



Proyecto de Ley N° 1493 / 2016 - CR



"Resolución Legislativa que incorpora diversos artículos en el Código de Ética Parlamentaria, respecto a las faltas, los principios que orientan el procedimiento sancionador y la gradualidad de la determinación de la sanción"

El Congresista de la República por el departamento de Cajamarca, que suscribe, **CÉSAR HENRY VÁSQUEZ SÁNCHEZ**, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y a través del Grupo Parlamentario **Alianza para el Progreso – APP** conforme a lo dispuesto por el numeral 2 del artículo 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta la siguiente iniciativa legislativa:

### PROYECTO DE LEY

El Congreso de la República  
Ha dado la siguiente ley:

#### **RESOLUCIÓN LEGISLATIVA QUE INCORPORA DIVERSOS ARTÍCULOS EN EL CÓDIGO DE ÉTICA PARLAMENTARIA, RESPECTO A LAS FALTAS, LOS PRINCIPIOS QUE ORIENTAN EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR Y LA GRADUALIDAD DE LA DETERMINACIÓN DE LA SANCIÓN**

##### **Artículo 1.- Objeto de la ley**

La presente ley tiene como objeto precisar las faltas éticas, establecer los principios que orienten el debido procedimiento sancionador; así como determinar la gradualidad de la de la sanción a imponer.

##### **Artículo 2.- Incorpórase el artículo 3-A, referido a los principios que rigen la investigación y la determinación de la sanción parlamentaria**

Incorpórase el artículo 3-A en el Código de Ética Parlamentaria, en los términos siguientes:

##### **Artículo 3-A:**

*Son principios que orientan el procedimiento sancionador, así como la gradualidad de la sanción a imponer.*

**1. Objetividad.-** La actuación y toma de decisiones de la comisión se basa en un criterio independiente de la propia manera de pensar o de sentir; tratando de indagar actos que no solo demuestren o agraven la responsabilidad, sino actos que eximan o atenúen la responsabilidad.

**2. Debido procedimiento.-** Las sanciones se imponen previo procedimiento sancionador, respetando las garantías del debido procedimiento.

**3. Tipicidad.-** Sólo constituyen conductas sancionables por la comisión de ética, las infracciones previstas expresamente en el Código de Ética Parlamentaria, sin admitir interpretación extensiva o analogía. El reglamento interno que los integrantes de la comisión acuerden u otra norma de carácter reglamentario no pueden establecer nuevas conductas o faltas que sean objeto de sanción.

**4.- Irretroactividad.-** Las disposiciones sancionadoras aplicables, son las que están vigentes en el momento de cometer la infracción, salvo que la sanción posterior le sean más favorables.

**5.- Proporcionalidad.-** La sanción a aplicar no debe sobrepasar a la responsabilidad, debe haber coherencia entre la infracción cometida y la sanción adoptada

**Artículo 3.- Incorpórase los artículos 4-A, 14-A y 14-B, referido a las faltas, su clasificación y la forma de determinar la sanción**

Incorpórase los artículos 4-A, 14-A y 14-B en el Código de Ética Parlamentaria, en los términos siguientes:

**Artículo 4-A:**

*Son faltas de carácter ético parlamentario, las siguientes:*

- a) *Inobservar los deberes funcionales a que se refiere el artículo 23° del Reglamento del Congreso.*
- b) *Realizar actos que atenten contra la moral y las buenas costumbres.*
- c) *Incumplir con los encargos efectuados por el Pleno del Congreso de la República.*
- d) *Por denuncia por violencia familiar o por incumplir con el pago de las pensiones alimentarias de las que estuviera obligado.*
- e) *Faltar sin justificación alguna a 3 sesiones plenarias de manera consecutiva en un mismo periodo legislativo.*
- f) *Asistir a las sesiones del parlamento bajo el efecto de embriaguez o alucinógenos.*
- g) *Desconocer los derechos de autor en los proyectos de ley que promueva en el desarrollo de sus funciones.*
- h) *Hacer público o difundir la información tratada en sesión secreta.*
- i) *Proponer la contratación de familiares hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad al Congreso de la República.*
- j) *Utilizar la investidura para beneficio personal o de terceros en donde exista conflicto de intereses.*
- k) *Por Infracción constitucional.*

**Artículo 14-A:**

Las faltas en las que pueden incurrir los congresistas, se clasifican en:

- a) Leves
- b) Graves
- c) Muy graves

Son consideradas faltas leves las consideradas en los literales b), c), e) y f) del artículo 4-A del presente reglamento.

Las faltas graves son las consignadas en los literales a), d), g) e i) del artículo 4-A de la presente norma.

Siendo faltas muy graves las contenidas en los literales h), j) y k, del artículo 4-A. del presente texto normativo.

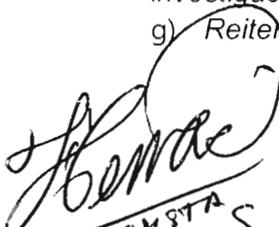
Para la determinación de la sanción a imponerse por las faltas antes señaladas, se tiene en consideración los criterios de razonabilidad, proporcionalidad y gravedad de la falta u omisión en que se ha incurrido. Su aplicación constituye precedente obligatorio para sancionar inconductas futuras similares.

**Artículo 14-B:**

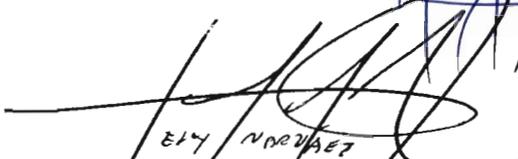
En el procedimiento de la determinación o individualización de la sanción a imponer, se deberá tener en cuenta que esta sea proporcional a la falta cometida; para ello deberá tenerse en cuenta lo siguiente:

- a) El beneficio ilegítimamente obtenido
- b) El ocultamiento de la falta
- c) Los antecedentes del infractor
- d) La concurrencia de faltas
- e) El carácter doloso o culposo de la conducta
- f) La subsanación voluntaria con anterioridad al inicio de la investigación
- g) Reiterancia.

Lima, 04 de abril de 2017

  
CONGRESISTA  
VÁSQUEZ S.

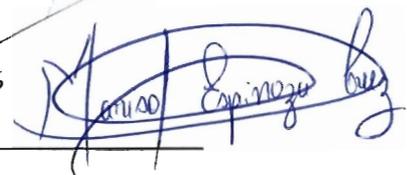
  
MARISOL ESPINOZA CRUZ

  
ELY NORIEGA

  
GLORIA MONTENEGRO

  
CONGRESISTA

  
JULIO RAMOS

  
MARISOL ESPINOZA CRUZ

  
BENICIO RÍOS

Jr. Azángaro N° 468 Of. N° 107  
Telf. 311-7649

MARISOL ESPINOZA CRUZ  
Directiva Portavoz Titular  
Grupo Parlamentario  
Alianza Para el Progreso - APP

## I.- EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1.1 Antecedentes

Las iniciativas legislativas que buscan generar mayores garantías en el procedimiento parlamentario sancionador son muchos; así por ejemplo está el proyecto de Ley N° 3310 – 2013; planteado por el Grupo Parlamentario Solidaridad Nacional que busca modificar el procedimiento a seguir en la investigación y la conformación de la Comisión de Ética. Proyecto de Ley N° 821 – 2011; planteado por el Grupo Parlamentario Gana Perú, que plantea precisar las y sanciones del Código de Ética, el mismo que obtuvo dictamen desfavorable en la Comisión de Constitución y Reglamento. Proyecto de Ley N° 4591-2014; Proyecto de Resolución Legislativa que busca modificar la introducción y los artículos 2, 4, 5, 7 y 14; planteado por el ex presidente de la Comisión de Ética Humberto Lay Sun; pues considera que la practica ha evidenciado que en el actual Código de Ética Parlamentaria has varios artículos que demuestran deficiencias, vacíos y contradicciones que exigen su reformulación o modificación. En esta iniciativa; teniendo como tema de fondo la precisión de las faltas a sancionar y que las prohibiciones también se apliquen a los congresistas electos. Proyecto de Ley N° 1023 – 2016; planteado por el Grupo Parlamentario Peruanos por el Cambio que propone modificar la composición de la Comisión de Ética Parlamentaria, pues se propone que debe estar conformada por personas externas al Congreso de la República. Proyecto de Ley N° 453 - 2016, planteado por el Grupo Parlamentario Fuerza Popular que propone priorizar el debate en el Pleno de los Informes que provengan de las Comisiones de Ética y otros. Proyecto de Ley N° 1006 – 2016, planteado por el Grupo Parlamentario Frente Amplio, que propone sancionar disciplinariamente a los parlamentarios que omitan presentar su declaración de intereses.

### 1.2 Análisis

#### 1.2.1.- La investigación y sanción por cuestiones éticas.

Investigar y sancionar un hecho por cuestiones de ética, tiene un alto grado de subjetividad; por tanto es motivo más que suficiente como para que el proceso investigador que conllevara a la determinación de la responsabilidad ética y la sanción, se base en principios que orienten el criterio juzgador del órgano resolutor; así estos principios para que tengan el rango que les corresponden, deben estar reconocidos de manera directa o indirecta en una norma con rango de ley y no en una norma con carácter reglamentario.

Asimismo, dado que estamos frente a un órgano resolutor de carácter político; es decir el órgano que investiga y sanciona, dada la naturaleza de su constitución tiene intereses extra proceso; es por ello que con mayor razón se tiene fijar reglas claras para investigar y para determinar la sanción a imponer.

Que en todo proceso sancionador, existe dos etapas claramente diferenciables: 1.- Determinación de la responsabilidad y 2.- Determinación de la sanción; estas dos etapas tienen sus propios criterios basados en reglas y principios; caso contrario no se puede hablar de un procedimiento reglamentario sino de un simple acto arbitrario.

Que el Código de Ética Parlamentaria, norma sobre las conductas que los congresistas de la República deben observar en el desempeño de su cargo<sup>1</sup>; en consecuencia ante cualquier infracción se les impone una sanción previo proceso investigatorio; en consecuencia dada la naturaleza de las investigaciones a realizar y las sanciones a imponer, estas debe establecer un procedimiento claro que este oriente por principios y normas claras; todo ello con la finalidad de evitar que este órgano colegiado no sea utilizado con fines políticos o intereses particulares; sin embargo el mencionado Código en la actualidad no establece principios orientadores, tampoco existe una taxatividad de las faltas y menos existe una gradualidad de las sanciones a imponer; es decir tal y como está redactado hay inseguridad jurídica, porque no se sabe a qué falta le corresponde tal o cual sanción y menos se sabe la forma o el procedimiento a seguir para determinar la sanción; bajo ese criterio, actualmente se deja al libre albedrío del órgano resolutos para poder determinar la sanción que se va a imponer; eso definitivamente viola el principio de predictibilidad que toda resolución debe tener.

Que el Código de ética parlamentaria, no describe las faltas en las que pueden incurrir los parlamentarios; pues de la revisión del artículo 4 de la referida norma, se aprecia que solamente se menciona en sentido genérico los deberes que deben observar los parlamentarios en el desempeño de sus funciones; en ese sentido la técnica legislativa es deficiente, porque los deberes están plasmados como afirmaciones positivas, sin embargo las faltas son afirmaciones en sentido negativo; es decir el órgano resolutor al momento de realizar el proceso de tipificación no lo pudo hacer con los deberes del congresista sino tiene que hacerlo las faltas previstas y que estas sean objeto de sanción.

A ello debe agregarse que como no existe faltas, entonces resulta claro que el órgano resolutor tiene el libre albedrío para imputar la falta que se le ocurra, además no se precisa cual sería la clasificación de las faltas, lo que impide conocer con anticipación las sanción que puede tener al cometer determinada falta, ello evidentemente resulta arbitrario, pues contraviene el principio de predictibilidad de las sanciones y el principio de legalidad; así lo precisa el Tribunal Constitucional al señalar " *...el principio de legalidad contiene una garantía material, la cual "aparece derivada del mandato de taxatividad o de lex certa y se concreta en la exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, que hace recaer sobre el legislador el deber de configurarlas en las leyes sancionadoras con la mayor precisión posible para que los ciudadanos puedan conocer de antemano el ámbito de lo proscrito y prever, así, las consecuencias de sus acciones*"<sup>2</sup>; en ese sentido en la propuesta legislativa se describe de manera clara las faltas objeto de sanción; asimismo se realiza una clasificación de las mismas, de tal manera que el parlamentario se vea motivado por la norma, pues

<sup>1</sup> **Reglamento del Congreso de la República.** Código de ética parlamentaria – introducción. Pág. 167.

<sup>2</sup> **EXP. N.º 00535-2009-PA/TC.** En esta sentencia señala que ya ha establecido, que el principio de legalidad está reconocido en el inciso d), numeral 24, del artículo 2º de la Constitución Política, y exige que una sanción, sea esta de índole penal o administrativa, cumpla con tres requisitos: (i) la existencia de una ley; (ii) que la ley sea anterior al hecho sancionado; y (iii) que la ley describa un supuesto de hecho estrictamente determinado <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009/00535-2009-AA.html>

manera anticipada conocerá cual es la sanción que recibirá al cometer tal o cual falta.

### 1.2.2.- Del debido procedimiento en el ámbito parlamentario

El debido proceso es un principio que debe ser respetado en todo estado de derecho, por cualquier autoridad con función investigadora y sancionadora; en sentido como dice Landa Arroyo<sup>3</sup> "... el concepto de debido proceso no se agota en lo estrictamente judicial, sino que se extiende a otras dimensiones, de modo que puede hablarse de un debido proceso administrativo, de un debido proceso corporativo particular, de un debido proceso parlamentario, etc." Pues todo proceso investigatorio que conlleva a tomar una decisión en algún sentido, debe ser fruto de haberse respetado todas y cada una de las garantías, como el derecho de defensa, derecho a un juez imparcial, derecho a probar, etc.

#### 1.2.2.1.- Lo que precisa la Corte Interamericana de Derechos Humanos

Respecto a las reglas del debido proceso en sede parlamentaria la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado en diversas sentencias, en donde ha precisado que el debido proceso debe observarse también en sede parlamentaria; así por ejemplo:

*En el caso Tribunal Constitucional vs Perú de fecha 31 de enero del 2001, la Corte enfatizo que si bien el artículo 8 de la Convención Americana se titula "Garantías Judiciales", su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, sino el conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efecto que las personas puedan defenderse adecuadamente de cualquier tipo de acto emanado del estado que pueda afectar sus derechos precisando que el elenco de garantías mínimas establecidas en el numeral 2 del mismo precepto se aplica también a los órdenes civiles, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter corporativo o parlamentario<sup>4</sup>.*

*En el caso Ivcher Bronstein vs Perú de fecha 6 de febrero del 2001, la Corte precisa que todos los órganos que ejerzan funciones de naturaleza materialmente jurisdiccional, sean penales o no, tienen el deber de adoptar acciones justas basadas en la Convención Americana; ello debido a que las sanciones administrativas disciplinarias o de naturaleza análoga son una expresión del poder punitivo del estado y que tienen, en ocasiones naturaleza similar a la de éstas<sup>5</sup>.*

---

<sup>3</sup> LANDA AROYO, César. El derecho al Debido Proceso en la Jurisprudencia. Corte Suprema de Justicia de la República del Perú, Tribunal Constitucional del Perú, Corte Interamericana de Derechos Humanos.

<sup>4</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Tribunal Constitucional vs Perú de fecha 31 de enero del 2001. [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec\\_71\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_71_esp.pdf)

<sup>5</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Ivcher Bronstein vs Perú de fecha 6 de febrero del 2001. [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec\\_74\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_74_esp.pdf)

### 1.2.2.2.- Lo que precisa el Tribunal Constitucional

El Tribunal Constitucional en jurisprudencia uniforme ha señalado que todas las actuaciones de autoridades ya sean judiciales, administrativas o parlamentarias deben respetar el debido proceso; así por ejemplo en el EXP. N.º 00156-2012-PHC/TC fundamento 4, el máximo intérprete de la Constitución señala que *"... en sede parlamentaria, este derecho debe ser respetado no solo en los procedimientos de antejuicio y de juicio político, sino también en las actuaciones de las Comisiones Investigadoras o de las Comisiones Ordinarias que reciben el encargo expreso del Pleno del Congreso de la República; y merece una tutela reforzada, en tanto que el Congreso de la República decide por mayoría y actúa por criterios basados en la oportunidad y conveniencia, es decir, que su actuación y canon de control es de carácter subjetivo porque no ejerce función jurisdiccional propiamente dicha"*<sup>6</sup>.

Asimismo, en el EXP. N.º 00358-2013-PA/TC señala *"...que toda actuación de los órganos estatales o particulares dentro de un proceso o procedimiento, sea jurisdiccional, administrativo sancionatorio, corporativo o parlamentario, debe respetar el derecho al debido proceso. Así como no existen islas al control constitucional, tampoco es posible sostener que existan escenarios en los que se puedan desconocer, sin mayor justificación, las garantías mínimas del debido proceso, en tanto ello supone aseverar, con el mismo énfasis, que la Constitución ha perdido su condición de norma jurídica, para volver a ser una mera carta política referencial, incapaz de vincular al Congreso de la República, al privilegiarse la majestad de los poderes públicos frente a los derechos fundamentales de la persona."*<sup>7</sup>

### 1.2.2.3.- Lo que precisa la Corte Suprema de Justicia de la República

El Poder Judicial ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre las sanciones impuestas por el pleno del Congreso de la República a recomendación de la Comisión de Ética; dicho pronunciamiento se plasma en la sentencia de fecha 04 de abril del 2013, recaído en el caso del congresista Javier Diez Canseco Cisneros. Allí el Quinto Juzgado Especializado en lo Constitucional, declaró fundado la demanda de amparo por haberse acreditado la violación al debido proceso y al honor; en consecuencia declara nulo el Informe Final N.º 13 y nula la decisión del Pleno del Congreso de la República que acordó suspenderlo del cargo por 90 días en el ejercicio de sus funciones; bajo el argumento que también en el ámbito parlamentario debería respetarse el debido procedimiento; así considera que la falta por el cual se sanciona al legislador no está prevista como tal en el Código de Ética, así como se le violenta su derecho de defensa al no detallar cual era la acusación por la cual se le estaba investigando<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> Tribunal Constitucional. EXP. N.º 00156-2012-PHC/TC fundamento 4.

<sup>7</sup> Tribunal Constitucional EXP. N.º 00358-2013-PA/TC fundamento 8.

<sup>8</sup> Quinto Juzgado Especializado en lo Constitucional - Sentencia de fecha 04 de abril del 2013, recaído en el caso del congresista Javier Diez Canseco Cisneros.

### 1.2.3.- La determinación de la sanción en el ámbito administrativo.

Que para imponer una sanción en el ámbito administrativo, se debe seguir un conjunto de reglas y principios que se supone son la garantía de un debido procedimiento; así anteriormente cada régimen laboral seguía ciertas reglas; es decir dependía del régimen laboral que se tenga para la aplicación de las normas; sin embargo desde el 14 de septiembre del 2014 la nueva ley del Servicio Civil, unifica los criterios, reglas y principios a seguir en un procedimiento disciplinario de cualquier régimen laboral; es decir en la actualidad cualquier sea el régimen laboral, las normas del procedimiento administrativo disciplinario son las mismas<sup>9</sup>.

La Ley del Servicio Civil, establece criterio orientadores para determinar la sanción a imponer; así en su artículo 87° señala *"La sanción aplicable debe ser proporcional a la falta cometida y se determina evaluando la existencia de las condiciones siguientes":* A).- *Grave afectación a los intereses generales o a los bienes jurídicamente protegido por el Estado.* B).- *Ocultar la comisión de la falta o impedir su descubrimiento.* C).- *El grado de jerarquía y especialidad del servidor civil que comete la falta, entendiéndose que cuanto mayor sea la jerarquía de la autoridad y más especializadas sus funciones, en relación con las faltas, mayor es su deber de conocerlas y apreciarlas debidamente.* D).- *Las circunstancias en la que se comete la infracción.* E).- *La concurrencia de varias faltas.* F).- *La participación de uno o más servidores en la comisión de la falta o faltas.* G).- *La reincidencia en la comisión de las faltas.* H).- *La continuidad en la comisión de la falta.* I).- *El beneficio ilícitamente obtenido, de ser el caso.* Asimismo el artículo 103.- establece que una vez determinada la responsabilidad administrativa del servidor público, el órgano sancionador debe: a) *Verificar que no concurra alguno de los supuestos eximentes de responsabilidad previstos en este Título.* b) *Tener presente*

---

<sup>9</sup> Ley N° 30057- Nueva Ley del Servicio Civil - Novena Disposición Complementaria. Así la Novena Disposición Complementaria inciso a) de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil - establece que la vigencia de la Ley es a partir del día siguiente de su publicación, siendo de aplicación inmediata las disposiciones sobre el artículo III del Título Preliminar, referido a los principios de la Ley del Servicio Civil (...). Dejando supeditada la vigencia referida al Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador a la reglamentación respectiva, así lo señala la parte final de la mencionada disposición "Las normas de esta Ley sobre la capacitación y la evaluación del desempeño y el título V referido al Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador, se aplican una vez que entren en vigencia las normas reglamentarias de dichas materias (...) En el mismo sentido, el Reglamento de la Ley del Servicio Civil, en su Undécima Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Supremo N° 040-2014-PCM., señala "El título correspondiente al régimen disciplinario y procedimiento sancionador entra en vigencia a los tres (3) meses de publicado el presente reglamento con el fin que las entidades adecuen internamente al procedimiento. Aquellos procedimientos disciplinarios que fueron instaurados con fecha anterior a la entrada en vigencia del régimen disciplinario de la Ley N° 30057 se regirán por las normas por las cuales se les imputó responsabilidad administrativa hasta su terminación en segunda instancia administrativa". En consecuencia las normas que regulan el régimen disciplinario y procedimiento sancionador entraron en plena vigencia desde el 14 de septiembre del 2014, por lo que cualquier investigación administrativa instaurada posterior a la fecha señalada (14/09/2014), deberían recorrer necesariamente por las reglas que establece la Ley del Servicio Civil – 30057 y su reglamento establecido en el Decreto Supremo N° 040-2014-PCM<sup>9</sup>. Es decir todas las instituciones públicas, tienen la obligación de iniciar procedimientos administrativos disciplinarios bajo las normas del nuevo régimen de la Ley del Servicio Civil, incluyendo en ello a las faltas previstas en la Ley N° 27815.

que la sanción debe ser razonable, por lo que es necesario que exista una adecuada proporción entre esta y la falta cometida. c) Graduar la sanción observando los criterios previstos en los artículos 87 y 91 de la Ley. La subsanación voluntaria por parte del servidor del acto u omisión imputado como constitutivo de infracción, con anterioridad a la notificación del inicio del procedimiento sancionador puede ser considerada un atenuante de la responsabilidad administrativa disciplinaria, así como cualquier otro supuesto debidamente acreditado y motivado<sup>10</sup>.

En el mismo sentido el artículo 91 de la Ley N° 30057, prescribe que **"Los actos de la administración pública que impongan sanciones disciplinarias deben estar debidamente motivadas de modo expreso y claro, identificando al relación entre los hechos y las faltas, y los criterios para la determinación de la sanción establecidos en la presente ley. La sanción corresponde a la magnitud de las faltas, según su menor o mayor gravedad. Su aplicación no es necesariamente correlativa ni automática. En cada caso la entidad pública debe contemplar no sólo la naturaleza de la infracción sino también los antecedentes del servidor"**<sup>11</sup>. Es decir cuando la administración debe aplicar una sanción disciplinaria, este procedimiento debe recoger las faltas de manera clara, así como la determinación de la sanción que incluya la naturaleza de la infracción y los antecedentes del investigado; pues dejar al libre albedrío del juzgador de imponer la sanción que crea conveniente, constituye una clara violación al debido procedimiento.

En consecuencia, si para investigar y sancionar a servidor o funcionarios públicos, existen principios y reglas claras, con mucha mayor razón las reglas deben ser claras para investigar y sancionar a los altos funcionarios del estado, especialmente a los que provienen de elección popular; por lo que su sanción debe estar supedita a parámetros del debido procedimiento.

#### **1.2.4.- La determinación de la sanción en el ámbito penal.**

Toda sanción, aunque sea de carácter disciplinaria, es expresión del poder punitivo del estado, como una acción de control social; en consecuencia en el ámbito penal también existen reglas claras para investigar y para determinar la sanción penal; así por ejemplo en el Código Penal en el Primer Libro – Título Preliminar se establece una serie de principios orientadores tanto de la investigación como de la sanción; así en el artículo VIII prescribe el Principio de Proporcionalidad de la Penas y señalan que **"La pena no puede sobrepasar la responsabilidad por el hecho"**<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Ley N° 30057- Nueva Ley del Servicio Civil. artículo 87º

<sup>11</sup> Ley N° 30057- Nueva Ley del Servicio Civil. artículo 91º

<sup>12</sup> Código Penal en el Primer Libro – Título Preliminar - artículo VIII

También en sus artículos 14, 15, 16, 17, 18, 20 y 21<sup>13</sup> se establecen una serie supuestos que atenúa o exceptúa la sanción a aplicar: En el mismo sentido en el artículo 45, establece, los presupuestos para fundamentar y determinar la pena; en el artículo 46 prescribe los criterios que se deberá seguir para individualizar la sanción, así en el artículo 46 – A establece los criterios de atenuación y agravación para determinar la sanción concreta a imponer.

#### **1.2.5.- La determinación de la sanción en sede parlamentaria en el derecho comparado.**

En el derecho comparado, se fijan ciertos criterios orientadores para determinar la gradualidad de la sanción a imponer. Así, en el Libro Cuarto - artículo 349 del Reglamento de la Cámara de Diputados de Chile, referido a la Comisión de Ética y Transparencia<sup>14</sup> señala que *la Comisión deberá aplicar medidas disciplinarias en el orden señalado en el artículo 347, según su apreciación de los hechos y de las pruebas aportadas, conforme a las reglas de la sana crítica. Las circunstancias agravantes y las atenuantes facultarán a la comisión para aumentar o disminuir el grado de la pena principal o conexa. Se consideran circunstancia atenuantes la buena fe, la reparación oportuna del mal causado, el reconocimiento de la falta y el error excusable. Se apreciarán como agravantes la reiteración en las faltas, la ausencia de cooperación y la negativa a comparecer o a entregar los antecedentes requeridos.* Es decir en este código se encuentra causales concretas que constituyen atenuantes y agravantes al momento de imponer la sanción.

---

<sup>13</sup> Artículo 14.- Error de tipo y error de prohibición El error sobre un elemento del tipo penal o respecto a una circunstancia que agrave la pena, si es invencible, excluye la responsabilidad o la agravación. Si fuere vencible, la infracción será castigada como culposa cuando se hallare prevista como tal en la ley. El error invencible sobre la ilicitud del hecho constitutivo de la infracción penal, excluye la responsabilidad. Si el error fuere vencible se atenuará la pena. Artículo 15.- Error de comprensión culturalmente condicionado El que por su cultura o costumbres comete un hecho punible sin poder comprender el carácter delictuoso de su acto o determinarse de acuerdo a esa comprensión, será eximido de responsabilidad. Cuando por igual razón, esa posibilidad se halla disminuida, se atenuará la pena. Artículo 16.- Tentativa En la tentativa el agente comienza la ejecución de un delito, que decidió cometer, sin consumarlo. El Juez reprimirá la tentativa disminuyendo prudencialmente la pena. Artículo 17.- Tentativa impune No es punible la tentativa cuando es imposible la consumación del delito, por la ineficacia absoluta del medio empleado o absoluta impropiidad del objeto. Artículo 18.- Desistimiento voluntario - Arrepentimiento activo Si el agente desiste voluntariamente de proseguir los actos de ejecución del delito o impide que se produzca el resultado, será penado sólo cuando los actos practicados constituyen por sí otros delitos. Artículo 20.- Inimputabilidad Está exento de responsabilidad penal: 1. El que por anomalía psíquica, grave alteración de la conciencia o por sufrir alteraciones en la percepción, que afectan gravemente su concepto de la realidad, no posea la facultad de comprender el carácter delictuoso de su acto o para determinarse según esta comprensión (...). Artículo 21.- Responsabilidad restringida En los casos del artículo 20, cuando no concorra alguno de los requisitos necesarios para hacer desaparecer totalmente la responsabilidad, el Juez podrá disminuir prudencialmente la pena hasta límites inferiores al mínimo legal.

<sup>14</sup> Reglamento de la Cámara de Diputados de Chile. Pág. 347. [https://www.camara.cl/camara/media/docs/reglamento\\_15.pdf](https://www.camara.cl/camara/media/docs/reglamento_15.pdf)

Asimismo, el Código de Ética del Congreso de Colombia<sup>15</sup>, el mismo que has sido recientemente aprobado (23 de enero del 2017), detalla de manera clara los principios que orientan la aplicación del Código, así como las faltas en que puede incurrir los congresistas, además de las clasificación de las mismas y las sanciones a imponer con sus respectivos criterios de gradualidad; es decir este Código al tener reglas precisas respecto al procedimiento sancionador, no permite arbitrariedades como si lo permite nuestro Código por contener reglas genéricas.

## II.- ANÁLISIS COSTO- BENEFICIO

En el ordenamiento jurídico peruano realizar el análisis costo-beneficio implica un método para conocer en términos cuantitativos el impacto y el efecto que tiene un proyecto de ley sobre diversas variables que afectan a la sociedad; así lo dispone la Ley 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa y, específicamente, el artículo 3° del Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, Reglamento de la referida ley.

Para realizar el análisis costo – beneficio es indispensable contar con las variables necesarias para tener una idea clara del costo que implicaría la implementación de esta ley, en el presente caso, sería la incorporación de principios orientadores para la determinación de la responsabilidad ética e individualización de la sanción a imponer; asimismo la precisión de las faltas objeto de sanción.

En ese sentido, la reforma del Código Ética, no generará costo al erario público, todo lo contrario, pues traerá efectos positivos en el estado de derecho, porque fija criterios orientadores para el proceso investigador que se realice en la Comisión de Ética, así establece las atenuantes o agravantes que permitan que la sanción a imponer a un parlamentario sean proporcionales a falta cometida. Así también se puede señalar que se contribuye a la seguridad jurídica, porque los parlamentarios pueden determinar con facilidad cual sería la sanción que se le va imponer por infringir tal o cual norma.

## III.- EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa se orienta a modificar el Código de Ética del Parlamento Nacional incorporando diversos principios y reglas a tener en cuenta al momento de investigar una falta y sancionar la misma.

Esta modificación no afecta la vigencia de norma alguna, ni las disposiciones contenidas en la Constitución, por el contrario, la incorporación de reglas y principios a un proceso investigador consolida la seguridad jurídica.

## IV.- VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa tiene vinculación con las siguientes políticas de Estado del Acuerdo Nacional:

**Primera Política de Estado<sup>16</sup>:** Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho.

<sup>15</sup>Código de Ética de Colombia. Pág. 2.  
<http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%201828%20DEL%2023%20DE%20ENERO%20DE%202017.pdf>

<sup>16</sup> [https://www.mef.gob.pe/contenidos/acerc\\_mins/doc\\_gestion/PlanBicentenarioversionfinal.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/acerc_mins/doc_gestion/PlanBicentenarioversionfinal.pdf)  
(Consultado el 05 de septiembre del 2016)

**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Lima, 13 de Junio del 2017

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77º del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 1493 para su estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) de CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO.

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA  
Oficial Mayor  
CONGRESO DE LA REPUBLICA