

Proyecto de Ley N° ..... 4406/2018-02

Proyecto de Resolución Legislativa  
del Congreso que modifica el  
artículo 16 del Reglamento del  
Congreso

Los congresistas de la República que suscriben, en uso de las atribuciones que les confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, concordado con los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente Proyecto de Resolución Legislativa:

#### FÓRMULA LEGAL

#### PROYECTO DE RESOLUCION LEGISLATIVA DEL CONGRESO QUE PROPONE MODIFICAR EL ARTICULO 16 DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO

##### Artículo 1.- Modificación del artículo 16 del Reglamento del Congreso

Modifíquese el artículo 16 del Reglamento del Congreso, en los siguientes términos:

##### Inmunities de arresto y de proceso

“**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 **de proceso** 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 inmunidad de arresto no protege a los Congresistas contra sentencias condenatorias firmes que impongan pena privativa de la libertad en su contra por la comisión de delito doloso en el marco de procesos iniciados antes de su elección, en cuyo caso se procede conforme a lo previsto en el artículo 25° del Reglamento.

El levantamiento de inmunidad de arresto por ejecución de sentencia condenatoria que imponga pena privativa de la libertad en el marco de procesos iniciados luego de la elección del congresista correspondiente, solo procede cuando la sentencia se encuentre firme.

La solicitud de levantamiento de inmunidad de arresto se agenda en la sesión inmediata siguiente del Pleno para su debate y votación. Durante el receso parlamentario, corresponde a la Comisión Permanente debatir y votar dicha solicitud, en un plazo que no puede exceder de tres (3) días hábiles de recibida, la que se aprueba con la votación que represente la mitad más uno de su número legal del Pleno o de la Comisión Permanente, según sea el caso. La decisión tomada es comunicada a la Policía Nacional del Perú, al Ministerio Público y al Poder Judicial.



La petición para que se levante la inmunidad, **de arresto y de proceso**, a que se refiere el tercer párrafo del artículo 93 de la Constitución Política del Perú, **es** formulada por una Comisión conformada por **jueces** titulares de la Corte Suprema de Justicia designada por su Sala Plena. Dicha comisión evalúa que la solicitud de levantamiento de **inmunidad** 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 **es** presentado por escrito, acompañado de la solicitud de levantamiento de **inmunidad**, 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 **hábiles** 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 **señalan** dos (2) fechas con intervalo de un (1) día **hábil** para el ejercicio del derecho de defensa del parlamentario, **la primera con una anticipación no menor a cinco (5) días hábiles de citado**. 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 **dictamina** 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 **hábiles**, contados a partir del día siguiente de la realización de la sesión en la que **el congresista denunciado hizo uso de su defensa o de cumplidas las fechas de citación al congresista sin que haya acudido a ejercer su defensa**.
5. Dentro de los dos (2) días hábiles de emitido el dictamen por la Comisión de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria, **se consigna como prioridad** en la Agenda del Pleno de la sesión siguiente a la fecha de su recepción a fin de someterlo al debate y votación correspondiente.

El congresista aludido en la solicitud de levantamiento de **inmunidad** 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 de **inmunidad** 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.

6. Durante el receso parlamentario, los órganos competentes deben continuar los procedimientos y respetar los plazos establecidos para el levantamiento de la inmunidad. Asimismo, corresponde a la Comisión Permanente debatir y votar el dictamen a que se refiere el numeral 5, el que se aprueba con la votación de la mitad más uno de su número legal.

En caso la solicitud de levantamiento de inmunidad parlamentaria no haya sido resuelta de manera definitiva por los órganos competentes del Congreso luego de transcurridos sesenta (60) días hábiles de presentada, será debatida y resuelta por el Pleno del Congreso”.

*[Handwritten signatures and scribbles in blue ink]*

*BUTRIFIANTO*

*Maria Melgarejo*

*L. SALGADO*

*FULLAVICENCIO*

*H. de Victoria A.*

*VELASQUEZ*

*GARCIA BELAUNDE*

*BARTIZA*

*(A)*

LUZ SALGADO RUBIANES  
Portavoz (S)  
Grupo Parlamentario Fuerza Popular

MILAGROS SALAZAR DE LA TORRE  
CONGRESISTA DE LA REPUBLICA

**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Lima, .....31.....de.....MAYO.....del 2019.....

Según la consulta realizada, de conformidad con el  
Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la  
República: pase la Proposición N° 4406 para su  
estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de  
CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO.

.....  
.....  
.....



.....  
**GIANMARCO PAZ MENDOZA**  
Oficial Mayor  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

.....  
Luz Saldado RUIBARES  
Pofavos (S)  
Grupo Parlamentario Fuerza Popular

.....  
SECRETARÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1. Problema que la iniciativa pretende resolver

Existen dos aspectos sobre el levantamiento de inmunidad de arresto y de proceso que requieren regulación. Por una parte, hacer explícito el procedimiento para levantar la inmunidad de proceso; por otra, fijar las etapas del procedimiento para proceder al levantamiento de ambas garantías.

El vigente artículo 16, del Reglamento del Congreso de la República, si bien en su título menciona la inmunidad de arresto no lo desarrolla en el cuerpo normativo. Asimismo, para ambos casos no se ha regulado el procedimiento que debe seguirse para proceder al levantamiento de la inmunidad de arresto y de proceso.

Por tanto, mediante el presente proyecto de resolución legislativa se pretende explicitar que el procedimiento para el levantamiento de la inmunidad de proceso es igual que para el levantamiento de la inmunidad de arresto.

Asimismo, considerando el debido procedimiento y el plazo razonable, se propone explicitar las etapas del procedimiento correspondiente, de modo que el pedido de la Corte Suprema se sujete a un procedimiento y plazos previamente establecidos.

### 2. Sobre la inmunidad parlamentaria

La inmunidad es una prerrogativa propia de la función parlamentaria. Es una institución de la asamblea legislativa cuyo fin es garantizar su funcionamiento a través de la protección de sus miembros frente a la persecución derivada de una imputación de infracción penal, en caso responda a móviles políticos y no legales<sup>1</sup>.

Los antecedentes de la inmunidad parlamentaria pueden ser vistos desde dos posiciones. La primera, sostiene que su origen se remonta al derecho inglés del medioevo, con las instituciones llamadas "*freedom of speech*" y "*freedom from arrest*".

Sin embargo, como señala DE LA TORRE<sup>2</sup>, esta tesis no sería correcta puesto que aquel privilegio, a diferencia de la inmunidad parlamentaria en su sentido liberal, solo protegía a los parlamentarios contra acciones judiciales de carácter civil, no penal, cuando por aquella época las deudas también tenían penas de cárcel.

La otra postura sostiene que el origen más bien se encuentra en Francia, del siglo XVIII, es la posición más apoyada por diversos autores. La inmunidad parlamentaria se configura a partir del Estado liberal, emerge como una prerrogativa que tiene como objetivo garantizar la estabilidad de las cámaras legislativas, pues se entendía al parlamento como el único órgano capaz de hacer presente y operante la voluntad popular<sup>3</sup>.

Cabe destacar que, a diferencia del antejuicio, que ocurre frente a la comisión de delitos cometidos en el ejercicio de las funciones, la inmunidad se aplica en caso de persecución por infracción de delitos comunes. Asimismo, el rol que cumple el congreso para el caso del antejuicio es básicamente acusatorio, no así para la inmunidad que es la de verificar la ausencia de contenido político en la acusación.

<sup>1</sup> Gutierrez Ticse, Luis Gustavo. La inmunidad parlamentaria en el Estado democrático constitucional: un estudio a partir del caso peruano. Tesis para optar el grado de magister, escuela de Posgrado, PUCP P. 31.

<sup>2</sup> De la Torre Boza, Derek. La Inmunidad Parlamentaria. En: Derecho & Sociedad. p. 1

<sup>3</sup> Gutierrez Ticse, Luis Gustavo. La inmunidad parlamentaria en el Estado democrático constitucional: un estudio a partir del caso peruano. Tesis para optar el grado de magister, escuela de Posgrado, PUCP. P. 27.

En las consecuencias también podemos encontrar diferencias, en el antejudio, si se encuentra responsabilidad, el Congreso actúa como entidad acusadora, dejando sin efecto la prerrogativa y suspendiendo de sus funciones al imputado, nunca acusa. En el caso del proceso de levantamiento de inmunidad, se autoriza o no, la detención o el procesamiento del parlamentario.

### **3. Condiciones para levantar la inmunidad**

De esta manera, para conceder o no el levantamiento de la inmunidad el congreso deberá comprobar si la acusación esconde algún móvil político contra el parlamentario, en otras palabras, la función es impedir la privación arbitraria de la libertad de sus miembros que genere un resquebrajamiento de su independencia como poder del Estado<sup>4</sup>.

Otra de las características tiene que ver con su carácter corporativo de la prerrogativa, cuyo objetivo es proteger la integridad del parlamento como institución, velando por su independencia, su normal desempeño de sus funciones, en especial la legislativa y de control político y de fiscalización.

En cuanto a la irrenunciabilidad, debe señalarse que el parlamentario no puede disponer libremente de tal prerrogativa, es decir, es irrenunciable, en virtud a un interés legítimo y no a un derecho subjetivo. Asimismo, tiene la característica de la temporalidad, es decir, lo único que genera la prerrogativa es retrasar por un periodo de tiempo el proceso penal o el arresto de ser el caso. Por último, otra característica que hemos encontrado es siendo un acto eminentemente político, tal decisión no es susceptible de ser revisable<sup>5</sup>.

### **4. La inmunidad en el Perú**

En el Perú, la inmunidad parlamentaria esta prevista en el artículo 93 de la Constitución Política y el artículo 16 del Reglamento del Congreso es la norma de desarrollo. Es importante resaltar que, en el año 2006, se modificó el segundo párrafo del artículo 16 del Reglamento del Congreso, mediante la Resolución Legislativa del Congreso N° 015-2005-CR, del 3 de mayo de 2006. De esta forma, se pasó de tener un modelo de inmunidad amplio a un modelo de inmunidad restringido, con el que contamos hasta el día de hoy<sup>6</sup>.

Con esta reforma, ya no se protege a los congresistas respecto a los procesos penales iniciados ante la autoridad judicial antes de su elección. También posee una vocación de autolimitación, pues, con la reforma que incluyó al inciso d) del artículo 20 del Reglamento, se dispuso el impedimento de los parlamentarios de integrar comisiones especializadas en asuntos de control<sup>7</sup>.

El Tribunal Constitucional también se pronunció respecto a esta reforma del artículo 16 del Reglamento. Efectivamente, mediante sentencia recaída en el Expediente N° 0026-2006-AI/TC, el colegiado señaló que si bien, conforme el artículo 93 de la Constitución, caben dos posibilidades de protección, la inmunidad en sentido amplio y la inmunidad en sentido restringido. Correspondiendo al congreso decidir cuál de las modalidades adopta<sup>8</sup>.

<sup>4</sup> De la Torre Boza, Derek. La Inmunidad Parlamentaria. En: Derecho & Sociedad. P. 3

<sup>5</sup> De la Torre Boza, Derek. La Inmunidad Parlamentaria. En: Derecho & Sociedad. P. 3.

<sup>6</sup> Gutierrez Ticse, Luis Gustavo. La inmunidad parlamentaria en el Estado democrático constitucional: un estudio a partir del caso peruano. Tesis para optar el grado de magister, escuela de Posgrado, PUCP. P. 50

<sup>7</sup> Gutierrez Ticse, Luis Gustavo. La inmunidad parlamentaria en el Estado democrático constitucional: un estudio a partir del caso peruano. Tesis para optar el grado de magister, escuela de Posgrado, PUCP. P. 51

<sup>8</sup> sentencia recaída en el expediente N° 0026-2006-AI/TC

Asimismo, el TC también señaló que la reforma del artículo 16 del reglamento se dio sin vulnerar el artículo 93 de la Constitución Política.

## 5. Inmunidad de proceso y de arresto

Como se vio previamente, la inmunidad parlamentaria consiste en la prerrogativa que poseen los parlamentarios cuando se intenta seguir un proceso penal<sup>9</sup> en su contra. Tal como está previsto en el artículo 93 de la Constitución, este se divide en inmunidad de arresto, mediante la cual se protege la libertad personal; y la inmunidad de proceso, que impide que el parlamentario pueda ser sometido a un proceso de carácter penal. Se requiere, antes de afectarse la libertad personal o iniciarse un proceso penal en contra del congresista, una autorización del Congreso o la Comisión Permanente de este mismo órgano<sup>10</sup>.

Al respecto el TC también se pronunció sobre esta distinción, al señalar que:

*“Si bien el proceso penal iniciado con anterioridad a la proclamación del congresista, por mandato del segundo párrafo del artículo 16 del Reglamento del Congreso, continuará después de la elección, la inmunidad de arresto se mantiene y solo procederá su detención si el Congreso lo autoriza, constituyéndose tal garantía en un límite a la regla del segundo párrafo del artículo 16 del Reglamento del Congreso”.<sup>11</sup>*

En tal sentido, dicha diferenciación es reconocida por el propio TC. De esta manera, queda claro que el poder judicial no podrá iniciar un proceso de carácter penal contra un congresista ni tampoco arrestarlo, mientras asuma el cargo de congresista y hasta un mes después de concluir con su función, salvo que el congreso autorice el levantamiento de la inmunidad.

## 6. Porque se debe aceptar la propuesta de modificación

En primer lugar, en el caso de procesos iniciados con anterioridad a la elección del parlamentario, y se determinara el mandato de privación de libertad, mediante sentencia firme, esta podría ser más expedita.

Asimismo, también se hace necesario precisar que los pedidos de levantamiento de la inmunidad, de arresto y de proceso, se sujetan a un mismo procedimiento, el cual se pasa a regular de manera explícita.

## EFFECTO DE LA NORMA PROPUESTA SOBRE LA LEGISLACION NACIONAL

### 1. Análisis de constitucionalidad y de legalidad

La propuesta de modificación del artículo 16 del Reglamento del Congreso de la República no colisiona ni afecta el orden constitucional o legal vigente, por el contrario, consolida el Estado de Derecho al precisar el cumplimiento de los alcances de la prerrogativa de la inmunidad parlamentaria, la misma que solo alcanza a los hechos cometidos durante el ejercicio del cargo de congresista de la República.

Del mismo modo, se busca consolidar el principio de separación de poderes, pues se fortalece el rol del Poder Judicial en el cabal cumplimiento de sus sentencias, impidiendo, a su vez, cualquier interferencia indebida al ejercicio funcional de sus integrantes.

<sup>9</sup> Boletín congreso p. 1

<sup>10</sup> Boletín congreso p. 1

<sup>11</sup> Opinión IDEHPUCP P. 3. En: file:///F:/PROY%20RES%20LEGISLATIVA%20-%20art%2016/data/opinion%20academica%20IDEHPUCP%20-%20inmunidad%20arresto.pdf



## **2. Relación con las políticas de Estado expresadas en el Acuerdo Nacional**

La presente iniciativa legislativa, en virtud de precisar una institución de protección de la función legislativa, guarda relación con la política de fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho, así como con la política de erradicación de la corrupción. Se defiende el imperio de la Constitución, el principio de separación de poderes y la cultura democrática.

### **ANÁLISIS COSTO BENEFICIO**

La presente propuesta legislativa no irroga gasto al erario nacional, por el contrario, tiene efecto positivo en el régimen democrático, en cuanto fortalece la legislación adecuada en materia de levantamiento de inmunidad parlamentaria. La percepción de erradicación de conductas de impunidad y el compromiso de la lucha contra la corrupción, repercutirán en la buena imagen del Parlamento y en favor de la institucionalidad de la Administración Pública.