

Proyecto de Ley N°

4435/2018-CR.

KARLA MELISSA SCHAEFER CUCULIZA

"Decenio De La Igualdad De Oportunidades Para Mujeres Y Hombres"
"Año De La Lucha Contra La Corrupción Y La Impunidad"



**PROYECTO DE RESOLUCIÓN
LEGISLATIVA QUE MODIFICA EL
ARTÍCULO 4 DEL CÓDIGO DE
ÉTICA PARLAMENTARIA**

La Congresista de la República que suscribe, Karla Melissa Schaefer Cuculiza, en el ejercicio del derecho de iniciativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y conforme a lo establecido en el artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República, por intermedio del Grupo Parlamentario Fuerza Popular, propone el siguiente:

PROYECTO DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA

El Congreso de la República

Ha dado la Ley siguiente:

**RESOLUCIÓN LEGISLATIVA QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 4 DEL CÓDIGO DE ÉTICA
PARLAMENTARIA**

Artículo 1. Objeto de la Resolución Legislativa

El objeto de la presente Resolución Legislativa es explicitar como deberes de conducta del Congresista, el respeto y la defensa del Congreso de la República como institución fundamental del Estado Democrático de Derecho.

Artículo 2. Modificación del Código de Ética Parlamentaria

Modifícase el artículo 4 del Código de Ética Parlamentaria, incorporando los nuevos literales a) y b), quedando redactado en los términos siguientes:

Artículo 4. Son deberes de conducta del Congresista los siguientes:

- a) **Respetar y defender las funciones y atribuciones que la Constitución Política del Perú y la ley otorgan al Congreso de la República.**



- b) Abstenerse de proferir expresiones que mellen la imagen del Congreso de la República como institución fundamental del Estado Democrático de Derecho.
- c) El respeto a la investidura parlamentaria, la cual es incompatible con una conducta que atente contra el orden público y las buenas costumbres.
- d) Abstenerse de efectuar gestiones ajenas a su labor parlamentaria ante las entidades del Estado en el ejercicio de sus funciones.
- e) Declinar atenciones que puedan ser medio para interferir en el desempeño de sus funciones.
- f) No pretender trato preferencial alguno al realizar trámites personales o familiares ante entidades públicas o privadas.
- g) En el caso de participar en la discusión de temas, investigaciones y/o en el debate o aprobación de leyes en las cuales puedan estar favorecidos intereses económicos directos personales o familiares, deberá hacer explícitas tales vinculaciones.
- h) Responsabilizarse por todo documento que firma y sella.
- i) No puede emplear o tener ad honórem en el servicio parlamentario de su despacho congresal o en las Comisiones que integre familiares hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad.

Artículo 3. Sanciones por falta de observación de la norma

Se considera acto contrario a la ética parlamentaria, la inobservancia de los deberes contemplados en el artículo 4 del Código de Ética Parlamentaria, resultando aplicables las sanciones establecidas en su artículo 14, de determinarse a la infracción a sus normas.

Mayo, 2019.



KARLA MELISSA SCHAEFER CUCULIZA
Congresista de la República





Carlos Tubino Arias Schreiber
Portavoz (T)
Grupo Parlamentario Fuerza Popular


Mauro Mantilla


Karla Melissa Schaefer Cuculiza – Congresista de la República

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, de JUNIO del 2019.....

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 4435 para su estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) de CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO.



GIANMARCO PAZ MENDOZA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

ANTECEDENTES

La Constitución Política del Perú sanciona en su artículo 43, que la República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. Siendo el Estado uno e indivisible, su gobierno se organiza según el principio de la separación de poderes.

El artículo 45 de la Carta señala que el poder del Estado emana del pueblo, y que quienes lo ejercen, lo hacen con las limitaciones y responsabilidades que la Constitución y las leyes establecen. Mientras que el artículo 90 establece que el Poder Legislativo reside en el Congreso de la República. Concordantemente con tales numerales, el artículo 93 dispone que los Congresistas representan a la Nación. El artículo 94, asimismo, indica que el Congreso elabora y aprueba su Reglamento, que tiene fuerza de ley.

En efecto, el Reglamento del Congreso de la República, en su artículo 1, al amparo de la Constitución, señala que el mismo tiene fuerza de ley y que precisa las funciones del Congreso y de la Comisión Permanente, define su organización y funcionamiento y establece los derechos y deberes de los Congresistas, regulando también los procedimientos parlamentarios. El artículo 2, por su parte, dice que el Congreso de la República es el órgano representativo de la Nación.

El artículo 23 se refiere a los deberes funcionales de los Congresistas, señalando en el literal b) los de cumplir y hacer cumplir la Constitución Política y las leyes del Perú, así como respetar el Reglamento del Congreso.

El Código de Ética Parlamentaria que se anexa al Reglamento del Congreso, prevé en su artículo 1 que, en su conducta, el Congresista da ejemplo de su vocación de servicio al país y su compromiso con los valores que inspiran el Estado Democrático de Derecho. Y en su artículo 2, que el Congresista realiza su labor conforme a principios democráticos.

El Capítulo II del Código trata las normas de conducta en el ejercicio del cargo parlamentario. Así, el artículo 4 indica los deberes de conducta del Congresista, siendo los mismos:

- a) *El respeto a la investidura parlamentaria, la cual es incompatible con una conducta que atente contra el orden público y las buenas costumbres.*
- b) *Abstenerse de efectuar gestiones ajenas a su labor parlamentaria ante las entidades del Estado en el ejercicio de sus funciones.*
- c) *Declinar atenciones que puedan ser medio para interferir en el desempeño de sus funciones.*
- d) *No pretender trato preferencial alguno al realizar trámites personales o familiares ante entidades públicas o privadas.*
- e) *En el caso de participar en la discusión de temas, investigaciones y/o en el debate o aprobación de leyes en las cuales puedan estar favorecidos intereses*

económicos directos personales o familiares, deberá hacer explícitas tales vinculaciones.

- f) Responsabilizarse por todo documento que firma y sella.*
- g) No puede emplear o tener ad honórem en el servicio parlamentario de su despacho congresal o en las Comisiones que integre familiares hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad.*

Complementariamente, el Reglamento del Código de Ética Parlamentaria desarrolla las normas de dicho cuerpo normativo, determinando en su artículo 3 respecto de la conducta ética parlamentaria, que el parlamentario, al asumir el cargo, lo hace con pleno conocimiento y compromiso de respeto a los valores y principios éticos congresales, así como a los valores que inspiran el Estado Democrático de Derecho. Para señalar, en su numeral 3.4, lo siguiente:

Artículo 3. Conducta Ética Parlamentaria

(...)

3.4 El congresista debe actuar siempre con probidad a fin de generar confianza y credibilidad en la ciudadanía y coadyuvar a elevar el prestigio de la institución parlamentaria.

Asimismo, en su artículo 4, el Reglamento del Código de Ética Parlamentaria enumera los principios de la conducta ética parlamentaria. Entre ellos, en el literal h:

Artículo 4. Principios de la Conducta Ética Parlamentaria

(...)

*h. **Democracia.** Implica llevar una conducta consecuente con el pleno respeto y la promoción de los valores, principios e instituciones democráticas, teniendo presente que el poder proviene del pueblo. Evitando acciones que pudieran poner en riesgo la democracia y el Estado Democrático de Derecho del país.*

Y el artículo 5 del mismo Reglamento del Código de Ética Parlamentaria, se refiere a los deberes de la conducta ética del parlamentario, estableciendo en sus dos primeros literales:

Artículo 5. Deberes de la Conducta Ética del Parlamentario

Se consideran como deberes de la conducta ética del parlamentario, además de los establecidos en el artículo 4 del Código, lo siguiente:

- a. Cumplir con los principios y valores éticos.*
- b. Respetar la investidura parlamentaria, guardando una conducta coherente con el orden público y las buenas costumbres. Ello implica respetar, cumplir y aplicar el conjunto de reglas e instituciones destinadas al buen funcionamiento de la vida social, la seguridad y la moralidad de las relaciones en la comunidad.*



(...)

El incumplimiento de todos estos deberes, pueden dar pie a procesos disciplinarios ante la Comisión de Ética Parlamentaria. Sin embargo, no se cuenta con la especificidad la propuesta en la presente iniciativa, referida al respeto y la defensa de las funciones y atribuciones congresales de acuerdo a la Constitución y a la ley, ni a la abstención de proferir expresiones que mellen la imagen del Congreso de la República como institución fundamental del Estado Democrático de Derecho que la misma Carta Fundamental y el Reglamento del Congreso reconocen y al que se deben. Ello sin vulnerar la libertad de expresión ni el derecho de opinión que, como ciudadanos, les asiste. Es necesario, entonces, incorporar con claridad estas proposiciones.

Ello porque resulta de la mayor importancia incidir en la implicancia de la investidura parlamentaria, que conlleva el deber de respetar y defender el fuero parlamentario. Es decir, lo que significa el Parlamento como institución, que comprende el cumplimiento de las normas no solamente de manera personal sino pensando en el bien común, por cuanto su vulneración redonda directamente en el buen funcionamiento en el sistema democrático de la República.

La ética parlamentaria, entonces, es intrínseca a la función y a la responsabilidad congresal, que conlleva inherentemente la representación de la Nación:

“Una ética parlamentaria debería establecer, como cualquier ética profesional, las normas que posibiliten el desarrollo del trabajo de forma eficiente y responsable en favor del bien de la comunidad. Sin embargo, la ética parlamentaria no es una ética profesional cualquiera. Es en esencia profesional, pero también es política. Requiere de un desempeño individual que tenga en cuenta las labores de representación política encomendadas al parlamentario y cumpla con el objetivo para el que fue elegido: mejorar la situación de los ciudadanos y ciudadanas de su país bajo las reglas de la democracia.

De este modo, la ética parlamentaria no estaría solo relacionada con una serie de conductas y situaciones específicas que los congresistas deben evitar, sino que además implicaría una dimensión mucho más proactiva, como esforzarse por mejorar constantemente su capacidad para legislar, representar y fiscalizar y por hacer compatible la defensa de las aspiraciones y necesidades de quienes los eligieron en la búsqueda del bien común.

Las trasgresiones éticas son mucho más graves cuando se trata de un parlamentario, pues él es, en democracia, el primer poder y el signo de la representación ciudadana. Además, los parlamentarios tienen competencia para votar por leyes que formarán parte del gran sistema normativo del país. En el marco de esta orientación general hacia el bien común, la tarea del parlamento exige la consideración de una ética profesional que no se conforme con orientaciones generales o valores personales, sino que requiera en todo momento un desempeño eficiente de la labor político parlamentaria.

Hay que tener en cuenta, además, que la ética parlamentaria mide el profesionalismo del congresista en el ejercicio de su función legislativa y representativa, es decir, no se rige solamente por el cumplimiento de la ley que corresponde a todo ciudadano o a todo funcionario público, sino por la representación política y la garantía de una representatividad democrática permanente.

En conclusión, una vez delimitado el ámbito específico de la ética parlamentaria y reconocida su ubicación en el ámbito público, podemos decir que la ética profesional se rige por los principios éticos de la administración pública y política. El parlamentario es, pues, el servidor público al que se le encarga velar no sólo por la eficiencia sino por la representatividad de las normas y decisiones políticas del Estado y de la administración pública.”¹

En efecto, ser parte de la Representación Nacional, implica encarnar uno de los pilares del sistema democrático, basado en la separación y balance de poderes del Estado. Siendo que el poder emana del pueblo, este se ve representado para ejercerlo a través de los miembros del Congreso de la República, de acuerdo a lo normado por la propia Constitución.

La doctrina es vasta respecto de la importancia del Parlamento para la democracia. En un discurso del jurista Felipe Osterling, se recuerdan los fundamentos de esta institución y del estado de derecho en nuestro país:

“El estado de derecho en el Perú se sustenta en instituciones políticas propias de una democracia representativa, orientadas a garantizar un Estado soberano y justo, sometido a procedimientos y reglas dirigidas a autolimitar el ejercicio del poder.

(...)

Entre estas instituciones, la división de poderes es una de las más importantes, diría vitales, para la subsistencia del estado de derecho. (...) Siendo imposible suprimir el poder, y su ejercicio a cargo de hombres, debía buscarse una técnica para distribuirlo mediante un sistema de controles y frenos; tal es el legado del constitucionalismo inglés, con un mecanismo de pesos y contrapesos entre los poderes, en miras al equilibrio de los mismos (Bidart).

(...)

El Perú no es, por cierto, extraño a estos principios. La Constitución consagra como eje político fundamental de la organización del Estado la separación de sus funciones, señalando entre ellas la ejecutiva, la legislativa y la jurisdiccional.

¹ “ÉTICA PARLAMENTARIA, DESEMPEÑO PROFESIONAL DE LOS CONGRESISTAS Y FORTALECIMIENTO DE LAS BANCADAS”, por Mariella Sala, Jorge Aragón y Miguel Cruzado. En: Estudios sobre el Congreso Peruano. Grupos parlamentarios, disciplina partidaria y desempeño profesional. Instituto Ética y Desarrollo de la Universidad Ruiz de Montoya e Idea Internacional, Lima, diciembre 2009.

(...)

En ese orden de ideas, el Parlamento peruano es el órgano fundamental de contrapeso al ejercicio de la función ejecutiva del Jefe de Estado y de sus Ministros, pues a él le corresponde tanto legislar como revisar los actos del Presidente y citar a sus gestores ante la Cámara, para interpelar su actuación en la vida política del país.”²

Continúa el Dr. Osterling, ofreciendo argumentos que resaltan la trascendencia y la autonomía del Parlamento, dada su naturaleza de representación del pueblo, en todo sistema democrático:

“(…) existe la errónea creencia, muy divulgada por cierto, de que el Parlamento es una ‘fábrica de leyes’. Craso error. El Parlamento es un foro de debate político, donde los representantes expresan las opiniones ideológicas y programáticas de las comunidades a las que pertenecen. El Parlamento es un ente fiscalizador de los actos del Poder Ejecutivo, lo que constituye misión indispensable para el debido contrapeso en el ejercicio del poder. El Parlamento también es, desde luego, un ente legislativo. Pero esta última función está autolimitada, en los tiempos modernos, por la delegación que suele otorgarse al Poder Ejecutivo para legislar.

El Poder Ejecutivo usualmente está integrado por personas afines, a diferencia del Parlamento donde existe mayoría y oposición, y esta última, con frecuencia, variopinta. Por ello carece de mérito, como muchas veces se trata de hacer ver, que el Poder Ejecutivo, en uso de la facultada delegada para legislar, produzca leyes en abundancia y sin discrepancias.

(...)

Estas características son, y en ello coinciden los principales constitucionalistas, premisas fundamentales de un Parlamento autónomo e independiente, de cuyo ejercicio depende el verdadero equilibrio del poder.”³

El Congreso de la República, entonces, debe ser respetado y defendido, en primer lugar, por sus propios miembros, por cuanto son elegidos mediante voto popular al haber postulado libremente a sus escaños. Representan a ese pueblo que los eligió. No resulta aceptable, pues, que los propios Congresistas puedan en algún momento, menoscabar sus funciones y atribuciones, que son establecidas por la Constitución y la ley, lejos de respetarlas y defenderlas. O que profieran expresiones que mellen la imagen y la trascendencia del Parlamento. Porque de hacerlo, agredirían directamente al sistema democrático y a la ciudadanía.

² Osterling Parodi, Felipe. “El Equilibrio entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo.” En: Themis, 26. Ponencia presentada por el autor el 13 de mayo de 1993.

Los principios y fundamentos sostenidos por el autor, conservan su vigencia en el marco de la Constitución Política que nos rige.

³ Idem.

De ahí que resulte pertinente y necesario considerar la incorporación de los deberes materia de la presente proposición legislativa, siendo que su incumplimiento constituirá actos contrarios a la ética parlamentaria pasibles de las sanciones correspondientes, de ser el caso.

Atendiendo a todas estas consideraciones, es que se formula la presente iniciativa legislativa.

EFFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa pretende modificar el artículo 4 del Código de Ética Parlamentaria, incorporando los nuevos literales a) y b), referidos al respeto y la defensa de las funciones y atribuciones que la Constitución y la ley confieren a los Congresistas; así como a abstenerse de proferir expresiones que mellen la imagen del Congreso de la República como institución fundamental del Estado Democrático de Derecho.

ANÁLISIS COSTO BENEFICIO.

Los involucrados en la propuesta legislativa y los efectos que tendría sobre estos, de aprobarse, se presentan en el cuadro siguiente:

Con la propuesta	Sin la propuesta
Se incorporan expresamente al artículo 4 del Código de Ética Parlamentaria, los deberes de los Congresistas en defensa de la investidura parlamentaria y del Parlamento como institución.	Los deberes propuestos están ausentes del Código de Ética Parlamentaria, lo que podría ocasionar excesos por parte de algunos miembros del Parlamento que el algún momento, mellen su imagen o que impliquen un irrespeto a las funciones y atribuciones congresales.
Los deberes incorporados obligan a su observancia, siendo considerado un acto contrario a la ética parlamentaria el faltar a ellos.	Existe un vacío sobre estos aspectos de importancia que se proponen consignar expresamente como deberes de las señoras y señores Congresistas de la República.
Se podrán aplicar las sanciones correspondientes, luego del proceso disciplinario respectivo que lleve a cabo la Comisión de Ética del Congreso, de determinarse la infracción al Código de la materia y a su Reglamento.	
Se genera mayor consciencia y se promueve el conocimiento de la trascendencia y la indispensabilidad del Congreso en el sistema democrático de nuestro país.	Se podrían permitir, por omisión, eventuales actos que agraven al Parlamento por parte de sus propios miembros, lo que incidiría negativamente en el sistema democrático peruano y, por tanto, en la Nación.