

DICTAMEN EN MINORÍA recaído en los proyectos de ley 4385/2018-CR, 4416/2018-PE, 4463/2018-CR, 4495/2018-CR y 4580/2018-CR, que proponen modificar el artículo 93 de la Constitución Política del Perú.

DICTAMEN EN MINORÍA
COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO
Periodo Anual de Sesiones 2018 – 2019

SEÑORA PRESIDENTA:

Las y los congresistas que suscriben, integrantes de la Comisión de Constitución y Reglamento, presentamos el dictamen en minoría respecto de los siguientes proyectos:

1.El Proyecto de Ley 4385/2018-CR, presentado por el grupo parlamentario Cambio 21, a iniciativa del congresista Lucio Ávila Rojas, que propone la 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.

2.El Proyecto de Ley 4416/2018-PE, presentado por el Poder Ejecutivo, que propone la ley de reforma constitucional que modifica el artículo 93 de la Constitución.

3. El Proyecto de Ley 4463/2018-CR, presentado por el grupo parlamentario Fuerza Popular, a iniciativa de la congresista Karina Beteta Rubín, que propone la ley de reforma constitucional que modifica el artículo 93 de la Constitución Política del Perú, sobre levantamiento de la inmunidad parlamentaria.

4.El Proyecto de Ley 4495/2018-CR, presentado por la congresista Sonia Rosario Echevarría Huamán, integrante del grupo parlamentario Acción Republicana, que propone la ley de reforma constitucional que modifica el artículo 93 de la Constitución Política del Perú, sobre la inmunidad parlamentaria.

5. Proyecto de Ley 4580/2018-CR, presentado por el congresista Carlos Tubino Arias Schreiber, integrante del grupo parlamentario Fuerza Popular, que propone la ley de reforma constitucional que modifica el artículo 93 de la Constitución para garantizar la imparcialidad y fortalecimiento del procedimiento de levantamiento de la inmunidad parlamentaria.

Después del análisis y debate correspondiente en la Comisión de Constitución y Reglamento tenemos discrepancias sustanciales con el texto aprobado en el

389439.ATP

dictamen en mayoría, por lo que proponemos el Pleno la aprobación del texto sustitutorio del presente dictamen en minoría.

I. SITUACIÓN PROCESAL DE LAS PROPUESTAS

1. El Proyecto de Ley 4385/2016-CR fue presentado ante el Área de Trámite Documentario el día 24 de mayo de 2019. Ingresó a la Comisión de Constitución y Reglamento el día 29 de mayo de 2019, para su estudio y dictamen como única comisión dictaminadora.

2. El Proyecto de Ley 4416/2018-PE fue presentado ante el Área de Trámite Documentario el día 4 de junio de 2019. Ingresó a la Comisión de Constitución y Reglamento el día 5 de junio de 2019, para su estudio y dictamen como única comisión dictaminadora.

3. El Proyecto de Ley 4463/2018-CR fue presentado ante el Área de Trámite Documentario el día 12 de junio de 2019. Ingresó a la Comisión de Constitución y Reglamento el día 18 de junio de 2019, para su estudio y dictamen como única comisión dictaminadora.

4. El Proyecto de Ley 4495/2018-CR fue presentado ante el Área de Trámite Documentario el día 20 de junio de 2019. Ingresó a la Comisión de Constitución y Reglamento el día 24 de junio de 2019, para su estudio y dictamen como única comisión dictaminadora.

5. El Proyecto de Ley 4580/2018-CR fue presentado ante el Área de Trámite Documentario el día 11 de julio de 2019. Ingresó a la Comisión de Constitución y Reglamento el día 16 de julio de 2019, para su estudio y dictamen como única comisión dictaminadora.

II. CONTENIDO DE LAS PROPUESTAS

Los Proyectos de ley 4385/2018-CR, 4416/2018-PE, 4463 / 2018 - CR, 4495/2018-CR y 4580/2018-CR, proponen modificar el artículo 93 de la Constitución Política del Perú.

III. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú
- Reglamento del Congreso de la República

IV. ANÁLISIS DE LA FÓRMULA LEGAL DEL DICTAMEN EN MINORÍA

La inmunidad parlamentaria está regulada en el artículo 93 de la Constitución Política:

“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”.

Esta norma de la Constitución se complementa con lo regulado en el artículo 16 del Reglamento del Congreso:

“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 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 de 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 de fuero, al Congreso de la República.

El procedimiento parlamentario es el siguiente:

1. 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.

2. 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.

La Comisión de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria 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.

3. 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.

4. 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.

5. 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, la cual podrá realizarse en la misma sesión o a más tardar en la subsiguiente, a criterio del Presidente del Congreso.

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”.

La inmunidad parlamentaria impide que un congresista pueda ser procesado o preso sin la previa autorización del Congreso o de la Comisión Permanente y constituye una prerrogativa que puede limitar el acceso a la justicia para la tutela en la vía penal de cualquier bien jurídico que haya sido vulnerado por un parlamentario al cometer un delito común, con la finalidad de proteger a la institución, así pues, “(...) 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 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**”¹.

Esta figura, de acuerdo a May y Ason, tiene como antecedentes a las instituciones medievales del derecho inglés, denominadas “*freedom of speech*” y “*freedom from arrest*” (Latorre: 2008) pero que, sin embargo, en la actualidad han perdido su vigencia, al establecer una diferencia injustificada entre el ciudadano y los parlamentarios.

En nuestro país, la inmunidad parlamentaria forma parte de la historia constitucional peruana al consagrar tanto la inmunidad de arresto como la inmunidad de proceso y, desde luego, la inmunidad o inviolabilidad de votos y opiniones. Asimismo, históricamente, el órgano encargado de autorizar el levantamiento de la inmunidad parlamentaria, ha sido el propio Congreso de la República.

Así pues, el Tribunal Constitucional², ha señalado respecto a la inmunidad parlamentaria, que se trata de una garantía procesal penal cuyo objetivo es prevenir detenciones y procesos **con motivaciones políticas**, señalando que:

*[...] 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. Una vez determinada la ausencia de toda motivación política en la acusación, el Congreso tiene el deber de levantar la inmunidad al imputado.*

De ahí que el rol del Congreso consiste en verificar la ausencia de contenido político de la acusación:

¹ STC N° 026-2006-PI/TC, FJ 15.

² STC. 0006-2003-PI/TC, FJ 5.

[...] A diferencia de lo que ocurre con el privilegio del antejucio político, en el procedimiento para el levantamiento de la inmunidad parlamentaria, el Congreso no asume un rol acusatorio, sino **estrictamente verificador de la ausencia de contenido político en la acusación**. En estos casos, el Parlamento no pretende acreditar la responsabilidad penal del recurrente, sino, tan solo, descartar los móviles políticos que pudieran encontrarse encubiertos en una denuncia de "mera apariencia penal"³.

La protección otorgada por la inmunidad parlamentaria, de conformidad con su tratamiento normativo en el Perú, tiene que ver con las acciones de naturaleza penal y únicamente se justifica en casos de delitos penales, pues son estos los únicos que implican la posibilidad de una pena privativa de la libertad. Sin embargo, tal como lo advierte Tirado, si no se respeta su finalidad constitucional, dos derechos fundamentales pueden verse afectados: el derecho a la tutela judicial efectiva y el acceso y ejercicio de cargo público" (Tirado: 1995).

Sin embargo, en los últimos tiempos, esta prerrogativa parlamentaria se ha venido constituyendo como un obstáculo para la tutela procesal efectiva, la igualdad ante la ley y la división de poderes, de ahí que la propuesta del dictamen en minoría, propone que esta figura parlamentaria sea revisada por un órgano distinto al Congreso de la República, al constituirse como juez y parte.

Así, por ejemplo, Proética, en su Informe "La Inmunidad Parlamentaria. Breve análisis de esta prerrogativa constitucional"⁴, hace un recuento de los pedidos presentados y admitidos en los últimos años.

Señala que "de las solicitudes de levantamiento de inmunidad parlamentaria remitidas por la Corte Suprema de Justicia al Congreso de la República durante el periodo parlamentario 2006 al 2011, se advierte que se presentaron 16 solicitudes en total. De estas, 3 de ellas no fueron discutidas ni revisadas por la Comisión de Levantamiento de la Inmunidad Parlamentaria, mientras que, 4 solicitudes fueron aprobadas por la Comisión y remitidas al Pleno del Congreso. Ninguna de estas solicitudes con sus respectivos dictámenes fue insertada en la Agenda del Pleno, terminando en el archivo". De igual manera del "periodo legislativo 2011-2016, la Corte Suprema de Justicia remitió 14 solicitudes de levantamiento de inmunidad parlamentaria al Congreso. De este número, solo 7 fueron aprobados en la Comisión de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria, y de ellas solo 3 fueron aprobadas por el Pleno del Congreso. Los casos fueron: María López Córdova, Eulogio Romero Rodríguez y Alejandro Yovera Flores."

	Solicitudes	Aprobadas por la Comisión	Aprobadas por Pleno	Porcentaje
Periodo	16	4	0	0

³ STC N° 0006-2003-PI/TC, FJ 6.

⁴ Disponible en: <https://www.proetica.org.pe/wp-content/uploads/2019/06/Inmunidad-Parlamentaria.-Breve-an%C3%A1lisis-de-esta-prerrogativa-constitucional.pdf> (revisado por última vez el 22 de julio de 2019)

2006-2011				
Periodo	14	7	3	21.43%
2011-2016				

Fuente: Proética (Elaboración propia)

Mientras que “del periodo legislativo 2016-2019, la Corte Suprema remitió 10 solicitudes de levantamiento de inmunidad parlamentaria al Congreso. De ese número, 4 solicitudes fueron desaprobadas en la Comisión de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria, 4 han sido aprobadas, y queda pendiente 1 solicitud que solo ha sido admitida para su procesamiento. El Pleno del Congreso recibió las 4 solicitudes y sus respectivos dictámenes, de los cuales ha autorizado 2 hasta el momento, se encuentran pendiente la votación de los otros 2. Caso particular es el de Benicio Ríos, cuyo levantamiento de inmunidad se aprobó directamente en el Pleno del Congreso. Los congresistas a quienes se les levantó esta prerrogativa son: Benicio Ríos, Edwin Donayre y Moisés Mamani.”

Concluyendo que “desde el año 2006 al 2019, la Corte Suprema de Justicia de la República presentó en total 40 solicitudes de levantamiento de inmunidad parlamentaria y de ese número, a la fecha, solo 6 solicitudes fueron aprobadas por el Congreso de la República”

	Solicitudes	Aprobadas por la Comisión	Aprobadas por Pleno	Porcentaje
Periodo	40	No	6	15%
2016-2019		información		

Fuente: Proética (Elaboración propia)

En ese sentido, la propuesta de diferir la decisión del levantamiento parlamentario se sustenta no sólo en darle agilidad a los procesos de inmunidad, sino que además busca derivar esta competencia al fuero que solicita actualmente el levantamiento, la Corte Suprema de Justicia, y que además permitirá distinguir los elementos políticos de los constitutivos del delito, diluyendo el sentido de impunidad que actualmente cuenta el Congreso.

En esta línea, Fernando Santaolalla señala que “en un estado democrático la mejor garantía para impedir la instrumentación política del procesamiento o detención de un parlamentario consiste en la independencia de los jueces y tribunales” por ello, trasladar la decisión del levantamiento de la inmunidad permitirá fortalecer la legitimidad de las resoluciones de levantamiento, tal como lo advierte Delgado-Guembes cuando indica que “las propuestas de traslado de la decisión a un órgano no parlamentario son algo menos fácil de contradecir. (...)» .

De otro lado, la experiencia comparada muestra que esta figura se ha ido eliminando progresivamente o, la decisión ha sido trasladada a la Corte Suprema como sucede en Chile, como puede verse de acuerdo en el cuadro elaborado por la Comisión de Alto

Nivel para la Reforma Política, que se incluye en el proyecto de ley sobre la materia presentado por el Poder Ejecutivo.

País	Inmunidad		Órgano competente
	Proceso	Arresto	
Argentina	-	X	Congreso
Alemania	X	X	Parlamento Federal
Australia	-	-	-
Bolivia	-	-	-
Canadá	-	-	-
Chile	X	X	Corte Suprema
Colombia	-	-	-
Costa Rica	X	X	Asamblea Legislativa
Ecuador	X	X	Asamblea Nacional
España	X	X	La Cámara correspondiente
Estados Unidos	-	X	-
Honduras	-	-	-
Italia	-	X	La Cámara correspondiente
México	X	X	Cámara de Diputados
Panamá	-	-	-
Reino Unido	-	-	-

Fuente: Proyecto de ley 4416/2018-PE

V. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Los beneficios que acarrearían con esta norma será la mejora de la legitimidad del Congreso y del sistema político, así como la garantía a la tutela jurisdiccional efectiva.

No genera gasto adicional, pues actualmente la Corte Suprema ya viene examinando las denuncias contra los congresistas, lo que es remitido al Congreso de la República, reduciendo así el proceso burocrático y eliminando los costos generados por la Comisión de Levantamiento de Inmunidad.

VI. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas y de conformidad con lo establecido por el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, los congresistas firmantes integrantes de la Comisión de Constitución y Reglamento, recomiendan la APROBACIÓN de los Proyectos de Ley 4385/2018-CR, 4416/2018-PE, 4463/2018 -CR, 4495/2018-CR y 4580/2018-CR, con el siguiente Texto Sustitutorio del presente dictamen en minoría:

TEXTO SUSTITUTORIO

El Congreso de la República

Ha dado la Ley siguiente:

LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 93 DE LA CONSTITUCIÓN

ARTÍCULO 1.- Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto reformar parcialmente la Constitución Política a fin de garantizar el fuero parlamentario.

ARTÍCULO 2.- Modificación del artículo 93 de la Constitución Política del Perú

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

"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 detenidos sin previa autorización de la Corte Suprema de Justicia de la República, salvo el caso de delito flagrante, desde que son elegidos hasta un mes después de haber cesado en sus funciones. El pronunciamiento sobre el pedido del levantamiento de inmunidad debe darse dentro del plazo improrrogable de treinta (30) días hábiles tras ser recibido.

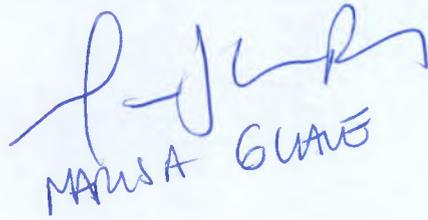
En caso de ser detenido por delito flagrante, el congresista será puesto inmediatamente a disposición de **la Corte Suprema de Justicia de la República, con conocimiento del Fiscal de la Nación.**

No es necesario el levantamiento de inmunidad para la detención o continuar con el juzgamiento de un congresista por los procesos iniciados antes de su elección. En tales casos, no se requiere pronunciamiento alguno de la Corte Suprema de Justicia de la República o del Congreso.

Los procesos penales contra congresistas que se deriven del levantamiento de la inmunidad parlamentaria o de la comisión de delito flagrante son de competencia exclusiva de la Corte Suprema de Justicia.



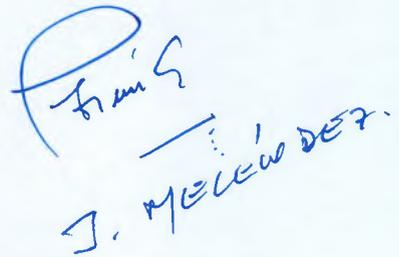
ALBERTO QUINTANILLA CHACÓN
Congresista de la República



MARÍA GUARE



GINO COSTA SANTOLALLA
Vocero
BANCADA LIBERAL



J. MELÉNDEZ



OLIVA