido el dictamen por la Comisión de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria, el Consejo Directivo del Congreso lo consignará en la Agenda del Pleno de la sesión siguiente a la fecha de su recepción a fin de someterlo al debate y votación correspondiente.

El congresista aludido en la solicitud de levantamiento de fuero tiene derecho a usar hasta 60 minutos en su defensa, en cualquiera de las instancias, recibir oportunamente el dictamen respectivo, la transcripción de las intervenciones que realice, así como ser asistido por letrado. El levantamiento del fuero procede con los votos conformes de la mitad más uno del número legal de congresistas. Lo resuelto por el Pleno es comunicado a la Corte Suprema de Justicia.

Código Procesal Penal

Artículo 452°. - Ámbito

1. Los delitos comunes atribuidos a los congresistas, al Defensor del Pueblo y a los Magistrados del Tribunal Constitucional, desde que son elegidos hasta un mes después de haber cesado en sus funciones, no pueden ser objeto de investigación preparatoria y enjuiciamiento hasta que el Congreso, o el Pleno del Tribunal Constitucional en el caso de sus miembros, siguiendo el procedimiento parlamentario -o el administrativo en el caso del Tribunal Constitucional- que corresponda, lo autorice expresamente.
2. Si el funcionario ha sido detenido en flagrante delito deberá ser puesto en el plazo de veinticuatro horas a disposición del Congreso o del Tribunal

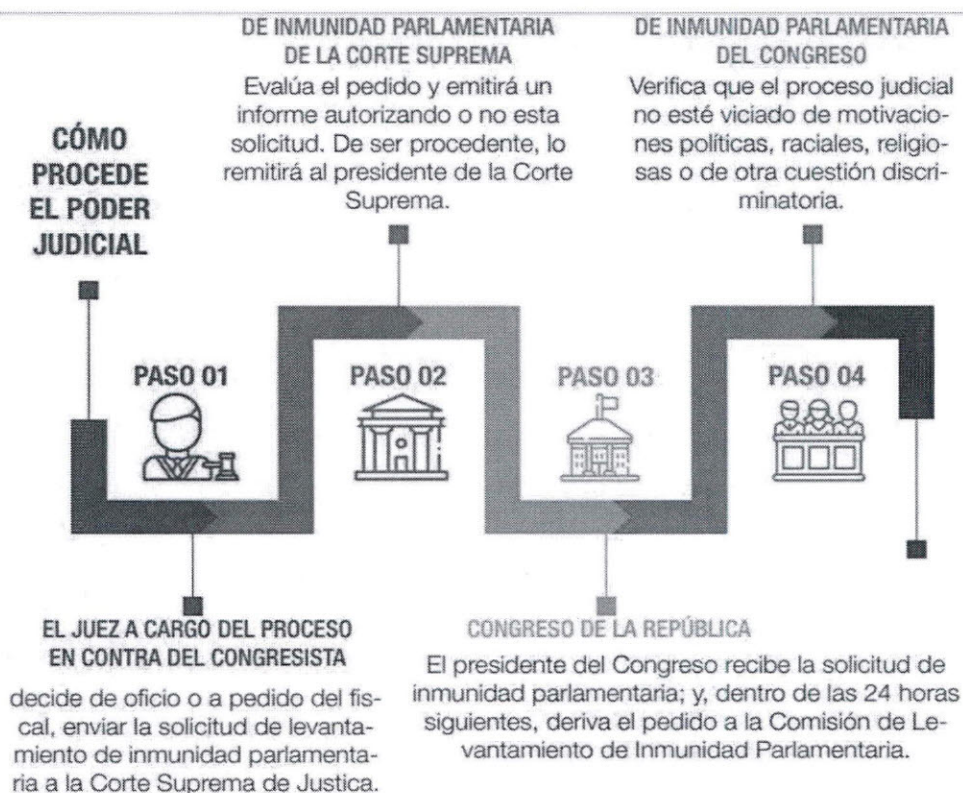
Constitucional, según el caso, a fin de que inmediatamente autorice o no la privación de libertad y el enjuiciamiento.

Artículo 453°. - Reglas del proceso y elevación del requerimiento de autorización de procesamiento.

1. El proceso penal, en estos casos, se seguirá bajo las reglas del proceso común. En la etapa de enjuiciamiento intervendrá un Juzgado colegiado. El recurso de casación procederá según las disposiciones comunes que lo rigen.
2. Si al calificar la denuncia, el Informe Policial o las indagaciones preliminares, o si en el curso del proceso se advierte que el imputado está incurso en las disposiciones del artículo anterior, el Juez de oficio o a petición de parte, previa audiencia, elevará los actuados respecto de aquél al Presidente de la Corte Superior correspondiente para que por su conducto se eleven las actuaciones al Congreso o al Tribunal Constitucional, según el caso, a fin de que se expida la resolución de autorización de procesamiento. Desde el momento en que se dicte la resolución, que es inimpugnable, se reservará lo actuado en ese extremo a la espera de la decisión de la autoridad competente, sin perjuicio de continuar la causa si existen otros procesados.

Procedimiento a seguir para el levantamiento de la 05 Inmunidad Parlamentaria
El procedimiento de levantamiento de inmunidad parlamentaria se lleva a cabo en el Congreso, específicamente en la Comisión de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria, acorde con el artículo 16° del Reglamento del Congreso; y en el Poder Judicial, tanto en el juzgado competente por el delito, como en la Comisión de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria de la Corte Suprema de Justicia, acorde con los artículos 452° y 453° del Código Procesal Penal, y la Resolución Administrativa de la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia de la República N° 009-2004-SP-CS.

El procedimiento establecido para el levantamiento de inmunidad parlamentaria, se sigue el siguiente trámite⁷:



LEGISLACION COMPARADA

En América Latina, la inmunidad parlamentaria está presente en 14 países: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, México, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Solamente en 4 países de América Latina no existe esta prerrogativa: Colombia, Honduras, Panamá y Bolivia. En Colombia se eliminó en la Constitución de 1991, en Honduras se eliminó mediante un Decreto Ley en el

⁷ PROETICA-Informe Análisis de la Inmunidad Parlamentaria, pág. 17.

año 2003, en Panamá se anuló en el año 2004 producto de una reforma constitucional y en Bolivia se eliminó en la Constitución del año 2009.

En México existe una reforma constitucional de eliminación de la inmunidad parlamentaria aprobada por la Cámara de Diputados en 2018, pero aún no es aprobada por la Cámara de Senadores. (IDEA Internacional: 2019).

En países como Estados Unidos, Australia, Holanda y Canadá no existe la inmunidad parlamentaria⁸ mientras que en Alemania, Francia, España e Italia todavía existe.

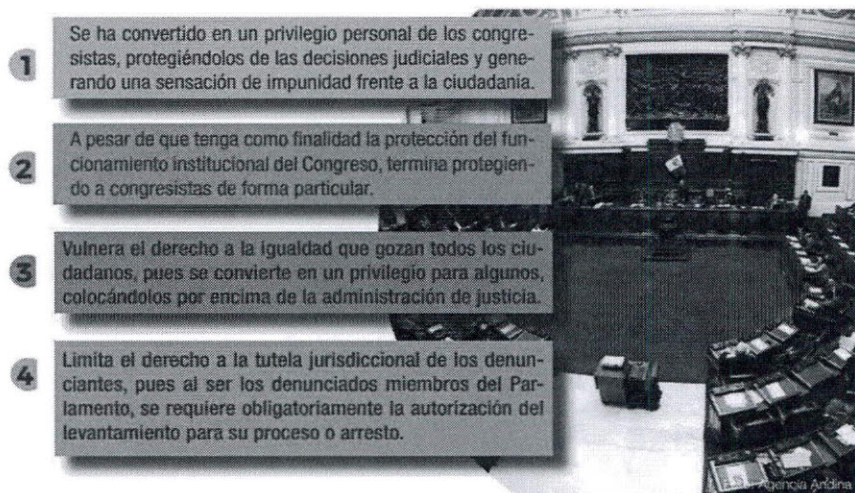
Existe una corriente cada vez más fuerte entre los especialistas que sostienen que el destino de la prerrogativa de la inmunidad parlamentaria es su eliminación. En Latinoamérica son cuatro los países en los que esta prerrogativa ya no existe, Colombia, Honduras, Panamá y Bolivia, cada uno con sus matices. Los

INMUNIDAD PARLAMENTARIA			
 PAÍS	 PROCESO	 ARRESTO	ÓRGANO COMPETENTE PARA PRONUNCIARSE SOBRE SU LEVANTAMIENTO
Argentina	-	●	Congreso
Alemania	●	●	Parlamento Federal
Australia	-	-	-
Canadá	-	-	-
Chile	●	●	Corte Suprema
Colombia	-	-	-
Costa Rica	●	●	Asamblea Constituyente
Ecuador	●	●	Asamblea Legislativa
España	●	●	La Cámara correspondiente
Estados Unidos	-	●	-
Italia	-	●	La Cámara correspondiente
México	●	●	Cámara de Diputados
Reino Unido	-	-	-

⁸ PROETICA-Informe Análisis de la Inmunidad Parlamentaria, pág. 19.

fundamentos⁹ que sostienen la propuesta de eliminación de la inmunidad parlamentaria son los siguientes:

La inmunidad parlamentaria, no puede ser utilizada como un refugio de personas que infringen la ley, pues estos deben ser tratados igual que cualquier otro ciudadano respecto a aquellos delitos que cometieron fuera del ejercicio de funciones como Congresista; evitando con ello la impunidad. Ante esta situación, se tiene la necesidad de plantear la reforma del artículo 93° de la Constitución Política del Perú.



En ese sentido la presente iniciativa legislativa, tiene por objetivo la modificación del artículo 93° de la Constitución Política, con la finalidad de evitar que Congresistas que cuenten con procesos judiciales pendientes por delitos cometidos antes de ser elegidos, y durante su mandato, se amparen en la inmunidad parlamentaria.

VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

Primera Política de Estado, referido al **"Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho"**, mediante el cual el Estado se

⁹ PROETICA-Informe Análisis de la Inmunidad Parlamentaria, pág. 22

comprometió a consolidar el régimen democrático y el Estado de derecho para asegurar un clima de estabilidad y cooperación política.

Segunda Política de Estado, referida a la **"Democratización de la vida política y fortalecimiento del sistema de partidos"**.

IMPACTO DE LA NORMA EN LA LEGISLACION NACIONAL

El presente proyecto modifica parcialmente el artículo 93° de la Constitución por lo que tendrá un impacto en distintas normas, específicamente en el Reglamento del Congreso y Código Procesal Penal.

<p>CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ ARTÍCULO 93° VIGENTE</p>	<p>CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ ARTÍCULO 93° MODIFICADA</p>
<p>Los congresistas representan a la Nación. No están sujetos a mandato imperativo ni a interpelación.</p> <p>No son responsables ante autoridad ni órgano jurisdiccional alguno por las opiniones y votos que emiten en el ejercicio de sus funciones.</p> <p>No pueden ser procesados ni presos sin previa autorización del Congreso o de la Comisión Permanente, desde que son elegidos hasta un mes después de haber cesado en sus funciones, excepto por delito flagrante, caso en el cual son puestos</p>	<p>Los congresistas representan a la Nación. No están sujetos a mandato imperativo ni a interpelación.</p> <p>No son responsables ante autoridad ni órgano jurisdiccional alguno por las opiniones y votos que emiten en el ejercicio de sus funciones.</p> <p>No pueden ser procesados ni presos sin previa autorización de la Corte Suprema de Justicia, en los casos de delitos comunes imputados durante el ejercicio de su mandato; así como aquellos delitos cometidos, antes de su elección</p>



LEONARDO INGA SALES
CONGRESISTA DE LA REPUBLICA

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la Universalización de la Salud"

a disposición del Congreso o de la Comisión Permanente dentro de las veinticuatro horas, a fin de que se autorice o no la privación de la libertad y el enjuiciamiento	como Congresista, será el Poder Judicial quien se encargue de dicho proceso hasta la ejecución del mismo.
--	--

ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

La modificación propuesta en el artículo 93° de la Constitución Política del Perú, no generará gastos al tesoro público. Por el contrario, contribuirá al fortalecimiento institucional del Congreso de la República y así lograr evitar la impunidad.