

LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL  
QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 93° DE  
LA CONSTITUCIÓN PARA  
GARANTIZAR LA IMPARCIALIDAD Y  
FORTALECIMIENTO DEL  
PROCEDIMIENTO DE LEVANTAMIENTO  
DE LA INMUNIDAD PARLAMENTARIA.



PROYECTO DE LEY

El Congresista de la República **CARLOS TUBINO ARIAS SCHREIBER**, integrante del **GRUPO PARLAMENTARIO "FUERZA POPULAR"**, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y en cumplimiento de lo establecido en los artículos 67°, 74°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, formula la siguiente propuesta legislativa:

FORMULA LEGAL

LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 93° DE  
LA CONSTITUCIÓN PARA GARANTIZAR LA IMPARCIALIDAD Y  
FORTALECIMIENTO DEL PROCEDIMIENTO DE LEVANTAMIENTO DE LA  
INMUNIDAD PARLAMENTARIA.

**Artículo 1.- Objeto de la Ley**

La presente Ley tiene por objeto garantizar la imparcialidad e independencia del procedimiento de levantamiento de inmunidad parlamentaria de los Congresistas de la República.

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

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

"Artículo 93.- Los congresistas representan a la Nación. No están sujetos a mandato imperativo ni a interpelación.

No son responsables ante autoridad ni órgano jurisdiccional alguno por las opiniones y votos que emiten en el ejercicio de sus funciones.

No pueden ser procesados ni **arrestados, incluso por delitos cometidos antes de su elección**, sin previa autorización del Consejo de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria, 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 **Consejo de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria** dentro de las veinticuatro horas, a fin de que se autorice o no la privación de la libertad y el procesamiento. Para el levantamiento de inmunidad de arresto se requerirá que la resolución se encuentre firme.

La inmunidad parlamentaria no protege a los Congresistas contra las acciones de naturaleza diferente a la penal, que se ejerzan en su contra, ni respecto de los procesos penales iniciados ante la autoridad judicial competente, con anterioridad a su elección, los que no se paralizan ni suspenden”

### **Artículo 3.- Modificación del Reglamento del Congreso de la República**

Modifícase el artículo 16 del Reglamento del Congreso de la República en los siguientes términos:

#### **“Inmunidades de proceso y de arresto**

**Artículo 16.** El Consejo de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria está integrado por nueve (9) miembros. Cuatro (4) ex presidentes del Congreso de la República de los dos quinquenios anteriores, cuatro (4) ex magistrados del Tribunal Constitucional y un (1) ex presidente del Jurado Nacional de Elecciones.

Los miembros del Consejo de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria no deben encontrarse ocupando el cargo de Ministro de Estado. Son elegidos por el Tribunal Constitucional mediante sorteo público y por cada quinquenio congresal. Una vez elegidos designarán a su Presidente. En ningún caso podrán ocupar el cargo más de una vez.

Mediante sorteo público se elegirán a 3 accesorios, un (1) ex presidente del Congreso de la República del quinquenio anterior, un (1) ex magistrado del Tribunal Constitucional, y un (1) ex presidente del Jurado Nacional de Elecciones, los que reemplazarán a los titulares en caso de impedimento o inhibición.

Los Congresistas no pueden ser procesados ni arrestados, incluso por delitos cometidos antes de su elección, sin previa autorización del **Consejo de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria**, 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 **Consejo de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria** dentro de las veinticuatro horas, a fin de que se autorice o no la privación de la libertad y el

**procesamiento. Para el levantamiento de arresto se requerirá que la resolución se encuentre firme.**

La inmunidad parlamentaria no protege a los Congresistas contra las acciones de naturaleza diferente a la penal, que se ejerzan en su contra, ni respecto de los procesos penales iniciados ante la autoridad judicial competente, con anterioridad a su elección, los que no se paralizan ni suspenden.

La petición para que se levante la inmunidad parlamentaria y se autorice a tramitar un proceso penal en contra de un Congresista, a que se refiere el tercer párrafo del artículo 93 de la Constitución Política del Perú, será formulada por una Comisión conformada por Vocales Titulares de la Corte Suprema de Justicia designada por su Sala Plena. Dicha Comisión evalúa que la solicitud de levantamiento de fuero que se presenta al **Consejo de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria** esté acompañada de una copia autenticada de los actuados, tanto en la investigación policial, fiscal y judicial; respecto del o de los supuestos delitos en los que estaría involucrado el Congresista. Dicho informe será presentado por escrito, acompañado de la solicitud de levantamiento de fuero, **al Consejo de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria.**

**El levantamiento de inmunidad parlamentaria respeta el debido procedimiento; los derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a la defensa técnica, a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; el derecho a la prueba; a obtener una decisión motivada y en un plazo razonable.**

El procedimiento parlamentario es el siguiente:

1. Recibida la solicitud, la Presidencia del Congreso, dentro de las veinticuatro horas siguientes, la pone en conocimiento **del Presidente del Consejo de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria**, quien dentro de igual plazo lo remite a los miembros del Consejo.
2. **El Consejo de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria** sin referirse al fondo del asunto, tiene un plazo de cuatro (4) días útiles para admitir la solicitud de levantamiento de inmunidad, o según sea el caso, pedir a la Corte Suprema de Justicia que se subsanen los defectos o vicios procesales de dicha solicitud y sus anexos, **concediéndole un plazo razonable para tales efectos.**

**El Consejo 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 del Consejo de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria corre traslado de ésta al Congresista** y convoca a sesión dentro de los tres (3) días hábiles siguientes para que ejerza personalmente su derecho de defensa hasta 60 minutos, pudiendo ser asistido por letrado. Se señalarán dos (2) fechas con intervalo de un (1) día para el ejercicio del derecho de defensa del parlamentario. La inasistencia del parlamentario no suspende el procedimiento **ni limita su participación en el estado en que se encuentre.**

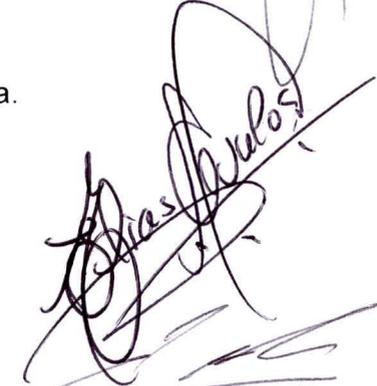
En el supuesto que el Congresista se allane por escrito, con firma legalizada o fedateada, al pedido de levantamiento de inmunidad parlamentaria, **el Consejo de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria** dictaminará, en un plazo máximo de tres (3) días hábiles siguientes al allanamiento, aprobándolo o rechazándolo.

4. **El Consejo de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria** dictamina en un plazo máximo de quince (15) días útiles, contados a partir del día siguiente de la realización de la sesión en la que se citó al Congresista denunciado para su defensa. **La decisión del Consejo es inimpugnable.**
5. **El levantamiento del fuero procede con los votos de la mitad más uno del número de miembros del Consejo de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria.** Lo resuelto por el Consejo es comunicado al **Presidente del Congreso de la República** dentro de las veinticuatro horas siguientes para que éste dentro del mismo plazo lo remita a la Corte Suprema de Justicia”.

#### Artículo 4.- Derogatoria

Derógase cualquier disposición que contravenga la presente norma.

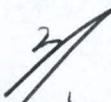
  
CARLOS TUBINO ARIAS SCHREIBER  
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

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

**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Lima, ...16... de JULIO ..... del 2019.....

Según la consulta realizada, de conformidad con el  
Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la  
República: pase la Proposición N° 4580 para su  
estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de  
CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO. -



-----  
GUILLERMO LLANOS CISNEROS  
Director General Parlamentario  
Encargado de la Oficialía Mayor del  
Congreso de la República

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### I. Inmunidad parlamentaria, su reconocimiento constitucional y sus cuestionamientos.-

- 1.1. Los altos funcionarios del Estado, como es el caso de los Congresistas, tienen la prerrogativa y el deber de ejercer el poder, están en la capacidad de poder lograr el desarrollo del país mediante el ejercicio de sus funciones, especialmente la función legislativa; para que este desarrollo ocurra, requieren del máximo compromiso en sus funciones, por eso se ha considerado adecuado que se les proteja ante ataques de naturaleza judicial que carezcan de justificación objetiva que puedan hacer que desatiendan el cumplimiento de sus deberes impuestos constitucionalmente.
- 1.2. En ese sentido, desde la Constitución de 1812 hasta la vigente de 1993 se ha recogido la figura de la inmunidad parlamentaria para que los Congresistas no puedan ser arrestados y juzgados por motivaciones políticas.
- 1.3. Efectivamente, el Art. 93° de la Constitución Política del Perú de 1993 ha previsto que:

Artículo 93°. Los congresistas representan a la Nación. No están sujetos a mandato imperativo ni a interpelación.

No son responsables ante autoridad ni órgano jurisdiccional alguno por las opiniones y votos que emiten en el ejercicio de sus funciones.

No pueden ser procesados ni presos sin previa autorización del Congreso o de la Comisión Permanente, desde que son elegidos hasta un mes después de haber cesado en sus funciones, excepto por delito flagrante, caso en el cual son puestos a disposición del Congreso o de la Comisión Permanente dentro de las veinticuatro horas, a fin de que se autorice o no la privación de la libertad y el enjuiciamiento.

- 1.4. La finalidad de la inmunidad parlamentaria en términos de Omar Cairo no es impedir la acción de la justicia, sino evitar que ésta sea empleada como herramienta de obstrucción o persecución política contra los legisladores<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> CAIRO, Omar  
2007 "El Tribunal Constitucional del Perú y la inmunidad parlamentaria". *Palestra del Tribunal Constitucional. Revista mensual de jurisprudencia*. Lima, Año 2, N° 03, p. 722. Consulta: 14 de junio de 2019.

[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/biblioteca/Biblio\\_con.nsf/999a45849237d86c052577920082c0c3/8A2785E3A87441A9052580D5006C582B/\\$FILE/PALESTRA722.PDF](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/biblioteca/Biblio_con.nsf/999a45849237d86c052577920082c0c3/8A2785E3A87441A9052580D5006C582B/$FILE/PALESTRA722.PDF)

- 1.5. La inmunidad parlamentaria, al igual que otras prerrogativas parlamentarias —como la inviolabilidad de opinión o voto—, se erige como una garantía —en este caso, procesal— que la Constitución Política otorga al Parlamento como institución y a sus miembros de manera individual, a efectos de salvaguardar su independencia, el libre y normal accionar en el desempeño de su misión constitucional, su seguridad y jerarquía<sup>2</sup>.
- 1.6. En ese orden de ideas, para que se levante la inmunidad parlamentaria de proceso o de arresto, el Reglamento del Congreso de la República ha previsto en su artículo 16 que éste debe ser autorizado por el Pleno del Congreso o por la Comisión Permanente.
- 1.7. Sin embargo, este procedimiento legislativo ha generado cuestionamientos relativos a que no debe ser una Comisión u Órgano del Congreso (ambos conformados por Congresistas en ejercicio), quienes deban analizar si procede o no el levantamiento de la inmunidad parlamentaria, porque se afecta el principio de imparcialidad e independencia, ya que los que “juzgan” son los pares de los denunciados.

## **II. Propuesta de solución a la problemática de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria: Consejo de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria**

- 2.1. A fin de fortalecer las garantías procesales de imparcialidad e independencia, se propone a través de la presente iniciativa de reforma constitucional, que quien realice el análisis de procedibilidad del levantamiento de inmunidad parlamentaria sea un Consejo denominado “Consejo de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria” cuyos miembros tengan conocimientos, de un lado, de derecho constitucional para que garanticen los derechos fundamentales de las partes, de ahí la razón de proponer que sean ex magistrados del Tribunal Constitucional y, de otro lado, miembros que tengan experticia en el entorno político como es el caso de ex presidentes del Congreso de la República y un ex presidente del Jurado Nacional de Elecciones que conozca de Derecho; pues el fondo del asunto es analizar si el pedido de levantamiento de inmunidad parlamentaria responde a un ataque de naturaleza política.
- 2.2. Por tal razón, la creación del Consejo multidisciplinario propuesto permitirá que se garantice en mejor medida las garantías de imparcialidad e independencia, máxime si estos miembros serán elegidos por sorteo público y por una institución independiente al Congreso de la República como es el Tribunal Constitucional, institución que goza de aceptación en la población por ser el máximo intérprete de la Constitución y garante de los derechos fundamentales.

---

<sup>2</sup> Informe de investigación. La inmunidad parlamentaria en la legislación comparada. 2018. Congreso de la República

### **III. Inmunidad de procesamiento por delitos cometidos antes de asumir el cargo.-**

- 3.1. A través del presente proyecto de reforma constitucional se precisa que los Congresistas no pueden ser procesados ni arrestados, incluso por delitos cometidos antes de su elección, sin previa autorización del Consejo de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria, 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 Consejo de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria dentro de las veinticuatro horas, a fin de que se autorice o no la privación de la libertad y el procesamiento. Para el levantamiento de arresto se requerirá que la resolución se encuentre firme.
- 3.2. Asimismo se indica 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, con anterioridad a su elección, los que no se paralizan ni suspenden.
- 3.3. Lo anterior básicamente pretende establecer como regla que si una persona es electa Congresista entonces desde aquel momento le asiste la prerrogativa de la inmunidad parlamentaria y no se le puede procesar por ningún delito -incluso los cometidos con anterioridad- hasta que el Consejo de Inmunidad Parlamentaria le levante su inmunidad, salvo que ya se le hubiera iniciado un proceso penal; a fin de salvaguardar la independencia en el ejercicio de sus funciones y el normal funcionamiento del Parlamento.

### **IV. Procedimiento de instancia única.-**

#### **a) Procedimiento incidental.-**

- 4.1. Otro aspecto que se propone en esta iniciativa, es la modificación del Art. 16° del Reglamento del Congreso y que se establezca que la decisión que adopte el Consejo de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria sea inimpugnable, ya que si se regula que pueda ser susceptible de impugnación conllevaría que sea revisado por el Pleno del Congreso como instancia jerárquicamente superior generando que sigamos estando ante el escenario actual al cual se presentan críticas.
- 4.2. El esquema de instancia única no atenta contra la garantía de la pluralidad de instancia que se encuentra contemplado en el inciso 6 del Art. 139° de nuestra Carta Magna, ya que la inmunidad parlamentaria debe ser entendido como un "procedimiento incidental" frente al proceso principal que es el penal en la que sí se garantiza la pluralidad de instancia sobre el

fondo del asunto. En consecuencia, lo decidido por el Consejo debe ser entendido como una “decisión interlocutoria”

- 4.3. Además, debe tener en cuenta que la decisión que adoptará el Consejo de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria, esto es, declarar procedente o no levantar la inmunidad, no pone fin al proceso penal, pues no resuelve el fondo del asunto penal ni tampoco frustra la persecución de un acto presuntamente ilícito, sino únicamente difiere el inicio del proceso penal o la ejecución de la pena para cuando concluya el mandato congresal.
- 4.4. Por consiguiente, en el procedimiento de levantamiento de inmunidad parlamentaria se puede optar por la configuración de un acceso al recurso o no, pues este es de configuración legal, y tan así lo es que está prevista en el Reglamento del Congreso que tiene “fuerza de ley” conforme al Art. 94 de la Constitución Política del Estado.
- 4.5. Es importante destacar que en el Tribunal Constitucional el levantamiento de la inmunidad de sus Magistrados también se tramita en instancia única, tal como se encuentra regulado en el artículo 14° de su Ley Orgánica<sup>3</sup>.

#### **b) Similitud con el procedimiento de extradición.-**

- 4.6. Como es sabido, en el procedimiento de levantamiento de inmunidad parlamentaria se analiza si el pedido responde a un móvil político y, haciendo una comparación con un procedimiento similar en la que también se analizan aspectos similares encontramos el de extradición prevista en el Art. 37° de la Constitución.
- 4.7. El procedimiento de extradición es de competencia de la Corte Suprema. Esta instancia rechaza el pedido de extradición, entre otros supuestos, tratándose de los perseguidos por delitos políticos o por hechos conexos con ellos, es decir, realizan un juicio o valoración política.

**Artículo 37.-** La extradición sólo se concede por el Poder Ejecutivo previo informe de la Corte Suprema, en cumplimiento de la ley y de los tratados, y según el principio de reciprocidad.

No se concede extradición si se considera que ha sido solicitada con el fin de perseguir o castigar por motivo de religión, nacionalidad, opinión o raza.

---

<sup>3</sup> LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

#### **Artículo 14.- Privilegios inherentes a la función**

Los Magistrados del Tribunal no están sujetos a mandato imperativo, ni reciben instrucciones de ninguna autoridad. Gozan de inviolabilidad. No responden por los votos u opiniones emitidas en el ejercicio de su cargo. También gozan de inmunidad. **No pueden ser detenidos ni procesados sin autorización del pleno del Tribunal, salvo flagrante delito.** (Sic) (El resaltado es nuestro)

Quedan excluidos de la extradición los perseguidos por delitos políticos o por hechos conexos con ellos. No se consideran tales el genocidio ni el magnicidio ni el terrorismo.

4.8. La decisión de la Corte Suprema de rechazar la extradición por los delitos políticos o por hechos conexos con ellos no es revisable o impugnabile por una instancia superior.

4.9. En ese sentido, por analogía y siendo que en ambos casos se hacen juicios con incidencia política, entre otros, el procedimiento debería de ser el mismo y en una única instancia.

**c) Principio de imparcialidad y la propuesta de reforma constitucional.-**

4.10. El Tribunal Constitucional ha señalado en el fundamento 35 de la sentencia recaída en el expediente N° 04101-2017-PA/TC, que éste principio posee dos acepciones que a saber son:

a) **Imparcialidad subjetiva**, referida a la ausencia de compromiso por parte del examinador con las partes o en el resultado del proceso; esta acepción tendría que ser analizada en cada caso en concreto.

b) **Imparcialidad objetiva**, relativa a la necesidad de evitar la influencia negativa que pueda tener en el juzgador la estructura del sistema, restándole imparcialidad, es decir, la necesidad de que el sistema ofrezca suficientes garantías para desterrar cualquier duda razonable.

4.11. Desde esa visión constitucional con la propuesta de reforma se garantizará una imparcialidad objetiva, ya que el Consejo de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria estará conformado por ex presidentes del Congreso, entre otros, que no ocuparán al momento de analizar el pedido de levantamiento de inmunidad parlamentaria un escaño en el Congreso, y se prevé que tampoco se encuentren ocupando un cargo como Ministros a efectos que su participación genere duda de imparcialidad.

**ANÁLISIS COSTO - BENEFICIO**

La presente iniciativa legislativa no genera costos al erario público. Por el contrario, esta reforma constitucional genera una mayor seguridad a la colectividad en general, pues ya no se tendrá la precepción -errada- que se “blindarán” a los Congresistas a quienes se les ha pedido el levantamiento de la inmunidad parlamentaria de arresto o de proceso.

**EFFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA PROPUESTA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL**

Los efectos de la vigencia de la presente iniciativa legislativa se circunscriben a fortalecer las garantías de imparcialidad e independencia en el procedimiento de levantamiento de la inmunidad parlamentaria contra los Congresistas de la República, salvaguardando el libre y eficaz funcionamiento del parlamento.

Lima, 11 de julio de 2019

