

PROYECTO DE LEY QUE ELIMINA LA INMUNIDAD PARLAMENTARIA PARA ACTOS PREVIOS A LA ASUNCION AL CARGO Y OTORGA A LA JUNTA NACIONAL DE JUSTICIA LA FACULTAD EXCLUSIVA DE RESOLVER LAS PETICIONES DE LEVANTAMIENTO

FÓRMULA LEGAL

LEY N° XXXXXX

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la siguiente Ley de Reforma Constitucional:

LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL SOBRE

LA INMUNIDAD PARLAMENTARIA DE LOS CONGRESISTAS ELECTOS

Artículo Primero. **Modificación del artículo 93 de la Constitución Política del Perú**

Modifíquese el artículo 93 de la Constitución Política del Perú en los términos siguientes:

*“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 acciones, opiniones y votos que emiten en el ejercicio **regular** de sus funciones **congresales**.*

*No pueden ser procesados ni presos **como consecuencia de sus funciones congresales, sin embargo, pueden ser investigados, procesados y presos por aquellos actos realizados anteriores a su función congresal, sin necesidad de una previa autorización de la Junta Nacional de Justicia, órgano encargado de determinar si procede o no el levantamiento de la inmunidad parlamentaria.***

En caso se aprese al congresista, ingresará el accesitario a reemplazarlo.

La inmunidad parlamentaria rige desde que son elegidos hasta un mes después de haber cesado en sus funciones."

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA MODIFICATORIA

UNICA. - Modificación del artículo 16 del Reglamento del Congreso de la Republica

Modifíquese el artículo 16 del Reglamento del Congreso de la Republica en los términos siguientes:

"Artículo 16 – Inmunidad congresal

Los Congresistas no pueden ser procesados ni presos por las acciones, opiniones y votos que emitan en el ejercicio regular de sus funciones congresales.

Sin embargo, pueden ser investigados, procesados y presos por aquellos actos realizados anteriores a su función congresal, sin necesidad de una previa autorización de la Junta Nacional de Justicia. En estos casos, cuando la autoridad fiscal o judicial competente ordene la detención preliminar, prisión preventiva o cualquier otra medida de restricción de la libertad personal, esta deberá ser notificada inmediatamente a la presidencia del Congreso de la Republica a efectos de que inmediatamente se ponga a disposición de la autoridad fiscal o judicial al congresista objeto de la medida.

En caso se aprese al congresista, ingresará el accesitario a reemplazarlo. La inmunidad parlamentaria rige desde que son elegidos hasta un mes después de haber cesado en sus funciones.

La inmunidad parlamentaria no protege a los Congresistas contra las acciones jurisdiccionales de cualquier naturaleza que se ejerzan en su contra, siempre que tengan como objeto actos ajenos a su función congresal, ni respecto de los procesos penales iniciados ante la autoridad judicial competente, con anterioridad o durante su elección, los que no se paralizan ni se suspenden.

La petición para que se levante la inmunidad parlamentaria y se autorice a tramitar un proceso penal y/o cualquier medida de restricción de su libertad en contra de un Congresista, a que se refiere el tercer párrafo del artículo 93 de la Constitución Política del Perú, será formulada por una Comisión conformada por Vocales Titulares de la Corte Suprema de Justicia designada por su Sala Plena. Esta Comisión deberá realizar su labor en un plazo no mayor a quince (15) días hábiles. Dicha Comisión evalúa que la solicitud de levantamiento de la inmunidad parlamentaria 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 **de la inmunidad parlamentaria**, al Congreso de la República.*

El Presidente del Congreso, recibida la solicitud de levantamiento de inmunidad, la remitirá a la Junta Nacional de Justicia (JNJ) para su evaluación y resolución en un plazo no mayor a quince (15) días hábiles de recibido. Lo decidido por la JNJ será de aplicación inmediata y no podrá ser objeto de recurso u acción alguna. La JNJ tramita el análisis del pedido del levantamiento acorde a sus normas reglamentarias.

La decisión de la JNJ señalando si procede o no el pedido de levantamiento de inmunidad parlamentaria será remitido al Presidente del Congreso para su ejecución en el plazo de 24 horas de recibido. El Congreso de la Republica dispondrá inmediatamente la ejecución de la decisión de la JNJ.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

UNICA. – Por la presente, elimínese cualquier referencia al órgano parlamentario denominado Comisión especial de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria de las normas legales y reglamentarias vigentes.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

UNICA. - Autorícese a la Junta Nacional de Justicia, para que en el ámbito de su competencia emita las normas reglamentarias requeridas para implementar los cambios de la presente Ley, en un plazo no mayor de quince (15) días hábiles de publicada la presente norma.

Publíquese, comuníquese y cúmplase.

Dada en el Palacio del Congreso, en Lima, a los XXXXX días del mes de mayo de dos mil veinte.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

Últimamente en el Perú, la inmunidad parlamentaria ha sido utilizada como medio para evadir las responsabilidades penales de los congresistas, haciendo de esto un instrumento para la impunidad, es decir, *“que la inmunidad es utilizada de manera negativa para propiciar la impunidad de distintas formas: cómo sacar de la cárcel a miembros de determinado partido político, evitar su procesamiento con el propósito de liberarse de la persecución penal, así como denegar el levantamiento de la inmunidad parlamentaria cuando el interés político o la amistad lo requerían”*¹.

En este orden de ideas:

*“las disfuncionalidades generadas por el abuso y la impunidad injustificada a que conducen convierten la prerrogativa [de la inmunidad] en privilegio y destruyen el equilibrio entre el bien jurídico protegido, la independencia funcional del Parlamento, y el bien jurídico sacrificado, la igualdad de los ciudadanos ante la ley y la justicia”*².

Para revertir dicha situación, estamos proponiendo la reforma constitucional del artículo 93 de la Constitución Política del Perú, referente a la inmunidad parlamentaria, **eliminando la inmunidad de arresto y de proceso para actos previos al cargo congresal.**

Asimismo, se ha modificado el artículo 16 del Reglamento del Congreso de la República del Perú para que estas modificaciones constitucionales se vean reflejadas en el reglamento, y sean de aplicación inmediata, sin que se requiera la aprobación del Congreso, para que aquellos congresistas que se encuentren con procesos y/o sentencias penales puedan ser destituidos de sus cargos, y que sean reemplazados automáticamente por su accesitario.

De esta forma solo se mantendrá la inmunidad que se encuentra relacionada con los actos propios de la función congresal (Elaboración de leyes, fiscalización y representación), garantizándose la autonomía del cargo frente a otros poderes y entes estatales.

Sin embargo, es necesario para una mejor explicación del proyecto recordar algunos elementos conceptuales:

¹ ROSALES ZAVALA, Leonardo. “La inmunidad parlamentaria como mecanismo de impunidad y riesgos de corrupción en el congreso peruano”. Disponible en: <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/10141>

² FERNANDEZ-MIRANDA, Alfonso “La inmunidad parlamentaria en la actualidad”. Revista de Estudios Políticos. España, número 215, 1977. Pág. 238.

Concepto de la inmunidad parlamentaria

La inmunidad parlamentaria como institución tiene como objetivo garantizar al parlamentario las libertades y seguridades mínimas para ejercer su función tanto de representación como de fiscalización y como tal les otorga a los miembros de la representación parlamentaria tal tratamiento diferenciado. En estos términos podemos citar a Marc Van der Hulst, quien señala lo siguiente:

*“Si el derecho de las inmunidades no va (afortunadamente) tan lejos en la actualidad, de hecho procede de la misma idea: los representantes del pueblo deben estar rodeados de garantías, por una parte para señalar la dignidad, la grandeza y la importancia de la función que ocupan y, por otra parte y ante todo, para asegurarles la tranquilidad necesaria para facilitar el ejercicio de su mandato. En esta óptica, el establecimiento de las inmunidades parlamentarias tiene un valor universal y permanente, aunque de hecho no presenta en todas partes el mismo aspecto ni el mismo alcance”.*³

A lo largo de la legislación extranjera el tratamiento a la figura de la inmunidad parlamentaria es distinta, con elementos propios al desarrollo político e institucional de cada país. Así, a grandes rasgos tenemos países que gozan de una inmunidad completa, como por ejemplo Alemania o Argentina. Países con una inmunidad parlamentaria recortada o reducida, como por ejemplo España e Italia, siguiendo a Gutiérrez Ticse:

*“(…) si bien en España la inmunidad sigue siendo de arresto y de proceso, en el caso italiano, la inmunidad solo es en el caso de arresto. En consecuencia en Italia, la inmunidad parlamentaria, también es relativa, operando como condición de procedibilidad sólo cuando se requiera la detención de un congresista.”*⁴

Además, países como Grecia, México, Bélgica, Francia, entre otros son países que mantienen figuras de inmunidad reducida o recortada, pero han determinado que su institucionalidad republicana y democrática no puede suprimir tal institución, así han introducido reformas o mecanismos para hacer la inmunidad más adecuada, pero sin dejar en la desprotección a los miembros del parlamento y que puedan cumplir su función.

La inmunidad parlamentaria tiene como objetivo principal darles a los parlamentarios, por su cargo, no por la naturaleza de sus personas, una

³ VAN DER HULST, Marc. *El Mandato Parlamentario. Estudio comparativo mundial*. Ginebra: Unión Interparlamentaria, 2000, p. 68. Disponible en: http://archive.ipu.org/PDF/publications/mandate_s.pdf

⁴ GUTIÉRREZ TICSE, Luis Gustavo. “La inmunidad parlamentaria en el Estado democrático constitucional: un estudio a partir del caso peruano” Tesis. PUCP. 2016. Págs.39-40

protección excepcional que les permita no solo ejercer la representación de sus electores, sino fiscalizar al Poder Ejecutivo, así como a otros poderes públicos y privados en su accionar diario.

En este orden de ideas podemos citar a De Vergottini con el mismo hilo discursivo sostiene lo siguiente:

*"[C]onforme a una larga tradición de los miembros de las asambleas parlamentarias gozan de un status jurídico particular que tiende a asegurar una autonomía frente al ejecutivo con el fin de permitir el desarrollo de las funciones parlamentarias."*⁵

Ahora, es cierto que la versión clásica por la cual se desarrolla esta institución es para garantizar que el poder ejecutivo no haga abusos contra el parlamento, como históricamente ocurrió; sin embargo, con los cambios políticos, económicos y sociales de los Siglos XX y XXI la institución de la inmunidad parlamentaria obtuvo otra razón de ser; una protección contra aquellos poderes privados que pueden y deben ser también objeto de la fiscalización del fuero parlamentario.⁶

El mismo Tribunal ha expuesto sobre la finalidad institucional que posee esta figura, y ha llegado a decir que:

*"Si la finalidad de la inmunidad parlamentaria está destinada fundamentalmente a la constitución y funcionamiento del Congreso, entonces, la inmunidad 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"*⁷

Es por ello que podemos afirmar categóricamente que la inmunidad parlamentaria, como institución, es elemental a la figura del parlamento, pues es una garantía de la propia institución, frente a otros poderes públicos y ahora frente a poderes de carácter privado.

⁵ DE VERGOTTINI, Giuseppe. *Derecho constitucional comparado*. Madrid: Espasa-Calpe, 1983, página 336.

⁶ Sobre este punto, tomamos en consideración lo expuesto por Luis Gustavo Gutierrez Ticse quien expone que: "No obstante todos los argumentos esbozados tendientes a cuestionar la institución, hay un detalle que podría justificar aún su subsistencia. Queda claro que, en cuanto al beneficiario nada ha cambiado desde su génesis: es por excelencia la Asamblea legislativa; en cuanto al objetivo tampoco: evitar la descomposición de las cámaras. Pero en lo que sí hay una variación o un trasvase son en los actores que enfrentan al parlamento. A la consideración inicial de la inmunidad como mecanismo de protección del legislador frente al poder ejecutivo, hoy en día, como advierte la cita de Santaolalla, la inmunidad (como la inviolabilidad de opinión) protegen al legislador no sólo frente a las denuncias promovidas por otros poderes del Estado sino también las que efectúan de forma individual o colectiva los propios "ciudadanos". En: GUTIÉRREZ TICSE, Luis Gustavo. "La inmunidad parlamentaria en el Estado democrático constitucional: un estudio a partir del caso peruano" Tesis. PUCP. 2016. Pág.17

⁷ STC. N.º 0026-2006-AI/TC, fundamento 15

Por lo tanto, su eliminación pone en peligro de indefensión a dicho poder frente a los otros y puede implicar un impedimento en el ejercicio de sus funciones parlamentarias, pero si debe delimitarse y adecuarse la institución a las realidades políticas y sociales actuales, como limitándose a la actuación de la persona durante el ejercicio del cargo.

Elemento esencial del Principio de Separación de Poderes

El principio de separación de poderes es un elemento de nuestro Estado Constitucional de Derecho que se encuentra en el artículo 43 de la Constitución Política.⁸ Este principio aspira a erradicar cualquier desnaturalización a la obra del constituyente, así como evitar el absolutismo del poder.⁹

Así, por el principio de separación de poderes se entiende que cada rama del Estado ejerce sus funciones en forma autónoma, en colaboración y sincronía con los otros poderes, pero estos no pueden tener injerencia en aquellos elementos esenciales o nucleares de la función de cada poder; así mal podría el poder ejecutivo o el legislativo determinar la forma de administración de justicia al poder judicial, por ejemplo.

En esa lógica ya señalamos que la inmunidad parlamentaria es un elemento esencial del poder legislativo, y como tal forma parte también el principio de separación de poderes, pues sin dicha garantía se pone en una posible situación de indefensión a los parlamentarios, lo cual evidentemente implicara una disminución o limitación del ejercicio de sus facultades parlamentarias.

Sin embargo, si consideramos posible que en el ejercicio de la garantía puedan intervenir órganos constitucionalmente autónomos, como la Junta Nacional de Justicia, ello en mérito que ninguna entidad puede autorregularse completamente sin algún tipo de contrapeso o control externo, tal y como explicaremos con mayor desarrollo en el acápite de la propuesta.

⁸ Constitución Política

"Artículo 43.- La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana.

***El Estado es uno e indivisible. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes"* (resaltado nuestro).**

⁹ A mayor abundamiento sobre este tema, citamos a Luis Gustavo Gutiérrez Ticse quien explica que: "Por ejemplo, García Pelayo como exponente del positivismo normativo considera que si bien la separación de poderes es un dogma en ningún caso se refiere a un exacerbado y absoluto reparto autárquico de funciones. Al contrario para él, Montesquieu advierte un modelo racionalizado que ha complementado Loewenstein, que se expresa en los dos postulados siguientes: a) cada función capital del Estado (legislativa, ejecutiva y judicial) ha de tener un titular distinto (poderes); b) en el marco de esta separación, los poderes se vinculan recíprocamente mediante un sistema de correctivos y de vetos (statuer y empêcher). En igual parecer y desde el otro extremo, Gargarella asevera que la derrotabilidad de la separación de poderes no es del todo absoluta, ya que lo que hay es una relativización del concepto: Claramente, el sistema de "frenos y contrapesos" pareció como alternativa necesaria, urgente, frente a la examinada propuesta de una "estricta separación de poderes", a la que los federalistas juzgaban implausible en teoría, y fracasada en la práctica." En: GUTIÉRREZ TICSE, Luis Gustavo. "La inmunidad parlamentaria en el Estado democrático constitucional: un estudio a partir del caso peruano" Tesis. PUCP. 2016. Pág. 8

Derecho comparado

Ahora, como hemos expuesto tanto la doctrina nacional como extranjera se reconoce a la inmunidad parlamentaria como un elemento esencial e institucional del Parlamento, ello pues nos obliga a verificar si este consenso doctrinario se ha visto reflejado en la legislación de los países que mantienen dicha figura.

Efectivamente, a lo largo de la legislación extranjera, como veremos más adelante en un cuadro ejemplificador, el tratamiento a la figura de la inmunidad parlamentaria es distinto, puesto que cada Estado ha adoptado dicha figura con elementos propios de su desarrollo político e institucional.

Así, a grandes rasgos tenemos países que gozan de una inmunidad completa, como por ejemplo Alemania o Argentina; y otros que cuentan con una inmunidad parlamentaria recortada o reducida, como por ejemplo España e Italia, siguiendo a Gutiérrez Ticse:

*"(...) si bien en España la inmunidad sigue siendo de arresto y de proceso, en el caso italiano, la inmunidad solo es en el caso de arresto. En consecuencia, en Italia, la inmunidad parlamentaria, también es relativa, operando como condición de procedibilidad sólo cuando se requiera la detención de un congresista."*¹⁰

Además, países como Grecia, México, Bélgica, Francia, entre otros, mantienen figuras de inmunidad reducida o recortada, pero han determinado que su institucionalidad republicana y democrática no puede suprimir tal institución, así que han introducido reformas o mecanismos para hacer la inmunidad más adecuada, pero sin generar una situación de desprotección a los miembros del parlamento de manera que puedan cumplir su función.

Sin embargo, también existen países en la región en donde la figura de la inmunidad parlamentaria como tal ha sido eliminada, como en los contextos de Colombia o de Bolivia, donde se ha optado por un modelo estatal de un Poder Ejecutivo fortalecido, con el riesgo que ello implica para el principio de separación de poderes y su respectivo equilibrio.

Por ello, a partir de una revisión de la legislación comparada, podemos advertir que, aunque existen casos en los que se ha optado por la eliminación de la inmunidad parlamentaria, estos últimos no son numerosos y con cuestionables efectos en el sistema de equilibrio de poderes¹¹.

¹⁰ GUTIÉRREZ TICSE, Luis Gustavo. "La inmunidad parlamentaria en el Estado democrático constitucional: un estudio a partir del caso peruano" Tesis. PUCP. 2016, páginas 39 y 40.

¹¹ Al respecto, consideramos lo expuesto por Luis Gustavo Gutiérrez Ticse, quien expone que: "(...) Significativamente la supresión de la prerrogativa en estos países va de la mano con el descredito del poder legislativo en la democracia contemporánea, y la afirmación y legitimación a contracorriente de los otros poderes constituidos. Se advierten en realidad como medidas populistas que buscan afirmar el proceso ideológico de recambio institucional que practica en Bolivia su actual presidente Evo Morales, y en

Con el fin de poder ilustrar como en otros contextos jurídicos se encuentra regulada la figura de la inmunidad parlamentaria, presentamos a continuación un cuadro elaborado por Patricia Durand Vásquez¹²:

País	Inmunidad		Órgano que lo solicita	Órgano que lo concede	Excepciones
	Arresto	Proceso			
Alemania	SI	SI	Fiscalía	El Parlamento Federal ⁷	<ul style="list-style-type: none"> Se puede abrir proceso por ofensas calumniosas. Pueden ser arrestados por delito flagrante o durante el día siguiente de haber cometido el acto delictuoso.
Argentina ⁸	SI	NO	Poder Judicial	Congreso	<ul style="list-style-type: none"> Se puede detener en caso de flagrancia de algún crimen que merezca pena de muerte, infamante, u otra aflictiva. No se puede ordenar interceptaciones de las comunicaciones y allanamientos de oficina o propiedades sin autorización de la Cámara que corresponda.
Australia	NO	NO			<ul style="list-style-type: none"> Sólo se aplica la inmunidad para casos de contenido civil.
Canadá	NO	NO			<ul style="list-style-type: none"> Sólo se aplica la inmunidad para casos de contenido civil.
Ecuador	SI	SI	Poder Judicial	Asamblea Nacional	<ul style="list-style-type: none"> Se puede iniciar un proceso en los casos que no se encuentren relacionados con el ejercicio de sus funciones Se puede detener en caso de delito flagrante o sentencia ejecutoriada. Las causas penales iniciadas con anterioridad a la posesión del cargo siguen su trámite.
Chile	NO/SI ⁹	NO/SI ¹⁰	Poder Judicial	<ul style="list-style-type: none"> Poder Judicial¹¹ Congreso¹² 	<ul style="list-style-type: none"> Pueden ser acusados o detenidos en caso de delito flagrante, Los pedidos para acusar o privar de la libertad son autorizados por el Tribunal de Alzada,
Colombia ¹³	NO	NO			
Costa Rica	SI	SI	Poder Judicial	Asamblea Legislativa	<ul style="list-style-type: none"> No procede en caso de flagrancia.
España	SI	SI	Tribunal Supremo Poder Judicial	La cámara que correspond a	<ul style="list-style-type: none"> No procede inmunidad en caso de flagrancia. <u>En este caso puede ser detenido y procesado sin la autorización de la Cámara.</u> No procede inmunidad en interregno parlamentario
Estados Unidos	SI	NO			<ul style="list-style-type: none"> No procede inmunidad por los delitos graves o felonías (homicidio, violación sexual, etc.), ni perturbación del orden público. Sólo se aplica durante el tiempo que asistan a las sesiones de sus respectivas Cámaras, así como al ir a ellas o regresar de las mismas, por lo que es posible detenerlos en momentos distintos a estos.

Del Procedimiento Parlamentario

El procedimiento de levantamiento de inmunidad se centra solo en determinar que el pedido hecho por la Corte suprema carece de intencionalidad o tinte

Colombia, como expresión de la fuerte vinculación en los años 90 de la política con el narcotráfico reflejado en el descrédito de la Asamblea Legislativa." En: GUTIÉRREZ TICSE, Luis Gustavo. "La inmunidad parlamentaria en el Estado democrático constitucional: un estudio a partir del caso peruano" Tesis. PUCP. 2016, página 44.

¹² DURAND VÁSQUEZ, Patricia. *La Inmunidad Parlamentaria en la Legislación Comparada*, Informe de Investigación Legislatura N.º 162018-2019, Lima: Congreso de la República, 2019, página 6.

político¹³, es decir que sea un pedido estrictamente objetivo referido a la presunta responsabilidad del parlamentario en la realización de actos de naturaleza penal, en ese sentido el TC ha señalado que la labor del Congreso ante los pedidos de levantamiento de inmunidad es

"[...] uno estrictamente verificador de la ausencia de contenido político en la acusación. No es que pretenda acreditar la responsabilidad penal del recurrente, sino, tan sólo, descartar los móviles políticos que pudieran encontrarse encubiertos en una denuncia de 'mera apariencia penal'".¹⁴

En esa lógica, el procedimiento de levantamiento de inmunidad debe garantizar en todo momento: imparcialidad, debido procedimiento y ejercicio del derecho de contradicción o defensa. Imparcialidad en que el denunciante no forma parte del cuerpo que emite la decisión, y que durante el procedimiento garantías mínimas como la existencia de una debida valoración de las pruebas y una motivación debida son indispensables para que una decisión, siempre con elementos políticos, sea a su vez constitucional; el ejercicio de contradicción y defensa debe garantizarse no sólo como un formalismo sino como un espacio real para que los argumentos hechos y pruebas que aporte el parlamentario sean debidamente oídos y evaluados.

De los intentos de reforma

Para la elaboración del presente proyecto se han evaluado los últimos proyectos de reforma sobre la institución a efectos de conocer cómo las distintas tendencias políticas existentes en el último parlamento ven a la institución y que modificaciones o cambios plantearon como alternativa a la indignación ciudadana de casos en donde se percibía una utilización política de la institución para proteger personas de determinados sectores políticos, en ese sentido presentamos los siguientes proyectos de ley encontrados y descargados de la página web del Congreso de la República:

Número de Proyecto de Ley	Fecha de Presentación	Título del Proyecto de Ley
04580	11/07/19	Ley de reforma Constitucional de modifica el artículo 93 de la Constitución para garantizar la imparcialidad y fortalecimiento del procedimiento de Levantamiento de la Inmunidad Parlamentario

¹³ DEFENSORÍA DEL PUEBLO-ADJUNTÍA EN ASUNTOS CONSTITUCIONALES. *Informe de Adjuntía 05-2019-DP/AAC - Opinión sobre la inmunidad parlamentaria*. Lima: Defensoría del Pueblo, 2019, Pág. 16. "Conforme a lo determinado en la jurisprudencia vinculante del Tribunal Constitucional el análisis del parlamento se circunscribe a determinar únicamente si existe o no motivación ajena a la penal en la solicitud de levantamiento de inmunidad..."

¹⁴ STC. N.º 0026-2006-PI/TC, fundamento 34.

04495	20/06/19	Ley de Reforma Constitucional que modifica el artículo 93 de la Constitución Política del Perú sobre la Inmunidad Parlamentaria
04463	12/06/19	Ley de Reforma Constitucional que modifica el artículo 93 de la Constitución Política del Perú, sobre Levantamiento de la Inmunidad Parlamentaria
04416	04/06/19	Ley de Reforma Constitucional que modifica el artículo 93 de la Constitución
04406	29/05/19	Resolución Legislativa del Congreso que propone modificar el artículo 16 del Reglamento del Congreso
04397	28/05/19	Resolución Legislativa que modifica el Reglamento del Congreso para que la inmunidad parlamentaria no genere impunidad
04385	24/05/19	Ley de Reforma Constitucional que modifica el artículo 93 de la Constitución Política del Perú para eliminar la inmunidad parlamentaria a los Congresistas que cuentan con procesos pendientes por delitos cometidos antes de su elección
03909	13/02/19	Proyecto de Resolución Legislativa que modifica el Reglamento del Congreso de la República
00061	17/08/16	Resolución Legislativa que propone modificar el artículo 16 del Reglamento del Congreso

Como podemos apreciar, se han presentado distintos Proyectos de Ley los cuales determinan una serie de escenarios, desde proyectos que no modifican el espectro actual de la inmunidad parlamentaria, y que tampoco la competencia del congreso o alguno de sus órganos para levantarla (Proyectos de Ley 4580, 4406 y 3909, por ejemplo); proyectos que buscan recortar la inmunidad parlamentaria con respecto a procesos penales anteriores (Proyecto de Ley 4495, por ejemplo) y aquellos que buscan que la inmunidad parlamentaria sea revisada por un órgano ajeno al Congreso (Proyectos de Ley 4416 y 4463, por ejemplo).

No encontramos en las propuestas alguna que busque abolir la inmunidad parlamentaria, lo cual es un indicativo que, a pesar de todas las críticas a la figura y su desnaturalización y mal uso por parte de determinadas organizaciones políticas, está aún se entiende como imprescindible para el funcionamiento del

parlamento, como institución; aunque su reforma, para prevenir su mal uso queda en evidencia.

De la propuesta de Reforma

Delimitado el objeto de estudio, y habiendo determinado que la inmunidad parlamentaria en su núcleo mínimo es indispensable para el funcionamiento de los parlamentos, y que el uso abusivo y desnaturalizado de la garantía implica su deslegitimación ante la ciudadanía, casos recientes catalogados como "blindaje" dan pie a propuestas para su eliminación, propuestas que como hemos estudiado generan situaciones de debilitamiento institucional del parlamento y contradicen elementos sustanciales del principio de separación de poderes.

La figura jurídica de la inmunidad parlamentaria es una garantía institucional que asegura la autonomía del Congreso de la República, y en la medida que corresponda a dicho Poder del Estado y no a sus integrantes, apartándonos de una concepción de que este es un derecho de los parlamentarios y por ende, estos no pueden renunciar a ella.¹⁵ De igual forma, la figura de la inmunidad no debe ser proscrita de nuestro ordenamiento jurídico dado que ello asegura el adecuado desempeño del Parlamento, libre de intromisiones de carácter político.

En ese sentido, citamos a los profesores y ex Presidentes del Tribunal Constitucional, Cesar Landa Arroyo y Víctor García Toma, quienes en la sesión extraordinaria de la Comisión de Constitución de fecha 13 de mayo de 2020 señalaron:

Cesar Landa Arroyo:

"(...)

Cuando a la eliminación de la inmunidad la pregunta sería si existe alguna alternativa menos gravosa que pueda llevar acabo la misma finalidad de hacer iguales ante la ley a los parlamentarios con cualquier ciudadano, y digo esto porque esta figura de la medida menos gravosa es un argumento que el TC en el test de proporcionalidad se exige a efectos de poder maximizar el beneficio de la constitución que se está buscando realizar, como la igualdad ante la ley, y minimizar los efectos perjudiciales o dañinos que podrían limitar en demasía (...)

Entonces la medida de eliminar la inmunidad no sería la menos gravosa, para defender la independencia en una hipótesis, si es que se logra la igualdad ante la ley mediante un mecanismo en que un organismo independiente e imparcial decida sobre el

¹⁵ DEFENSORÍA DEL PUEBLO-ADJUNTÍA EN ASUNTOS CONSTITUCIONALES. *Informe de Adjuntía 05-2019-DP/AAC - Opinión sobre la inmunidad parlamentaria*. Lima: Defensoría del Pueblo, 2019, páginas 1-3. En: "...podemos advertir que los parlamentarios poseen inmunidad que tiene como objetivo garantizar que estos ejerzan funciones con autonomía y sin perturbaciones (...). Esta es, por cierto, una garantía y privilegio institucional, cuya pertenencia es atribuible al mismo parlamento y no a los congresistas (...), de ahí que los congresistas no pueden renunciar a su inmunidad."

levantamiento de la inmunidad, con lo cual se garantiza que el parlamentario sea procesado (...)"¹⁶

Víctor García Toma:

"(...)

Justamente para salvaguardar este valor, este activo que nos da la democracia que es la existencia de un parlamento autónomo e independiente, necesitamos que ustedes tengan la inmunidad, no por el valor de la persona, sino por el valor de la función que ustedes ejercen, es por esta razón, presidente yo considero que no se hace conveniente, necesario, modificar el art. 93 de la constitución (eliminándola) (...)"¹⁷

En esa lógica la propuesta normativa limita el alcance de la inmunidad parlamentaria en estricto a aquellos actos que puedan ser imputados como delito común ocurridos durante el ejercicio del periodo parlamentario, en ese sentido los actos previos, independiente que hayan sido investigados o se encuentren en proceso, no estarán dentro del ámbito de la inmunidad¹⁸.

Debiendo agregar que en el caso que por estos supuestos se ordene algún tipo de medida de restricción de la libertad del congresista, este será separado de su cargo acorde a lo regulado en el artículo 25 del Reglamento del Congreso de la República¹⁹ siendo reemplazado temporalmente por su accesitario, y en caso la medida de restricción de libertad sea una condena penal firme será un reemplazo por el resto del mandato.

¹⁶ Fuente: <https://www.facebook.com/CongresoPeru/videos/3457407297621546/>
19:51 a 21:28

¹⁷ Fuente: <https://www.facebook.com/CongresoPeru/videos/3457407297621546/>
51:00 a 52:00

¹⁸ Por ejemplo, tenemos que un Congresista electo que antes de ocupar dicho cargo fue alcalde de alguna Provincia o Distrito, durante su gestión como tal y su elección como congresista no fue objeto de denuncias o investigación alguna, sin embargo, ya en su curul se descubren actos ilícitos cometidos por su persona, con la legislación actual para que se le procese y/o arreste por dichos hechos se requeriría el pronunciamiento del congreso; con nuestra propuesta de reforma, no. Automáticamente se podrían iniciar las investigaciones y procesos correspondientes y si fuera el caso la detención o prisión preventiva del congresista, hechos que no requieren estudio o análisis del fuero parlamentario, sin embargo, si eleva la responsabilidad de los operadores de justicia de solo ordenar ese tipo de medidas cuando objetiva existen elementos suficientes para ello.

¹⁹ **Reemplazo por el accesitario**

Artículo 25.- En caso de muerte, o enfermedad o accidente que lo inhabilite de manera permanente para el ejercicio de sus funciones; o que haya sido inhabilitado o destituido en juicio político por infracción constitucional; o que haya sido condenado mediante sentencia firme a pena privativa de la libertad efectiva por la comisión de delito doloso, el Congresista será reemplazado por el accesitario.

En caso de proceso penal, **si el Congresista ha sido suspendido en antejuicio político o se le ha impuesto mandato de detención, previo levantamiento de su inmunidad parlamentaria, y mientras estas situaciones duren, será reemplazado por el accesitario.** En tales casos, sus haberes serán depositados en una cuenta especial. Si es absuelto, le será entregada la suma acumulada y recobrará todos sus derechos. En caso de sentencia condenatoria por delito doloso, el monto depositado revertirá al presupuesto del Congreso.

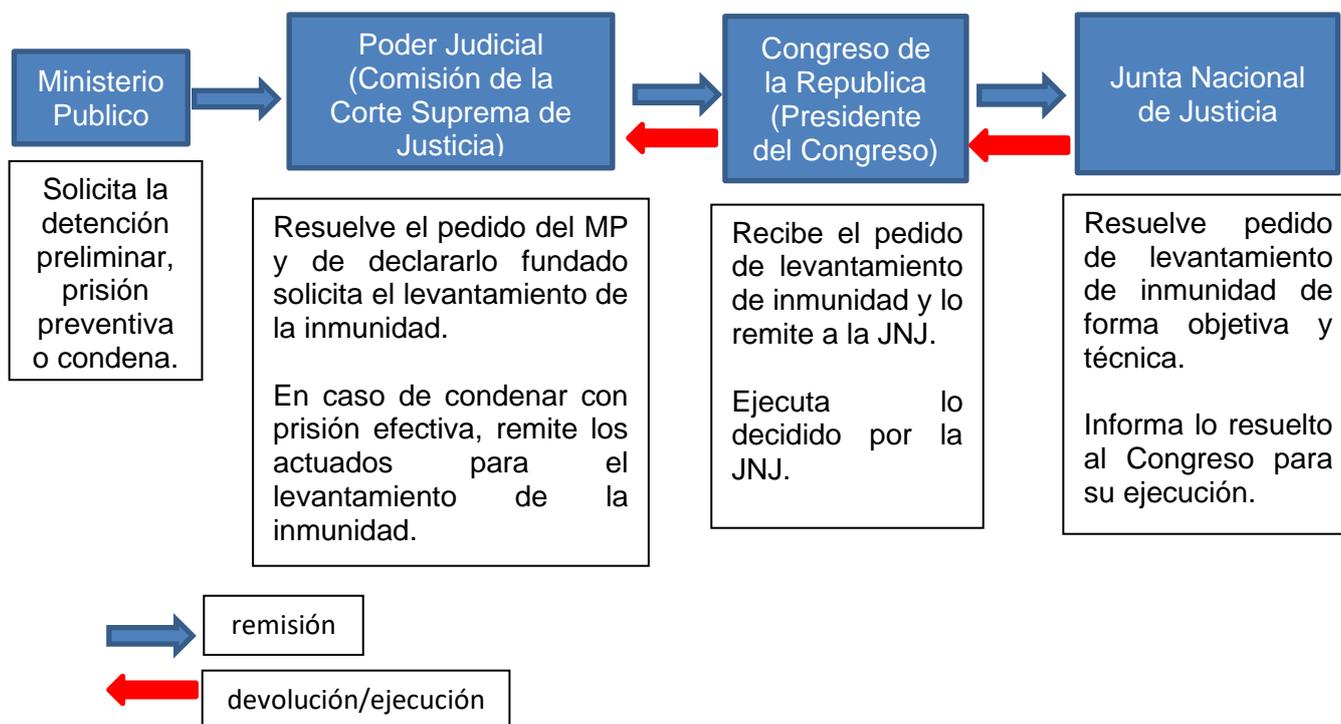
En el caso de inhabilitación por enfermedad, el Congresista afectado no dejará de percibir sus haberes durante el período parlamentario correspondiente.

Adicionalmente, nuestra propuesta incluye que sea la Junta Nacional de Justicia, que ajeno a presiones o tratos políticos, determine objetivamente si los pedidos de levantamiento proceden o no, siendo el Congreso de la República el que como titular de la garantía recibe el pedido y ejecuta lo decidido por el órgano constitucional autónomo ya expuesto.

Hay que recordar que la Junta Nacional de Justicia es un órgano que goza de legitimidad ciudadana y política dado que es uno de los órganos fundamentales de la reforma de justicia y el proceso anticorrupción en desarrollo. Tanto su procedimiento de conformación y su funcionamiento generan la confianza de que se pueda mantener ajeno y autónomo de cualquier tipo de negociación o presión política, de cualquiera de los poderes del Estado. Por ello, la presente propuesta le encarga la delicada e importante misión de revisar y resolver los pedidos de levantamiento de inmunidad parlamentaria restringida que proponemos.

En ese sentido, nuestra propuesta de reforma de la garantía de inmunidad parlamentaria y de su procedimiento se puede resumir en los siguientes puntos:

- Se elimina la inmunidad parlamentaria con respecto a cualquier hecho o supuesto anterior al ejercicio del cargo del congresista.
- Se limita la inmunidad parlamentaria al ejercicio regular de las funciones parlamentarias (legislar, fiscalizar y representar).
- El procedimiento de levantamiento de inmunidad queda configurado de la siguiente manera:



Por ello, a través de nuestra propuesta pretendemos que la inmunidad parlamentaria no pretenda ser un medio para obstaculizar investigaciones o procesos penales, sino que cumpla su finalidad constitucional de ser una garantía institucional del principio de separación de poderes.

II. EFECTO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa tiene como finalidad modificar parcialmente el artículo 93 de la Constitución y el artículo 16 del Reglamento del Congreso y como tal asegurar que la garantía de la inmunidad parlamentaria se limite a garantizar el ejercicio de las funciones inherentes al cargo y no pueda ser utilizado para impedir la investigación y persecución penal de hechos o delitos previos al cargo.

De igual forma, deberán de adecuarse el resto de las normas legales y reglamentarias que se opongan al presente Ley.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

De aprobarse la iniciativa legislativa, esta no supondrá gastos para el erario nacional, dado que los órganos a cargos de su implementación ya se encuentran integrados por parlamentarios cuyos equipos de trabajo ya se encuentran incluidos dentro del presupuestos del Congreso de la Republica, así como la intervención de otros actores, también se encuentran dentro de los presupuestos existentes.

IV. RELACIÓN DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La iniciativa legislativa propuesta tiene relación directa con la siguiente Política de Estado y Agenda Legislativa del Acuerdo Nacional:

1. Democracia y Estado de Derecho
 - Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de Derecho.
2. Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado
 - Plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos y acceso a la justicia e independencia judicial