



Los Congresistas de la República que suscriben, a iniciativa de los Congresistas **Alberto Quintanilla Chacón, Richard Arce Cáceres, Mario Canzio Alvarez, Manuel Dammert Ego Aguirre, Marisa Glave Remy, Indira Huilca Flores, Tania Pariona Mamani**, integrantes del Grupo Parlamentario Frente Amplio, en ejercicio del derecho a iniciativa en la formulación de leyes que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y el numeral 2 del artículo 76° del Reglamento del Congreso de la República, ponen a consideración del Congreso de la República el siguiente proyecto de ley:

El Congreso de la República;

Ha dado la Ley siguiente:



LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL¹:

Ley que modifica el artículo 93° de la Constitución Política del Perú sobre el régimen de la inmunidad parlamentaria

I. FORMULA LEGAL

Artículo 1.- Modificación del artículo 93° de la Constitución Política del Perú

Modifíquese el artículo 93° de la Constitución Política del Perú en 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, desde que son elegidos hasta un mes después de haber cesado en sus funciones, por las opiniones, comunicaciones, representaciones, requerimientos, interpelaciones, denuncias, propuestas, expresiones o cualquier acto de legislación, información o fiscalización que formulen o realicen en el desempeño de sus funciones.

De cualquier otro delito que se impute a los congresistas, ocurrido con anterioridad o durante el ejercicio de su mandato, conocerá en forma privativa la Corte Suprema de Justicia, única autoridad que podrá disponer su procesamiento y ordenar su detención. En caso de delito

¹ La presente propuesta recoge y actualiza la proposición legislativa presentada en 2012 por el congresista Javier Diez Canseco Cisneros (Proyecto de Ley N° 1438/2012-CR)



flagrante, los congresistas deberán ser aprehendidos y puestos inmediatamente a disposición de esta corporación.

La Corte Suprema de Justicia deberá disponer la detención o el inicio del proceso en un plazo máximo de 60 días contados a partir de la presentación de la denuncia o el pedido de detención.

Las investigaciones y procesos penales iniciados con anterioridad a la elección del congresista continúan su trámite, sin necesidad de autorización de la Corte Suprema de Justicia."

Lima, febrero de 2017

ALBERTO QUINTANILLA CHACON
Congresista de la República

TANIA EDITH PARIONA TARQUI
Congresista de la República

INDIRA ISABEL HUILCA FLORES
Congresista de la República

HORACIO ZEBALLOS PATRÓN
Congresista de la República

MARISA GLAVE REMY
Congresista de la República

MARCO ANTONIO ARANA ZEGARRA
Directivo Portavoz Grupo Parlamentario
El Frente Amplio por Justicia, Vida y
Libertad



CANZIDO

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 22 de FEBRERO del 2017.

Según la consulta realizada, de conformidad con el
Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la
República: pase la Proposición N° 980 para su
estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) de
CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO.

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Consideraciones generales sobre la inmunidad de arresto y de procesamiento de los miembros del Parlamento

La inmunidad de arresto y procesamiento de los miembros del Parlamento o inmunidad parlamentaria es una prerrogativa en virtud de la cual éstos no pueden ser detenidos ni procesados sin previa autorización del Parlamento. En tal medida, la inmunidad constituye un requisito de procedibilidad para el procesamiento de los parlamentarios en el Poder Judicial.

La inmunidad de arresto y procesamiento de los miembros del Parlamento son figuras cuyo origen se remonta a un momento anterior al surgimiento del Estado moderno. Se trata de instituciones propias del "Antiguo Régimen" concebidas como privilegios de determinados altos funcionarios, especialmente gobernantes, derivados de una particular concepción del origen y legitimación del poder político.

Con el surgimiento del Estado de Derecho moderno, la justificación para el mantenimiento y legitimación de estas figuras se construyó a partir de criterios radicalmente distintos. Por ejemplo, en la tradición europea, existió una desconfianza de la nueva clase dirigente burguesa respecto del Poder Judicial heredero del antiguo régimen. En esa medida, advirtieron que las figuras de la inmunidad de arresto y de procesamiento resultaban funcionales para limitar el poder de la administración de justicia de la cual desconfiaban.

De este modo, la prerrogativa de la inmunidad llega al derecho moderno como una garantía para que los miembros del Parlamento no sean objeto de las presiones del Poder. En efecto, la inmunidad parlamentaria se incorpora en las primeras constituciones como un mecanismo de protección de la integridad e independencia del órgano legislativo frente a persecuciones o intromisiones políticas disfrazadas de acusaciones penales, destinadas a perturbar el normal desempeño de sus funciones o a alterar la distribución de mayorías y minorías resultantes del proceso electoral.²

Sin embargo, con la vigencia del principio de igualdad y la consolidación del principio de separación de poderes, la legitimación de esta figura en el Estado de Derecho ha sido objeto de diversos cuestionamientos, principalmente orientados a reducir sus alcances y a limitar su validez en aquellos supuestos que aseguren la funcionalidad del órgano legislativo.

2. Limitación de los alcances de la inmunidad de arresto y de procesamiento en el derecho constitucional comparado

En el derecho constitucional comparado se puede advertir un esfuerzo por compatibilizar la figura de la inmunidad de arresto y de procesamiento de los

² Sobre el particular: ABELLÁN, Ángel. *El Estatuto de los Parlamentarios y los Derechos Fundamentales*. Tecnos: España, 1992, p.72; SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando. *Derecho Parlamentario Español*. Editora Nacional Cultura y Sociedad: Madrid, 1983, p.88

miembros del Parlamento ha variado con los principios de igualdad, de separación de poderes y de independencia y autonomía del Poder Judicial. En ese sentido, se puede advertir en la actualidad modelos constitucionales que no incorporan estas prerrogativas y un gran número de países que han optado por la limitación o interpretación restrictiva de estas figuras.

La figura de la inmunidad parlamentaria no se encuentra presente en todos los ordenamientos jurídicos, es así que encontramos que en países como Inglaterra, Estados Unidos, Australia, Canadá y Holanda, estas prerrogativas han sido eliminadas y los parlamentarios reciben el mismo trato judicial que cualquier ciudadano³.

En países como Chile y Colombia con sistemas jurídicos y realidades sociales similares a la nuestra, las prerrogativas de inmunidad se han compatibilizado con los principios de separación de poderes y de independencia del Poder Judicial. En efecto, en dichos ordenamientos constitucionales el Parlamento ha perdido el control de la legalidad de la acusación formulada contra el parlamentario, función que es realizada por la Corte Suprema de Justicia.

Así, el artículo 61° de la Constitución Política de Chile, establece:

"Artículo 61°.-

Los diputados y senadores sólo son inviolables por las opiniones que manifiesten y los votos que emitan en el desempeño de sus cargos, en sesiones de sala o de comisión.

Ningún diputado o senador, desde el día de su elección o desde su juramento, según el caso, puede ser acusado o privado de su libertad, salvo el caso de delito flagrante, si el Tribunal de Alzada de la jurisdicción respectiva, en pleno, no autoriza previamente la acusación declarando haber lugar a formación de causa. De esta resolución podrá apelarse para ante la Corte Suprema. En caso de ser arrestado algún diputado o senador por delito flagrante, será puesto inmediatamente a disposición del Tribunal de Alzada respectivo, con la información sumaria correspondiente. El Tribunal procederá, entonces, conforme a lo dispuesto en el inciso anterior. Desde el momento en que se declare, por resolución firme, haber lugar a formación de causa, queda el diputado o senador imputado suspendido de su cargo y sujeto al juez competente"

En el caso de la Constitución Política de Colombia, el artículo 86° establece que:

"Artículo 186°.-

De los delitos que cometan los congresistas, conocerá en forma privativa la Corte Suprema de Justicia, única autoridad que podrá ordenar su detención. En caso de flagrante delito deberán ser aprehendidos y puestos inmediatamente a disposición de la misma corporación."

³ Abellán, Ángel. El Estatuto de los Parlamentarios y los Derechos Fundamentales, Tecnos. España, 1992, pág. 15 y 16.

Por otro lado, en algunos países donde aún se mantiene la inmunidad de arresto y procesamiento para los parlamentarios se ha optado por restringir significativamente los alcances materiales de estas prerrogativas. Así es el caso de Bolivia en donde la inmunidad de arresto y procesamiento se limita a las acusaciones relacionadas con los delitos que podrían derivarse del ejercicio de sus funciones parlamentarias.

En efecto, el artículo 151° de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, establece que:

"Artículo 151°.-

Las asambleístas y los asambleístas gozarán de inviolabilidad personal durante el tiempo de su mandato y con posterioridad a éste, por las opiniones, comunicaciones, representaciones, requerimientos, interpelaciones, denuncias, propuestas, expresiones o cualquier acto de legislación, información o fiscalización que formulen o realicen en el desempeño de sus funciones no podrán ser procesados penalmente."

Finalmente, algunos modelos constitucionales, entre los que podemos citar a Argentina, Costa Rica, Panamá y Cuba han optado por eliminar del ámbito de protección de estas prerrogativas los casos de delito fragante, en los cuales los parlamentarios pueden ser procesados o arrestados sin autorización del Parlamento. Por ejemplo, el artículo 69° de la Constitución Política de Argentina establece que "ningún senador o diputado, desde el día de su elección hasta el cese, puede ser arrestado; excepto el caso de ser sorprendido in fraganti en la ejecución de algún crimen que merezca pena de muerte, infamante, u otra aflictiva".

En tal medida, se puede advertir que, en paralelo a la consolidación de las administraciones de justicia y de las instituciones democráticas en general, en el derecho constitucional comparado existe una clara tendencia hacia la limitación e interpretación restringida de la inmunidad de arresto y de procesamiento de los miembros del Parlamento.

3. La inmunidad de arresto y de procesamiento de los congresistas en el ordenamiento jurídico peruano

El tratamiento de la figura de la inmunidad de arresto y procesamiento de los congresistas en nuestro país se remonta a las Cortes de Cádiz que aprobó la Constitución Española de 1812, en cuyo artículo 128° se desarrollaba esta institución. En la Constitución de 1839, esta figura se recogió en el artículo 20°, el cual precisaba que los miembros del cuerpo legislativo no podían ser demandados civilmente, ni siquiera ejecutados por sus deudas.⁴

Desde la Constitución de 1856, no ha variado significativamente la regulación de estas prerrogativas. En efecto, las constituciones de 1860, 1920, 1933 y 1979

⁴ VICENTE UGARTE DEL PINO, Juan. *Historia de las Constituciones del Perú*. Editorial Andina S.A. Primera Edición: Lima, 1978, p.641

han incorporado esta figura en el mismo sentido del artículo 51° de la Constitución de 1856, el cual limitó los alcances de esta institución, dejando de lado la impunidad en juicios y deudas ajena al ejercicio de la función legislativa.

La Constitución Política de 1993 recoge estas figuras en el artículo 93°. Según esta dispositivo constitucional 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 dentro de las veinticuatro horas, a fin de que se autorice o no la privación de la libertad y el enjuiciamiento".

Si bien el segundo párrafo del artículo 16° del Reglamento del Congreso de la República ha limitado los alcances de estas prerrogativas al establecer que "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", aún resulta excesivo el ámbito de protección judicial que se derivan para los congresistas de estas figuras (inmunidad de arresto y procesamiento).

En efecto, según lo dispuesto en el artículo 93° de la Constitución Política del Perú y el artículo 16° del Reglamento del Congreso de la República en nuestro país los congresistas no pueden ser procesados ni detenidos sin previa autorización del Congreso o la Comisión Permanente por la comisión o participación de cualquier delito, aun cuando:

- El congresista haya sido sorprendido in fraganti en la comisión o participación del delito.
- El delito no esté relacionado o no se derive del ejercicio sus funciones parlamentarias.
- El delito haya sido cometido con anterioridad a la elección del congresista.
- Exista una investigación preliminar iniciada antes de la elección del congresista.

La validez y la legitimidad de la figura de la inmunidad en estos supuestos resulta cuestionable, pues, como se ha señalado, en un Estado de Derecho Constitucional la legitimidad de la inmunidad de arresto y de procesamiento de los congresistas radica en la necesidad de garantizar la funcionalidad del Parlamento y no en consideraciones personales o por la mera majestad del cargo⁵.

En tal medida, la presente iniciativa busca limitar los alcances de la inmunidad en aquellos aspectos que no tienen impacto en la funcionalidad del Congreso, y a su vez establece un mecanismo que impide que la inmunidad constituya un mecanismo de impunidad y de evasión de la justicia.

⁵ BACIGALUPO, Enrique. *Justicia Penal y Derechos Fundamentales*. Marcial Pons, Primera Edición: Madrid, 2001

4. La inmunidad de arresto y de procesamiento como mecanismo de impunidad: necesidad de limitar los alcances de estas prerrogativas

El país experimenta un contexto en la que la ciudadanía reclama y exige con todo derecho y justicia una lucha abierta, frontal y decidida contra la corrupción y la impunidad. Para cumplir con esta demanda se requiere el esfuerzo y compromiso de todos los poderes del Estado y la sociedad civil. En ese sentido, el Congreso de la República no puede ser ajeno a esta exigencia, es por eso, que la modificación Constitucional que se propone es un compromiso hacia el país y una manifestación clara que el Congreso no apaña ni protege hechos delictivos, ni actos o conductas contrarios al Estado de Derecho y al ordenamiento jurídico peruano.

Haciendo un breve recuento de los tres últimos periodos parlamentarios, identificamos que el Congreso no ha hecho lo suficiente para evitar que la ciudadanía se cree una impresión que en este poder del Estado prima la impunidad. Es así que en el periodo parlamentario 2001-2006 de los 41 pedidos de levantamiento de inmunidad solo dos fueron declarados procedentes; en el periodo 2006-2011, de los 16 pedidos de levantamiento de inmunidad presentados, 3 no fueron dictaminados y 11 se declararon improcedentes; en el periodo 2011-2016 de los 12 pedidos de levantamiento de inmunidad, seis fueron declarados procedentes, cuatro no fueron dictaminados, y dos fueron declarados improcedentes.

Las consecuencias de estos actos y de otras conductas similares tienen un impacto significativo en la percepción de la población sobre el desempeño del Congreso de la República. No es gratuito que de manera constante el Congreso de la República sea una de las instituciones públicas que ostenta los índices más altos de desaprobación (de acuerdo a encuestas recientes la desaprobación llega al 71% de la población⁶)

En razón de ello, en lugar de fortalecer y garantizar el ejercicio de las funciones legislativas, la inmunidad de arresto y de procesamiento, trasmite el mensaje de un falso espíritu de cuerpo que socava los cimientos de credibilidad y la confianza de la población en la institución congresal. En tal medida, como señala Giovanni Sartori, "en los papeles, esto parece una solución razonable, pero en realidad es que los legisladores se protegen entre sí. Entonces, si la autorización del procesamiento es denegada por la connivencia de una mano que lava a la otra, ¿justifica esto volver a la intangibilidad? Inmunidad sí, pero no una inmunidad que transforme las cámaras en un santuario de sospechosos con altísimo olor de culpabilidad".

La presente iniciativa busca limitar los alcances de la inmunidad de arresto y de procesamiento, a fin de que en el marco de la consolidación del principio de separación de poderes y el fortalecimiento de las instituciones de

⁶ IPSOS-PERU. *Resumen de encuestas de opinión pública*. 16 de enero de 2017
http://www.ipsos.pe/sites/default/files/opinion_data/Opinion%20Data%20Enero%202017.pdf (Revisado el 09/02/17)

administración de justicia, dichas prerrogativas se limiten a garantizar el normal desempeño de las funciones parlamentarias.

Para dicho fin, el presente proyecto propone limitar estas prerrogativas solo para las opiniones, comunicaciones, representaciones, requerimientos, interpelaciones, denuncias, propuestas, expresiones o cualquier acto de legislación, información o fiscalización que formulen o realicen en el desempeño de sus funciones.

En caso de cualquier otro delito que se impute a los congresistas, la presente iniciativa propone que el control de legalidad y ausencia de motivación política, racial, religiosa o de otra naturaleza discriminatoria lo realice la Corte Suprema de Justicia. En efecto, la presente iniciativa legislativa plantea:

"De cualquier otro delito que se impute a los congresistas, ocurrido con anterioridad o durante el ejercicio de su mandato, conocerá en forma privativa la Corte Suprema de Justicia, única autoridad que podrá disponer su procesamiento y ordenar su detención. En caso de delito flagrante, los congresistas deberán ser aprehendidos y puestos inmediatamente a disposición de esta corporación".

Con ello, se busca compatibilizar las prerrogativas de los miembros del Congreso con el principio de separación de poderes y de independencia y autonomía del sistema de administración de justicia; así como evitar que un "falso espíritu de cuerpo" dentro del Congreso transforme estos mecanismos en medios para evadir la acción de la justicia y fomentar la impunidad.

III. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA QUE SE PROPONE SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La aprobación de este proyecto de ley conlleva la modificación del artículo 93° de la Constitución Política del Perú en los términos que se detallan en el siguiente cuadro:

Texto del artículo 93° de la Constitución Política del Perú	Texto modificatorio del artículo 93° de la Constitución Política del Perú
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 del Congreso o de	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, desde que son elegidos hasta un mes después de haber cesado en sus

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.	funciones, por las opiniones, comunicaciones, representaciones, requerimientos, interpelaciones, denuncias, propuestas, expresiones o cualquier acto de legislación, información o fiscalización que formulen o realicen en el desempeño de sus funciones. De cualquier otro delito que se impute a los congresistas, conocerá en forma privativa la Corte Suprema de Justicia, única autoridad que podrá disponer su procesamiento y ordenar su detención. En caso de delito flagrante, los congresistas deberán ser aprehendidos y puestos inmediatamente a disposición de esta corporación. La Corte Suprema de Justicia deberá disponer la detención o el inicio del proceso en un plazo máximo de 60 días contados a partir de la presentación de la denuncia o el pedido de detención. Las investigaciones penales y procesos penales iniciados con anterioridad a la elección del congresista continúan su trámite, sin necesidad de autorización de la Corte Suprema de Justicia.
--	---

Cabe señalar que la entrada en vigencia de esta propuesta conlleva la modificación del artículo 16° del Reglamento del Congreso de la República.

IV. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La aprobación de la propuesta legislativa no ocasionará gastos al erario nacional, por el contrario permitirá eliminar la percepción de la población de la figura de la inmunidad de arresto y de procesamiento como un mecanismo de impunidad de los congresistas, pues limita sus alcances a los delitos relacionados con el ejercicio de la función parlamentaria y permite que los procesos penales y las investigaciones penales iniciadas con anterioridad a la elección del congresista continúen su trámite sin necesidad de autorización previa del Congreso de la República o la Comisión Permanente.

Con esta medida se busca evitar que los congresistas electos utilicen su cargo para evadir la acción de la justicia por delitos que no están relacionados con el ejercicio de la función parlamentaria, lo cual permitirá evitar la impunidad, garantizar los derechos fundamentales de las víctimas de los delitos que no se investigan ni juzgan indebidamente y mejorar la imagen del Congreso de la República en beneficio de la democracia y la gobernabilidad del país.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 22 de FEBRERO del 2017.

Según la consulta realizada, de conformidad con el
Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la
República: pase la Proposición N° 980 para su
estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de
CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO.—

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA