



PROYECTO DE RESOLUCIÓN
LEGISLATIVA QUE MODIFICA
EL REGLAMENTO DEL
CONGRESO DE LA
REPÚBLICA

El congresista de la República **JUSTINIANO RÓMULO APAZA ORDOÑEZ**, miembro del grupo parlamentario El Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad, ejerciendo el derecho que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y de conformidad con lo establecido en los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente proyecto de ley:

FÓRMULA LEGAL

**RESOLUCIÓN LEGISLATIVA QUE MODIFICA EL REGLAMENTO DEL
CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Artículo único.- Modificación del Reglamento del Congreso de la República

Modifícase el artículo 16 del Reglamento del Congreso de la República, con el siguiente texto:

“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 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. **En este último caso, el requerimiento de la Comisión de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria del Poder Judicial debe ser atendido por la presidencia del Congreso de la República en un***

plazo máximo de dos (2) días hábiles a fin de dar ejecución inmediata a la disposición jurisdiccional que corresponda.

(...)"

Lima, febrero de 2019.



[Handwritten signature]
JUSTINIANO RÓMULO APAZA ORDÓNEZ
Congresista de la República



[Handwritten signature]
HUMBERTO MORALES RAMÍREZ
DIRECTIVO PORTAVOZ GRUPO
PARLAMENTARIO FRENTE
AMPLIO POR JUSTICIA
VIDA Y LIBERTAD

[Handwritten signature]
H. MORALES



[Handwritten signature]
EDILBERTO CURRO LOPEZ
Congresista de la República

[Handwritten signature]
MARCO ARANA ZEGARRA
Congresista de la República

[Handwritten signature]
H. CEVALLOS

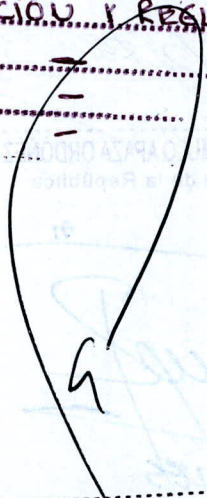
[Handwritten signature]

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 18 de FEBRERO del 2019

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 3909 para su estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) de CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO. -

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



GIANMARCO PAZ MENDOZA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

MARCO ARANA ZEGARRA
Congresista de la República

EDIBERTO CUARO LOPEZ
Congresista de la República



Handwritten signature in blue ink, possibly reading 'A. Cevallos'.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En los últimos tiempos, los peruanos venimos siendo testigos de una serie de acciones negativas en desmedro de la institucionalidad de la Administración Pública. Los constantes actos de corrupción y, sobre todo, las indignantes muestras de impunidad han terminado por generar una desconfianza casi generalizada por parte de la ciudadanía en el aparato estatal.

Según la encuesta de Pulso Perú, de octubre de 2018, la percepción de la ciudadanía con relación a la corrupción ha aumentado de 60% a 82% en un año¹. Asimismo, la mayoría de peruanos cree que la corrupción aumentó en los últimos cinco años. Lo más grave es que entre las entidades consideradas como las más corruptas, se encuentran aquellas que integran el sistema de administración de justicia como son el Poder Judicial y el Ministerio Público, a lo que debemos sumar a la Policía Nacional del Perú.

Con relación a los órganos del sistema de justicia, la situación se agravó a propósito de los interminables audios que escuchamos los peruanos, donde los protagonistas eran fiscales, jueces, miembros del Consejo Nacional de la Magistratura, entre otros. En ellos se evidenció una red de corrupción destinada a adueñarse de los órganos públicos para favorecer sus intereses personales, los cuales no eran otra cosa que la comisión de delitos y ejecución de acciones de padrinazgo que solo socavaron la institucionalidad del Estado y, lo que es peor, de la justicia.

A partir de ello, no solo se tomaron algunas decisiones necesarias y en el marco de la ley, como son los procesamientos y detenciones sino, además, se pudo entender que la reforma del sistema de justicia en el Perú es un asunto urgente que debe comprometer a todos los sectores del Estado y la sociedad, siendo el

¹ En: diario Gestión, Lima, 3 de octubre de 2018.

Gobierno, quien debe asumir un liderazgo proactivo que evidencie un compromiso real con el cambio y la mejora de las instituciones públicas.

En tal entendido, se impulsó la reforma del Consejo Nacional de la Magistratura, órgano encargado de la selección y destitución de los jueces y fiscales del país. Se optó por proponer no solo su reforma, sino su extinción y reemplazo por la denominada Junta Nacional de Justicia, cuya legislación acaba de aprobarse, siendo una realidad su pronta implementación. Las características que se han previsto en la ley, apuntan a un órgano integrado con miembros idóneos y altamente calificados, en el contexto de un procedimiento imparcial y transparente. Si bien hay algunos aspectos que se pueden mejorar, lo cierto es que es un paso importante para la reforma y para la finalidad de la lucha contra la corrupción.

En ese conjunto de ideas, qué duda cabe que los cambios no solo deben estar en el campo de los órganos jurisdiccionales, sino que la lucha contra la corrupción debe ser un aspecto transversal en todas las políticas públicas. Más aún, cuando la encuesta citada anteriormente señala de modo categórico que la población peruana percibe como la institución más corrupta al Congreso de la República con 64%, siendo que en el 2017 la cifra era de 48%. Es decir, es una realidad que la imagen del Parlamento, con el transcurrir del tiempo, se deteriora.

Lo anterior no es producto de la casualidad, sino de los permanentes actos, que lindan con el delito, en los que incurren muchos parlamentarios. Para ello, basta ver que, con relación a los audios de la corrupción, se mencionan y participan varios actuales parlamentarios, llegándose a escuchar que congresistas interferían en las designaciones de presidentes del desactivado Consejo Nacional de la Magistratura. Inclusive se mencionan a los líderes de los partidos que conforman las bancadas parlamentarias.

A ello hay que sumar las permanentes denuncias por falsificación de información y comisión de delitos que han terminado, incluso, en que recientemente un congresista haya sido desaforado y se encuentre cumpliendo una condena judicial efectiva.

Sin embargo, es lamentable que aun la mayoría parlamentaria no asuma su responsabilidad y acepte que debe enmendar su conducta para generar un efecto positivo y justo en favor de buena imagen del Parlamento peruano. Parece que no basta el blindaje que se ha hecho en la Comisión de Ética a diversos parlamentarios que han incurrido en probadas inconductas, sino que, lo peor, es que esta suerte de protección indebida se ha trasladado a grupos de trabajo de trascendencia, como son la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales y la Comisión de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria.

El caso de la Comisión de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria reviste especial importancia, pues no se trata de decisiones discrecionales del Parlamento o donde este tenga exclusivo fuero, sino se trata de dar trámite a decisiones del Poder Judicial. Es decir, si bien existe un procedimiento parlamentario para hacer efectivas las órdenes jurisdiccionales, lo cierto es que se evidencia una conducta obstruccionista o dilatoria para dar cumplimiento a lo que la justicia dispuso, lo cual es una clara distorsión e invasión injustificada en las competencias constitucionales del órgano jurisdiccional.

La Constitución peruana, en su artículo 93, reconoce la inmunidad parlamentaria para los congresistas, haciendo énfasis en que esta solo alcanza al período en el que se ejerce efectivamente la función: *"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 (...)"*. Tanto es así que la ley desarrollo constitucional sobre la materia, que es el Reglamento del Congreso de la República, especifica en su artículo 16°, segundo párrafo:

*"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.**"* (el resaltado es nuestro)

Es decir, hoy no existe duda alguna, en el marco del principio de legalidad, de que la inmunidad parlamentaria regulada en la Constitución solo protege a los parlamentarios por los hechos cometidos en el ejercicio de la función. Debe quedar claro entonces que, de ningún modo, esta prerrogativa se puede utilizar para los hechos cometidos con anterioridad o posterioridad al ejercicio del cargo. De ser así, estaríamos frente a la modalidad absoluta de la inmunidad parlamentaria que, en su momento, desestimó el Tribunal Constitucional (STC 0026-2006-PI/TC).

En consecuencia, el procedimiento ordinario de levantamiento de inmunidad parlamentaria por parte del Congreso, al que se refiere el artículo 16° del Reglamento del Parlamento, es el que corresponde a pedidos respecto de hechos cometidos durante el tiempo en que se ejerce la función. Así, en estos casos, habrá una etapa de admisión de solicitudes, otra de subsanación, otra de defensa, otra de evaluación y de dictamen, etc. Pero esto, en ninguna circunstancia, corresponde aplicarse sobre pedidos judiciales que versen sobre hechos cometidos por congresistas en tiempos en que no ostentaban dicho cargo.

Lamentablemente, esto, aun cuando pueda resultar evidente a partir de la mera lectura del articulado constitucional y reglamentario antes citado, no se viene aplicando de manera imparcial y menos con rigurosidad. No solo hemos sido testigos de dilaciones más que exageradas en cuanto a la tramitación de los pedidos de ejecución de sentencias por delitos cometidos antes del ejercicio de la función, sino que, además, estamos ante un escenario donde se usa a los propios órganos del Parlamento para incumplir con el deber de un proceso debido en el ámbito del levantamiento de la inmunidad parlamentaria; es el caso de la remisión del pedido judicial (y lo que es peor, sin plazo) a la Comisión de Constitución y Reglamento para que esta emita opinión antes de continuar el trámite en la Comisión de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria.

Es decir, se ha generado un precedente negativo y sin base reglamentaria o constitucional, que lo único que genera es una barrera o una estrategia dilatoria para que se incumpla oportunamente el pedido del órgano jurisdiccional en el caso



de las sentencias contra los congresistas por delitos cometidos antes de asumir la función parlamentaria.

Ante este desorden, y en virtud de que debe corregirse una interpretación arbitraria, se plantea el presente proyecto de ley de modificación del artículo 16° del Reglamento del Congreso para precisar que, en el caso de los procesos penales iniciados ante la autoridad judicial competente, con anterioridad a la elección del congresista, estos no se paralizan ni se suspenden, siendo que el requerimiento judicial debe ser atendido en el plazo máximo de dos (2) días a fin de dar ejecución inmediata a la disposición jurisdiccional que corresponda. Ello, por cuanto debe quedar claro que en estos casos el Parlamento no tiene ninguna competencia para realizar valoraciones o procedimientos respecto de decidir o no si cumple una orden judicial.

Por esta razón, se ha previsto que los pedidos de levantamiento de inmunidad parlamentaria por hechos anteriores al ejercicio de la función, los atienda directamente la presidencia y no la Comisión de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria ni el pleno, pues se trata de un asunto de mero trámite para la ejecución de una sentencia debidamente emitida por el órgano jurisdiccional y merituada por una comisión especializada del Poder Judicial.

ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente propuesta legislativa no irroga gasto al erario nacional, por el contrario, tiene un 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.

EFFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

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, ordenando al mismo tiempo, cualquier interferencia indebida por parte del Parlamento; lo que, a su vez, tendrá correlato en las políticas efectivas de lucha contra la corrupción.

VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa, en virtud de corregir una situación contraria a la naturaleza de la protección que genera la inmunidad parlamentaria, 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.

Lima, febrero de 2019.