

Proyecto de Ley N° 4192/2018-PE



"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la Lucha Contra la Corrupción y la Impunidad"

Lima, 10 de abril de 2019

OFICIO N° 092 -2019 -PR

Señor
DANIEL SALAVERRY VILLA
Presidente del Congreso de la República
Presente. -

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107° y 206° de la Constitución Política del Perú, a fin de someter a consideración del Congreso de la República, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, los Proyectos de Ley que plantean la Reforma Política del Estado Peruano, y que fueron presentados al Poder Ejecutivo por parte de la Comisión de Alto Nivel de Reforma Política, creada mediante la Resolución Suprema N° 228-2018-PCM de diciembre del año 2018, solicitándole por la importancia de los mismos, se sirva disponer su trámite con el **carácter de urgente**, según lo establecido por el artículo 105° de la Constitución Política del Perú. Los proyectos anexados a la presente comunicación, son los siguientes:

1. Proyecto de Ley de Reforma Constitucional para promover la gobernabilidad y fortalecer la democracia.
2. Proyecto de Ley que modifica la Ley Orgánica de Elecciones respecto al Sistema Electoral Nacional.
3. Proyecto de Ley que modifica la Ley de Organizaciones Políticas, regula la democracia interna y promueve la participación ciudadana en el proceso de selección de candidatos.
4. Proyecto de Ley que modifica la Ley de Organizaciones Políticas, la Ley de Elecciones Regionales y la Ley Orgánica de Elecciones, sobre inscripción y cancelación de partidos políticos y organizaciones políticas regionales.
5. Proyecto de Ley que modifica e incorpora diversos artículos al Título VI de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, y de la Ley 30424, Ley que regula la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas por el delito de cohecho activo transnacional, e incorpora artículos en el Código Penal, referidos al financiamiento de organizaciones políticas.
6. Proyecto de Ley de Reforma Constitucional que modifica el artículo 34 de la Constitución sobre impedimentos para ser candidato.
7. Proyecto de Ley que modifica la Legislación Electoral sobre impedimentos para ser candidato.
8. Proyecto de Ley de Reforma Constitucional que modifica el artículo 93 de la Constitución.
9. Proyecto de Ley que modifica la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones para establecer facilidades para el sufragio de la población en condiciones especiales, precisar el principio de neutralidad y garantizar una mejor elección del proceso electoral.

324232.ATD

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 11 de ABRIL del 2019

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 4192 para su estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) de CONSTITUCION y REGLAMENTO



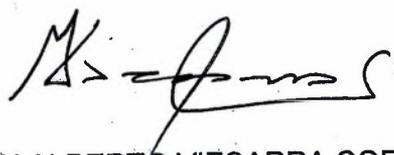
GIANMARCO PAZ MENDOZA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la Lucha Contra la Corrupción y la Impunidad"

10. Proyecto de Ley que modifica la Ley de Elecciones Regionales y la Ley de Elecciones Municipales, sobre los Sistemas Electorales Regional y Municipal.
11. Proyecto de Ley que modifica la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley Orgánica de Municipalidades para fortalecer la fiscalización y control por los Consejos Regionales y Concejos Municipales.
12. Proyecto de Ley de Reforma Constitucional que modifica los artículos 191 y 194 de la Constitución sobre el periodo de mandato regional y municipal.

Sin otro particular, hacemos propicia la oportunidad para renovar los sentimientos de nuestra consideración.

Atentamente,



MARTIN ALBERTO VIZCARRA CORNEJO
Presidente de la República



SALVADOR DEL SOLAR LABARTHE
Presidente del Consejo de Ministros



Proyecto de Ley

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Ha dado la Ley siguiente:

LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 93 DE LA CONSTITUCIÓN

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto reformar parcialmente la Constitución Política a fin de garantizar el fuero parlamentario.

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

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

"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 **detenidos** sin previa autorización de la **Corte Suprema de Justicia**, salvo el caso de delito flagrante, desde que son elegidos hasta un mes después de haber cesado en sus funciones. **El pronunciamiento debe darse dentro del plazo improrrogable de treinta (30) días hábiles de recibido dicho pedido. En caso de ser detenido por delito flagrante, el congresista será puesto inmediatamente a disposición del Fiscal de la Nación.**

No se requiere pronunciamiento previo de la Corte Suprema por hechos anteriores a la elección.

Los procesos penales contra congresistas son de competencia exclusiva de la Corte Suprema de Justicia.

Corresponde al Pleno del Congreso, con el voto de los dos tercios del número legal de sus miembros, suspender o no al congresista mientras dure





el proceso iniciado en su contra cuando se trate de delitos dolosos con pena mayor a cuatro años.”

Comuníquese al señor Presidente Constitucional de la República para su promulgación.

En Lima, a los días del mes de de 2019


.....
MARTÍN ALBERTO VIZCARRA CORNEJO
Presidente de la República


.....
SALVADOR DEL SOLAR LABARTHE
Presidente del Consejo de Ministros

LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 93 DE LA CONSTITUCIÓN

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. ANTECEDENTES

La inmunidad parlamentaria es una prerrogativa procesal destinada a proteger a los congresistas de acusaciones penales y detenciones sin fundamento motivadas por persecución política, para obstaculizar el ejercicio de las funciones parlamentarias. La prerrogativa constituye una excepción al principio de igualdad ante la ley y se fundamenta en la necesidad de garantizar el funcionamiento del Congreso, así como la actuación de sus miembros con plena libertad e independencia. La inmunidad tiene un origen temprano en Inglaterra y Francia.

Las Constituciones peruanas han regulado la inmunidad parlamentaria, así como la inviolabilidad por los votos y opiniones, desde el siglo XIX, incluida la Constitución de Cádiz de 1812, que prefiguró varias de las instituciones políticas de la época republicana.

Durante el siglo XIX, la prerrogativa de la inmunidad incluyó causas criminales y civiles, no se distinguía entre delitos comunes y delitos de función.

Tabla 1: La inmunidad parlamentaria en la Constitución histórica

Constitución	Norma constitucional
1812	Artículo 128°. Los diputados serán inviolables por sus opiniones, y en ningún tiempo ni caso, ni por ninguna autoridad podrán ser reconvenidos por ellas. En las causas criminales, que contra ellos se intentaren, no podrán ser juzgados sino por el tribunal de Cortes en el modo y forma que se prescriba en el reglamento del gobierno interior de las mismas. Durante las sesiones de las Cortes, y un mes después, los diputados no podrán ser demandados, civilmente, ni ejecutados por deudas.
1823	Artículo 59. En las acusaciones criminales contra los Diputados no entenderá otro Juzgado ni Tribunal que el Congreso, conforme a su Reglamento Interior, y mientras permanezcan las sesiones del Congreso, no podrán ser demandados civilmente, ni ejecutados por deudas.
1826	Artículo 32°. Ningún individuo del Cuerpo legislativo podrá ser preso durante su diputación sino por orden de su respectiva Cámara, a menos que sea sorprendido in fraganti en delito que merezca pena capital.
1828	Artículo 43. Mientras duren las sesiones del Congreso, no podrán los Diputados y Senadores ser demandados civilmente, ni ejecutados por deudas. En las acusaciones criminales contra algún miembro de la Cámara, desde el día de su elección hasta dos meses después haber cesado su cargo, no podrá procederse sino conforme al artículo 31.
1834	Artículo 46°. Los Diputados y Senadores, mientras duren las sesiones, no pueden ser demandados civilmente ni ejecutados por deudas. En las acusaciones criminales contra algún miembro de las Cámaras, desde el día de su elección hasta el día en que se abra la legislatura, en que es reemplazado, no puede procederse sino conforme a los Artículos 23 y 32; y en receso del Congreso, conforme al Artículo 101, atribución 5.
1839	Artículo 18°. Los Diputados y Senadores no pueden ser acusados o presos desde el día de su elección hasta tres meses después de concluidas las sesiones, sin previa autorización del Congreso, con conocimiento de causa y en su receso, del Consejo de Estado, a no ser en caso de delito in, fraganti, en el que será puesto inmediatamente a disposición de su Cámara respectiva o del Consejo de Estado.



1856	Artículo 51°. Los Representantes no pueden ser arrestados ni acusados durante las sesiones sin previa autorización del Congreso. Sólo en el caso de delito in fraganti podrán ser arrestados y se les pondrá inmediatamente a disposición del Congreso.
1860	Artículo 55°. Los Senadores y los Diputados no pueden ser acusados ni presos sin previa autorización del Congreso y en su receso, de la Comisión Permanente, desde un mes antes de abrir las sesiones hasta un mes después de cerradas excepto infraganti delito en cuyo caso serán puestos inmediatamente a disposición de su respectiva Cámara, o de la Comisión Permanente en receso del Congreso.
1867	Artículo 54. Los Representantes no pueden ser acusados ni detenidos durante las sesiones, sin previa autorización del Congreso, salvo el caso de flagrante delito, en el cual serán puestos inmediatamente a disposición del Cuerpo Legislativo.
1920	Artículo 80. Los Senadores y Diputados son inviolables en el ejercicio de sus funciones y no pueden ser acusados ni presos sin previa autorización de las Cámaras a que pertenezcan desde un mes antes de abrirse las sesiones hasta un mes de después de; excepto infraganti delito, en cuyo caso serán puestos inmediatamente a disposición de su respectiva Cámara.
1933	Artículo 105. Los senadores y los diputados son inviolables en el ejercicio de sus funciones, y no pueden ser acusados ni presos sin previa autorización de la Cámara a que pertenecen, desde un mes antes de abrirse la legislatura hasta un mes después de cerrada, excepto en flagrante delito, en cuyo caso serán puestos dentro de las 24 horas a disposición de su respectiva Cámara.
1979	Artículo 176. Los Senadores y Diputados representan a la Nación. No están sujetos a mandato imperativo. No son responsables ante autoridad ni tribunal alguno por los votos u opiniones que emiten en el ejercicio de sus funciones. No pueden ser procesados ni presos, sin previa autorización de la Cámara a que pertenecen 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 de su respectiva Cámara o de la Comisión Permanente dentro de las veinticuatro horas a fin de que se autoricen o no la privación de la libertad y el enjuiciamiento.
1993	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.

Fuente: Constituciones del Perú (Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política)



2. REGULACIÓN VIGENTE

La Constitución de 1993 regula la prohibición de mandato imperativo, la inviolabilidad y la inmunidad en el artículo 93:

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.

El segundo párrafo está referido a la inviolabilidad por los votos y opiniones que emiten los congresistas en el ejercicio de sus funciones. Se trata de garantizar la libertad de expresión durante el debate parlamentario.

El tercer párrafo está referido a la inmunidad. De la citada disposición normativa, se desprenden tanto la inmunidad de proceso como la de arresto. La inmunidad de proceso consiste en que el beneficiario de esta prerrogativa no podrá ser procesado por el Poder Judicial, mientras que la inmunidad de arresto consiste en que no podrá ser detenido, salvo que el Congreso así lo autorice.

El artículo 16 del Reglamento del Congreso desarrolla los alcances de la inmunidad parlamentaria prevista en el artículo 93 de la Constitución.



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 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 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 será presentado por escrito, acompañado de la solicitud de levantamiento de fuero, 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 cinco (5) 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 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.

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 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.

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 dictaminará, 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 útiles, contados a partir del día siguiente de la realización de la sesión en la que se citó al Congresista denunciado para su defensa.

5. Dentro de los dos (2) días hábiles de emitido el dictamen por la Comisión de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria, el Consejo Directivo del Congreso lo consignará en la Agenda del Pleno de la sesión siguiente a la fecha de su recepción a fin de someterlo al debate y votación correspondiente, la cual podrá realizarse en la misma sesión o a más tardar en la subsiguiente, a criterio del Presidente del Congreso.

El Congresista aludido en la solicitud de levantamiento de fuero 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 del fuero procede con los votos conformes de la mitad más uno del número legal de Congresistas.



M. Larrea S.

Esta disposición normativa establece los alcances de la inmunidad parlamentaria y el procedimiento para su eventual levantamiento por el Congreso de la República.

En resumen, de acuerdo al marco normativo vigente:

- a) La inmunidad parlamentaria opera desde que los congresistas son elegidos y hasta un mes después de haber cesado en sus funciones, salvo delito flagrante.
- b) La inmunidad no protege a los congresistas frente a los procesos iniciados con anterioridad a su elección en el cargo. Sin embargo, este extremo ha tenido diversas interpretaciones que distorsionaron su aplicación.
- c) El pedido de levantamiento de inmunidad por la presunta comisión de un ilícito común la formula la Corte Suprema de Justicia del Poder Judicial. Dicho pedido es evaluado por la Comisión de Levantamiento de Inmunidad, que debe analizar si el pedido se ajusta a derecho y no tiene una motivación política encubierta. Si el informe de la Comisión es favorable, es debatido y votado en el Pleno. Para que el mismo opere sus efectos se requiere el respaldo de la mitad más uno del número legal de congresistas.

3. LA INMUNIDAD PARLAMENTARIA EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Respecto a la inmunidad parlamentaria, el Tribunal Constitucional ha señalado que:

- a) Se trata de una garantía procesal penal cuyo objetivo es prevenir detenciones y procesos con motivaciones políticas
[...] Se trata de una garantía procesal penal de carácter político de la que son titulares los cuerpos legislativos de un Estado a favor de sus miembros, de forma tal que estos no puedan ser detenidos ni procesados penalmente, sin la aprobación previa del Parlamento. Su objeto es prevenir aquellas detenciones o procesos penales que, sobre bases estrictamente políticas, pretendan perturbar el debido funcionamiento del Congreso o alterar su conformación. Una vez determinada la ausencia de toda motivación política en la acusación, el Congreso tiene el deber de levantar la inmunidad al imputado¹.
- b) El rol del Congreso consiste en verificar la ausencia de contenido político de la acusación:
[...] A diferencia de lo que ocurre con el privilegio del antejuicio político, en el procedimiento para el levantamiento de la inmunidad parlamentaria, el Congreso no asume un rol acusatorio, sino estrictamente verificador de la ausencia de contenido político en la acusación. En estos casos, el Parlamento no pretende acreditar la responsabilidad penal del recurrente, sino, tan solo, descartar los móviles políticos que pudieran encontrarse encubiertos en una denuncia de "mera apariencia penal"².
- c) A diferencia del antejuicio, la garantía de la inmunidad opera sobre delitos comunes:
[...] un análisis lógico permite deducir que la garantía de la inmunidad parlamentaria opera solo respecto de delitos comunes, puesto que en el caso de los delitos funcionales, sin importar de quien haya provenido la denuncia, y aun cuando haya sido tramitada, en un inicio, con arreglo al segundo y tercer párrafo del artículo 16 del Reglamento, el Congreso deberá iniciar la investigación correspondiente conforme al artículo 89 del Reglamento, con el propósito de determinar si hay o no lugar a la formación de la causa, y, consecuentemente, si corresponde o no levantar la prerrogativa del congresista, concebida a estos efectos, ya no como la inmunidad a que hace alusión el artículo 93 de la Constitución, sino según el contexto del privilegio de antejuicio al que alude el artículo 99 de la Constitución³.
- d) No es un derecho personal:
[...] Si la finalidad de la inmunidad parlamentaria está destinada fundamentalmente a la constitución y funcionamiento del Congreso, entonces, la inmunidad no puede considerarse como un derecho o prerrogativa individual de los congresistas, sino como una garantía institucional del Parlamento que protege la función congresal y al propio Poder Legislativo; es decir, se trata de una prerrogativa institucional⁴.
- e) La protección se inicia desde que el Jurado Nacional de Elecciones proclama al congresista electo:
[...] la protección contra el arresto solo comienza con la elección, es decir, desde que el Jurado Nacional de Elecciones proclama al congresista electo. En nuestro ordenamiento jurídico, antes de la proclamación el candidato no está protegido. Ahora bien, si la protección contra el arresto o detención, que tiene fundamental incidencia en la conformación del Congreso, solo empieza con la proclamación, entonces se justifica que la inmunidad de proceso comprenda a los procesos penales iniciados con posterioridad a la elección, independientemente de la fecha de



¹ STC 0006-2003-PI/TC, FJ 5.

² STC 0006-2003-PI/TC, FJ 6.

³ STC 0006-2003-PI/TC, FJ 6.

⁴ STC 026-2006-PI/TC, FJ 15.

la comisión del delito (si el supuesto delito se cometió antes de la proclamación pero no se inició el proceso penal, entonces el congresista electo quedará protegido por la inmunidad de arresto y se deberá solicitar el levantamiento del fuero parlamentario). Asimismo, es claro 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 Congreso⁵.

f) Se trata de una configuración limitada:

[...] conviene señalar que su contenido no tiene una amplitud irrestricta. Atendiendo a las limitaciones que ha venido sufriendo el interna corporis acta, se ha aceptado que los ámbitos de exención y privilegio que cubren a las Cámaras en estar sujetos a los condicionamientos que la propia Constitución impone, y cuyo fin es acercar el Parlamento a la población, igualando a los que son congresistas con los que no lo son. El interna corporis acta sólo tendrá vigencia cuando el parlamentario realice una actividad estrictamente congresal, y no más allá. En este esquema se aprecia una renovada institución de la inmunidad parlamentaria⁶.

g) El trato diferenciado se fundamenta en la función que ejerce:

[...] la protección para estos funcionarios debe guardar coherencia con la igualdad que tienen con el resto de peruanos, tal como está reconocida en la Constitución (artículo 2°, inciso 2). Sólo en la medida que la prerrogativa proteja a la persona por la función que cumple en la sociedad, podrá ser aceptado algún tipo de protección especial desde el punto de vista constitucional⁷.

4. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

En el Perú, como en otros países, la inmunidad parlamentaria ha sido objeto de críticas, no por sus fundamentos, sino por su uso. "No es fácil justificar la inmunidad" señaló Giovanni Sartori en *Corriere della Sera*, el viernes 16 de agosto de 2002. "¿Cómo se justifica? ¿Por qué los legisladores son intocables? En un principio era porque debían estar protegidos contra los abusos y las intimidaciones del soberano". "En los papeles, esto parece una solución razonable. Pero la realidad es que los legisladores se protegen entre sí. Entonces, si la autorización del procesamiento es denegada por la connivencia de una mano que lava la otra, ¿justifica esto volver a la intangibilidad? [...] Inmunidad, sí, pero no una inmunidad que transforme las cámaras en un santuario de sospechosos con altísimo olor de culpabilidad".

La doctrina constitucional muestra, en la línea de lo señalado por el Tribunal Constitucional, una clara tendencia a limitar la inmunidad. El destacado jurista Fernando Santaolalla, se refería a esta institución explicando que si "[...] el Estado constitucional se afianza, la inmunidad parlamentaria pierde su razón de ser. [...] En el Estado de Derecho contemporáneo, las autorizaciones del procesamiento deberían ser la norma de principio; su denegación, la excepción"⁸.

Cuando el Congreso evalúa un pedido de levantamiento de inmunidad, sea este de proceso o de arresto, solo debe ocuparse de determinar si el mismo responde a un móvil político o ideológico. Si es así, debe rechazar el pedido; de lo contrario, debe declararlo procedente,

⁵ STC 0026-2006-PI/TC, FJ 29.

⁶ STC 0026-2006-PI/TC, FJ 13.

⁷ STC 00013-2009-AI/TC, FJ 27.

⁸ Santaolalla, F. (1993). La inmunidad parlamentaria y su control constitucional: Comentario de la sentencia 206/1992, de 27 de noviembre, del Tribunal Constitucional. *Revista Española de Derecho Constitucional* (38), 243-262.

al margen de su posición sobre el tema de fondo. El Congreso no es competente para pronunciarse sobre su idoneidad, o sobre sus implicancias o alcances legales, su análisis, como señala el TC, debe tender a “verificar que la denuncia penal no obedezca móviles de persecución política o venganza personal”⁹, en tanto tiene por objeto preservar el correcto funcionamiento de este poder del Estado.

Sin embargo, la evidencia muestra que el Congreso excedió ese encargo y decidió desestimar los pedidos de levantamiento de inmunidad formulados por el Poder Judicial. Entre 1996 y 2006, el Poder Judicial envió 111 expedientes solicitando el levantamiento de inmunidad. De ellos, se devolvieron por requisitos formales el 16.21%; quedaron pendientes de trámite 36% y se rechazaron 42%. Solo fueron declarados procedentes el 4%¹⁰.

En el caso de los pedidos de levantamiento de inmunidad que involucran la comisión de delitos como la injuria, la calumnia o la difamación, la dilación en los plazos ha sido desproporcionada. Como señala Jorge Campana: “Hay numerosos casos en los cuales los pedidos para levantar la inmunidad de congresistas han tardado años en ser evaluados por la Comisión Calificadora a pesar que conforme al artículo 16 del Reglamento del Congreso una vez recibida la solicitud, la Presidencia del Congreso, dentro de las 24 horas siguientes, la pone en conocimiento de la Comisión de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria” [...]. Entre los numerosos casos en los que hubo demora para resolver los pedidos de levantamiento de inmunidad originados en querrelas en el periodo parlamentario 1995-2000, destacan el del congresista Lastenio Morales Costa, denunciado por Miguel Ciccía Vásquez, en el que el trámite –desde la presentación de la solicitud por la Corte Suprema hasta la denegación del pedido por el Pleno- demoró 3 años, 3 meses y 13 días; el del congresista Fernando Olivera Vega, denunciado por Fernando Zevallos Gonzales, en el que el mismo trámite demoró 2 años, 8 meses y 17 días, y el de la congresista Susana Díaz Díaz, denunciada por María Haydeé Penny Bardelli, en el que el trámite se extendió por 1 año, 3 meses y 7 días.” [...] [E]n la mayoría de estos casos no resueltos al no haberse pronunciado el Congreso dentro de un plazo razonable, ha vulnerado el derecho a la tutela procesal efectiva en lo que se refiere al debido proceso, que también debe observarse en el ámbito de los procedimientos parlamentarios¹¹.

El Tribunal Constitucional da cuenta en la sentencia recaída en el expediente N° 00026-2006-AI/TC que durante el periodo parlamentario 2006-2011 se formularon 41 pedidos de levantamiento de inmunidad, pero solo 2 fueron declarados procedentes. Explica Gutiérrez¹² que, de estos 26 pedidos, 23 fueron por imputaciones en el ejercicio de la función pública, generalmente contra ex alcaldes y agrega que “[l]a mayoría fueron denuncias hechas por móviles políticos muy frecuentes entre adversarios a nivel local y regional”. De acuerdo con su investigación, entre 2002 y 2014, de 38 solicitudes de levantamiento de inmunidad excluyendo delitos contra el honor, solo procedió el levantamiento en seis casos.

Según un informe de Contribuyentes por Respeto (CDR) menos del 15% de todos los pedidos de levantamiento de inmunidad formulados desde que esta figura existe en nuestra

⁹ STC N° 0026-2006-PI/TC. Fundamento 15.

¹⁰ Dictamen recaído en el Proyecto de Ley Núm. 2703/2007-CR.

¹¹ Campana, J. (2010). Inmunidad parlamentaria, acceso a la justicia y protección del derecho al honor. *Pensamiento Constitucional*, (14), 305.

¹² Gutiérrez Ticse, L. (2016). *La inmunidad parlamentaria en el Estado democrático constitucional: un estudio a partir del caso peruano*; Tesis para optar el grado académico de Magister en Derecho Constitucional, PUCP. pp. 107



M. Larrea S.

práctica constitucional han sido declarados procedentes, y poco más del 70% ha sido declarado inadmisibles por razones formales o de mero cálculo político¹³.

Por estas razones, hay una percepción ciudadana muy extendida respecto a que la inmunidad parlamentaria no ha contribuido a optimizar el funcionamiento del Congreso, sino, muy por el contrario, a deslegitimar –social y políticamente- a este poder del Estado¹⁴. Ello ha impulsado un debate académico y periodístico para su reforma. Rosales¹⁵ explica que “la inmunidad parlamentaria, conforme a nuestra normativa y modelo constitucional, adolece de muchas deficiencias y críticas”, se “favorece el corporativismo parlamentario” el procedimiento de levantamiento de inmunidad parlamentaria “es lento y en muchos casos no se terminan por resolver; los congresistas consideran a esta institución como un privilegio personal que los defenderá ante cualquier delito común; que vulnera el derecho a la igualdad y a la tutela jurisdiccional efectiva de los denunciantes que ven como privilegios este tipo de instituciones”. Gutiérrez considera que debe limitarse “los alcances temporales de la inmunidad únicamente para el caso de procesos o requerimientos de detención por delitos cometidos durante el periodo parlamentario. De suerte que, si el congresista es requerido por delitos presuntamente cometidos con anterioridad a su elección, el proceso continuará en curso sin que sea necesario el levantamiento de fuero”. El autor recomienda reestablecer un fuero especial “de manera que si un congresista comete un delito común en el ejercicio de su cargo, deberá ser la Corte Suprema la que conozca el caso”. Con ello, “se evita la dilación indebida que hoy existe en sede judicial”¹⁶.



M. Larrea S.

¹³ Contribuyentes por Respeto. Reforma de la inmunidad parlamentaria en el Perú. Documento de trabajo.

¹⁴ De acuerdo con la Décima encuesta nacional sobre percepciones de corrupción elaborada por Ipsos Opinión y Mercado S.A., por encargo de Proética2017, 26% consideró que la principal medida para luchar contra la corrupción era eliminar la inmunidad parlamentaria. En diciembre de 2018, 80% de encuestados considera que los legisladores no deben tener inmunidad en caso de posibles delitos comunes cometidos antes de ser electos congresistas. 77 % también señala que no debe existir inmunidad ante posibles delitos comunes cometidos durante su periodo de congresista y un 75 % tampoco cree que deba aplicarse esa prerrogativa sobre faltas cometidas como consecuencia del ejercicio de su función. Encuesta Nacional Urbano-Rural realizada por Ipsos Perú. Número de registro: 0001-REE/JNE.

¹⁵ ROSALES ZAVALA, A. La inmunidad parlamentaria como mecanismo de impunidad y riesgos de corrupción en el congreso peruano; Trabajo Académico para optar el grado de segunda especialidad en Prevención y Control de la Corrupción; PUCP, 2017.

¹⁶ Op. cit.

5. LA INMUNIDAD PARLAMENTARIA EN LA EXPERIENCIA COMPARADA

En la experiencia comparada, es posible identificar diversos modelos de inmunidad. Un primer grupo, contempla la inmunidad de proceso y de arresto; uno segundo grupo, solo la de proceso; el tercero, ninguna de las dos.

a) Países que regulan la inmunidad de arresto y proceso

En América Latina, tanto en Ecuador¹⁷, Costa Rica¹⁸, México¹⁹ y Perú el órgano que solicita el levantamiento de la inmunidad es el Poder Judicial y el órgano que evalúa su procedencia es el Parlamento. En estos países la inmunidad es de proceso y de arresto, aunque no son pocas las voces que desde hace mucho abogan por su reforma.

En Alemania²⁰ y España²¹ se presenta un escenario similar. En estos países los congresistas gozan de inmunidad de proceso y de arresto, aunque en el caso de Alemania quien solicita su levantamiento no es la justicia, sino la fiscalía.

En Chile, por su parte, si bien los congresistas conservan la inmunidad de proceso y de arresto, el órgano responsable de autorizar su levantamiento es la Corte Suprema de Justicia.



¹⁷ Art. 128 CE.- Las assembleístas y los assembleístas gozarán de fuero de Corte Nacional de Justicia durante el ejercicio de sus funciones; no serán civil ni penalmente responsables por las opiniones que emitan, ni por las decisiones o actos que realicen en el ejercicio de sus funciones, dentro y fuera de la Asamblea Nacional. Para iniciar causa penal en contra de una assembleísta o de un assembleísta se requerirá autorización previa de la Asamblea Nacional, excepto en los casos que no se encuentren relacionados con el ejercicio de sus funciones. Si la solicitud de la jueza o juez competente en la que pide la autorización para el enjuiciamiento no se contesta en el plazo de treinta días, se entenderá concedida. Durante los periodos de receso se suspenderá el decurso del plazo mencionado. Solo se les podrá privar de libertad en caso de delito flagrante o sentencia ejecutoriada. Las causas penales que se hayan iniciado con anterioridad a la posesión del cargo continuarán en trámite ante la jueza o juez que avocó el conocimiento de la causa.

¹⁸ Artículo 110 CPR. Los diputados desde que son declarados electos propietarios o suplentes, hasta que termine su periodo legal, no pueden ser privados de su libertad por motivos penales, sino cuando previamente han sido suspendidos por la Asamblea. Esta inmunidad no surte efecto en el caso de flagrante delito, o cuando el Diputado la renuncie. Sin embargo, el Diputado que ha sido detenido por flagrante delito, es puesto en libertad si la Asamblea lo ordena.

¹⁹ Artículo 111 CM. Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, el Fiscal General de la República, así como el consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculcado.

²⁰ Artículo 46 [Fuero parlamentario e inmunidad]

[...] (2) A causa de actos sujetos a sanción penal, un diputado puede ser responsabilizado o detenido sólo con la autorización del Bundestag, a no ser que sea detenido en delito flagrante o durante el día siguiente de haber cometido el acto.

(3) La autorización del Bundestag es necesaria igualmente para toda otra restricción de la libertad personal de un diputado o para iniciar contra un diputado el procedimiento previsto en el artículo 18.

(4) Todo proceso penal y todo procedimiento según el artículo 18 iniciado contra un diputado, toda detención y toda otra limitación de la libertad personal, deberán ser suspendidos a solicitud del Bundestag.

²¹ Artículo 71 CE Inviolabilidad e inmunidad parlamentarias

[...] 2. Durante el periodo de su mandato los Diputados y Senadores gozarán asimismo de inmunidad y sólo podrán ser detenidos en caso de flagrante delito. No podrán ser inculcados ni procesados sin la previa autorización de la Cámara respectiva.

3. En las causas contra Diputados y Senadores será competente la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo. [...]

b) Países que regulan la inmunidad de arresto y proceso

En Argentina²², Estados Unidos²³ e Italia²⁴, los parlamentarios gozan de inmunidad de arresto, pero no de proceso. En todos estos casos, el órgano que autoriza su levantamiento es el propio Congreso.

c) Países que no contemplan inmunidad

Por último, existen casos en los que los congresistas no gozan de inmunidad, ni de proceso ni de arresto. Son los de Australia²⁵, Canadá²⁶, Colombia²⁷ y Reino Unido²⁸. De todos estos, destaca, especialmente, el de Colombia. En este país, los congresistas no poseen inmunidad, pero sus procesos son vistos de manera exclusiva por la Corte Suprema de Justicia. Vale decir, si bien los congresistas carecen de este beneficio, no pueden ser procesados por ninguna otra instancia, excepto por el más alto tribunal de justicia de ese país.

En la siguiente tabla, se presentan las principales características de los casos mencionados previamente:



M. Larrea S.

²² Art. 38 CNA. Ninguno de los miembros del Congreso puede ser acusado, interrogado judicialmente, ni molestado por las opiniones o discursos que emite desempeñando su mandato de legislador. Tampoco, desde el día de su elección hasta el de su cese, pueden ser arrestados; excepto si es sorprendido in fraganti en la ejecución de algún crimen que merezca pena de muerte, infamante, u otra aflictiva; de lo que se dará cuenta a la Cámara respectiva con la información sumaria del hecho.

²³ SECTION 6 USA Constitution

[...] They shall in all Cases, except Treason, Felony and Breach of the Peace, be privileged from Arrest during their Attendance at the Session of their respective Houses, and in going to and returning from the same; and for any Speech or Debate in either House, they shall not be questioned in any other Place.
[...]

²⁴ Art. 68 CI. Los miembros del Parlamento no podrán ser perseguidos por las opiniones que expresen ni por los votos que emitan durante el ejercicio de sus funciones. Ningún miembro del Parlamento podrá ser sometido sin autorización de la Cámara a la que pertenezca a registro personal o domiciliario, ni podrá ser arrestado o privado de su libertad personal, ni mantenido detenido, salvo que se ejecute una sentencia firme de condena, o bien que sea cogido en flagrante delito.

²⁵ Art. 49 CA. *The powers, privileges, and immunities of the Senate and of the House of Representatives, and of the members and the committees of each House, shall be such as are declared by the Parliament, and until declared shall be those of the Commons House of Parliament of the United Kingdom, and of its members and committees, at the establishment of the Commonwealth.*

²⁶ Art. 18 CC. *The privileges, immunities, and powers to be held, enjoyed, and exercised by the Senate and by the House of Commons, and by the members thereof respectively, shall be such as are from time to time defined by Act of the Parliament of Canada, but so that any Act of the Parliament of Canada defining such privileges, immunities, and powers shall not confer any privileges, immunities, or powers exceeding those at the passing of such Act held, enjoyed, and exercised by the Commons House of Parliament of the United Kingdom of Great Britain and Ireland, and by the members thereof.*

²⁷ El artículo 185 de la Constitución de Colombia señala, en ese sentido que: "Los congresistas son inviolables por las opiniones y votos que emiten en el ejercicio del cargo, sin perjuicio de las normas disciplinarias contenidas en el reglamento." Asimismo, en su artículo 186 se dispone: "De los delitos que cometan los congresistas, conoce en forma privativa la Corte Suprema de Justicia, única autoridad que puede ordenar su detención. En caso de flagrante delito deben ser detenidos y puestos a disposición de la misma corporación."

²⁸ *Bill of Rights. Freedom of Speech.*

That the Freedom of Speech and Debates or Proceedings in Parliament ought not to be impeached or questioned in any Court or Place out of Parliament.

Tabla 2: La inmunidad parlamentaria en la experiencia comparada

País	Inmunidad		Órgano competente para pronunciarse sobre su levantamiento
	Proceso	Arresto	
Argentina	-	X	Congreso
Alemania	X	X	Parlamento Federal
Australia	-	-	-
Canadá	-	-	-
Chile	X	X	Corte Suprema
Colombia	-	-	-
Costa Rica	X	X	Asamblea Legislativa
Ecuador	X	X	Asamblea Nacional
España	X	X	La Cámara correspondiente
Estados Unidos	-	X	-
Italia	-	X	La Cámara correspondiente
México	X	X	Cámara de Diputados
Reino Unido	-	-	-

Fuente: Constituciones de los países analizados
(Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política)

En resumen, en la experiencia comparada, existen diversos modelos de inmunidad parlamentaria que atraviesan por modelos fuertes que comprenden la inmunidad tanto de proceso como de arresto desde la elección de un congresista hasta el término de su mandato, hasta un modelo débil que limita la inmunidad a muy pocos casos específicos (casos civiles) o que en la práctica, la deja sin contenido, manteniendo solo la inviolabilidad por los votos y opiniones que emiten los congresistas en el ejercicio de sus funciones.

6. INICIATIVAS LEGISLATIVAS EN EL PERIODO 2016-2018

En lo que va del presente periodo parlamentario, se han presentado cinco proyectos de ley para modificar la regulación de la inmunidad parlamentaria. Se trata de las iniciativas presentadas por los grupos parlamentarios: Peruanos por el Cambio²⁹, Frente Amplio³⁰, Nuevo Perú³¹, Acción Popular³² y Fuerza Popular³³. Cada una de ellas plantea un modelo distinto de regulación de la inmunidad. La bancada de Peruanos por el Cambio, por ejemplo, plantea la eliminación de esta prerrogativa, mientras que la bancada de Nuevo Perú plantea que los congresistas puedan renunciar a ella si así lo desean. La bancada de Acción Popular, por su parte, plantea que los congresistas con procesos pendientes no puedan juramentar al cargo, y la bancada de Fuerza Popular propone que los informes de la Comisión de Levantamiento de Inmunidad se prioricen en el Pleno.

A continuación, se presenta una tabla que resume el detalle de cada una de estas propuestas:

²⁹ Proyecto de Ley 2613-2017-CR.

³⁰ Proyecto de Ley 980-2016-CR.

³¹ Proyecto de Ley 3421-2018-CR.

³² Proyecto de Ley 2803/2017-CR.

³³ Proyecto de Ley 453/2016-CR.



Tabla 3: Proyectos de ley presentados para regular la inmunidad parlamentaria 2016-2018

Proyecto	Proponente	Fecha	Propuesta
2613/2017-CR	Congreso de la República - Peruanos por el Kambio	22/03/2018	Eliminar la inmunidad parlamentaria, y mantener solo la inviolabilidad por los votos y opiniones de los congresistas.
980/2016-CR	Congreso de la República - Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad	21/02/2017	Propone que el levantamiento de la inmunidad de los congresistas y su eventual procesamiento corra a cargo de la Corte Suprema de Justicia para aquellos delitos que no guarden relación con el ejercicio de la función parlamentaria.
3421/2018-CR	Congreso de la República - Nuevo Perú	21/09/2018	Propone que los congresistas no tengan inmunidad de arresto en los casos de flagrancia delictiva y que puedan renunciar a esta si así lo estiman conveniente.
2803/2017-CR	Congreso de la República - Acción Popular	03/05/2018	Propone que los congresistas que al momento de ser elegidos tengan procesos pendientes no puedan asumir el cargo y sean reemplazados por sus accesorios durante el lapso que duren estos procesos. Asimismo, propone que tratándose de los delitos de narcotráfico, lavado de activos, terrorismo, traición a la patria, espionaje o el agraviado sea el Estado se proceda al levantamiento de la inmunidad de proceso y/o de arresto en el plazo de 24 horas de recibida la solicitud del Poder Judicial
453/2016-CR	Congreso de la República - Fuerza Popular	21/10/2016	Modificar el artículo 30 e) del Reglamento del Congreso para que se priorice en el debate en el Pleno los informes emitidos por las comisiones de ética, levantamiento de inmunidad y acusaciones constitucionales.

Fuente: Congreso de la República (Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política).

7. SENTIDO DE LA PROPUESTA

La propuesta tiene como propósito:

- Mantener la protección que brinda la inmunidad parlamentaria en el ámbito penal acotándola a la comisión de delitos comunes durante el ejercicio de la función.
- Establecer que la Corte Suprema de Justicia se encarga de evaluar las denuncias contra congresistas por delitos comunes. De comprobarse la ausencia de móviles políticos en las denuncias, la misma Corte Suprema de Justicia se encarga del procesamiento de los congresistas.
- Establecer un plazo improrrogable de treinta (30) días hábiles para el pronunciamiento.
- En caso de ser detenido por delito flagrante, el congresista será puesto inmediatamente a disposición del Fiscal de la Nación.



- Aclarar que los congresistas no gozan de ninguna prerrogativa para ser procesados o detenidos por hechos ocurridos con anterioridad a su elección. Con esta regulación no será necesario que la Corte Suprema o del Congreso autoricen el procesamiento o detención del congresista.
- Asimismo, se establece un fuero especial para los congresistas en la Corte Suprema de Justicia.
- A fin de establecer un trato equitativo con los congresistas suspendidos a causa de desafuero por acusación constitucional, se prevé que sea el Pleno del Congreso el que decida sobre la suspensión del ejercicio de la función como congresista durante el tiempo que dure su proceso.
- Si durante la investigación, la Corte Suprema determina que se trata de un delito de función, remite el expediente al Fiscal de la Nación para que conforme a sus atribuciones evalúe formular denuncia constitucional ante el Congreso en el plazo de cinco días.

7.1 La Corte Suprema de Justicia se encargará de evaluar las denuncias contra congresistas por delitos comunes. De comprobarse la ausencia de móviles políticos en las denuncias, la misma Corte Suprema de Justicia se encargará del procesamiento de los congresistas

El propósito de esta medida es reducir la politización de la denuncia y que el levantamiento de inmunidad sea objeto de negociaciones políticas. Desde la academia, se ha formulado propuestas a fin de que sea el Tribunal Constitucional el encargado de evaluar las denuncias y descartar los móviles políticos. Se desestimó la propuesta debido a las funciones constitucionales de este órgano. Asimismo, porque los magistrados del Tribunal Constitucional son designados y removidos por el Congreso.



7.2 La Corte Suprema de Justicia es la encargada también del procesamiento de los congresistas, en caso se apruebe el levantamiento de su inmunidad

En la misma línea de lo expresado anteriormente, se debe garantizar un fuero especial para el procesamiento de los congresistas. Dicho fuero especial, por la investidura de su cargo y la naturaleza de sus funciones, debe ser la Corte Suprema.

Las razones que fundamentan la creación de un fuero especial para el procesamiento y juzgamiento de los congresistas a cargo de la Corte Suprema son, en esencia, las siguientes:

- Porque los jueces supremos, al ocupar la más alta jerarquía en la estructura del sistema judicial, se hallan en mejor pie que los jueces ordinarios para hacer frente a las presiones que podrían recibir en el desempeño de sus funciones; y,
- Porque poseen una mayor visibilidad institucional, lo cual hace que sus decisiones respondan, en principio, a un alto estándar de corrección jurídica, y estén exentas –o al menos no sean tan proclives– de incurrir en excesos o ejercicios abusivos de poder.
- Porque al iniciarse y concluir ante la Corte Suprema se permitirá que esta entidad desarrolle criterios estables sobre los mismos, que generen predictibilidad y seguridad jurídica, y garantizará un funcionamiento más adecuado del Congreso, al despejar toda duda sobre la presunta comisión de actos ilícitos por parte de sus integrantes.

7.3 Que el Congreso decida si se suspende o no al congresista procesado en el ejercicio del cargo

Los congresistas gozan de inmunidad tanto por la presunta comisión de delitos comunes como por la presunta comisión de delitos de función. El primer supuesto se encuentra regulado por el artículo 93 de la Constitución y el artículo 16 del Reglamento del Congreso, mientras que el segundo por los artículos 99 y 100 de la Constitución y el artículo 89 del Reglamento del Congreso. En el primer caso, el Congreso solo se ocupa de establecer que no exista una motivación política o ideológica detrás del pedido del Poder Judicial, en el segundo, en cambio, es el propio Congreso el responsable de establecer los términos de la acusación en contra de un parlamentario. Según el Tribunal Constitucional:

Desde el punto de vista material, a diferencia de lo que ocurre con el privilegio del antejuicio político, en el procedimiento para el levantamiento de la inmunidad parlamentaria, el Congreso no asume un rol acusatorio, sino estrictamente verificador de la ausencia de contenido político en la acusación. En estos casos, el Parlamento no pretende acreditar la responsabilidad penal del recurrente, sino, tan sólo, descartar los móviles políticos que pudieran encontrarse encubiertos en una denuncia de "mera apariencia penal".

De otra parte, un análisis lógico permite deducir que la garantía de la inmunidad parlamentaria opera sólo respecto de delitos comunes, puesto que en el caso de los delitos funcionales, sin importar de quién haya provenido la denuncia, y aun cuando haya sido tramitada, en un inicio, con arreglo al segundo y tercer párrafo del artículo 16° del Reglamento, el Congreso deberá iniciar la investigación correspondiente conforme al artículo 89° del Reglamento, con el propósito de determinar si hay o no lugar a la formación de la causa, y, consecuentemente, si corresponde o no levantar la prerrogativa del congresista, concebida a estos efectos, ya no como la inmunidad a que hace alusión el artículo 93° de la Constitución, sino según el contexto del privilegio de antejuicio al que alude el artículo 99° constitucional. De igual manera, si el Congreso advirtiera que la materia sobre la que versa la denuncia sólo puede ser subsumida en la configuración de un delito común, aun cuando en un inicio el procedimiento haya sido tramitado como si se tratase de una acusación constitucional, debe limitarse a levantar la prerrogativa funcional sin formular acusación alguna, pues los casos de delitos comunes no se encuentran contemplados en el artículo 99° de la Constitución³⁴.



Ahora bien, junto con estas diferencias, se mantiene una que a veces pasa desapercibida. Nos referimos a la posibilidad de que un congresista sea suspendido en el ejercicio de sus funciones durante el lapso que dure el proceso en su contra. Según el artículo 89, i) del Reglamento del Congreso: "[...] *Luego de la sustentación del informe y la formulación de la acusación constitucional por la Subcomisión Acusadora y el debate, el Pleno del Congreso vota, pronunciándose en el sentido de si hay o no lugar a la formación de causa a consecuencia de la acusación. En el primer caso, el Pleno del Congreso debate y vota, en la misma sesión, si se suspende o no al Congresista acusado en el ejercicio de sus derechos y deberes funcionales, el cual queda sujeto a juicio según ley.*" Esta regla no opera, sin embargo, para el caso del levantamiento de inmunidad.

Consideramos que esta diferencia de trato es irrazonable. En ambos casos nos encontramos frente a situaciones análogas y que revisten, dependiendo de las circunstancias, el mismo nivel de gravedad. Lo que está en cuestión cuando se decide suspender a un parlamentario no es si el presunto delito que cometió es de función o común, sino que no se ponga en peligro el normal desarrollo de las investigaciones en su contra, a partir del poder que ejerce –o podría ejercer– desde el Congreso. Además, dicha suspensión

³⁴ STC 006-2003-PI/TC, FJ 6.

no reviste naturaleza sancionatoria ni supone un pre juicio respecto de su presunta responsabilidad en la comisión de un ilícito común.

8. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

De aprobarse la iniciativa, el beneficio redundará en mejorar la legitimidad del Congreso y con ello del sistema político en su conjunto, pues se evitará que el debate sobre la calificación de la intencionalidad política de una denuncia por delito común sea interpretado como parte de una negociación política. Los ciudadanos denunciantes se beneficiarán al lograr el acceso a la justicia cuando denuncien a un congresista, en ejercicio de su derecho a la tutela procesal efectiva. La norma propuesta elimina incentivos para que la inmunidad sea percibida como impunidad, especialmente por quienes pretendan obtener representación política para evadir el proceso penal que tuvieran pendiente al momento de la elección. Estas conductas han generado un costo para el Congreso y sus miembros que deben dedicar horas para fundamentar lo que es evidente: La ausencia de persecución política. Con ello, esta medida es parte de aquellas que tiene como objetivo restablecer la confianza de la ciudadanía en la política.

La iniciativa no tiene un efecto en el presupuesto pues la Corte Suprema ya examina las denuncias contra congresistas por delitos comunes. Su actuación está regulada por Resolución Administrativa de Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia de la Republica N° 009-2004-SP-CS, Reglamento que regula el Procedimiento Judicial para requerir el Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria. El Poder Judicial deberá adecuar sus normas a fin de atender al procedimiento que esta ley modifica. En el caso del Congreso de la República, no será necesario constar con la comisión de levantamiento de inmunidad por carecer de competencia para un pronunciamiento cuando se trate de delitos comunes. De manera que puede significar una pequeña reducción de su presupuesto corriente.

9. IMPACTO DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa modifica parcialmente la Constitución Política por lo que tendrá un impacto en las distintas normas que desarrollan sus alcances jurídicos. Puntualmente tendrá un impacto en el actual Reglamento del Congreso, que regula el procedimiento de levantamiento de inmunidad en función de lo dispuesto por el artículo 93 de la Constitución Política, y en la Ley Orgánica del Poder Judicial, que establece las competencias de la Corte Suprema de Justicia.

No se modifican los artículos 161 y 201 de la Constitución, en la medida que el Defensor del Pueblo y los magistrados del Tribunal Constitucional tendrán el mismo tratamiento al previsto en el artículo 93 cuya modificación se plantea.

En el cuadro siguiente, se presenta el artículo 93 vigente y el propuesto.

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>Artículo 93.- Los congresistas representan a la Nación. No están sujetos a mandato imperativo ni a interpelación.</p> <p>No son responsables ante autoridad ni órgano jurisdiccional alguno por las opiniones y votos que emiten en el ejercicio de sus funciones.</p>	<p>Artículo 93.- Los congresistas representan a la Nación. No están sujetos a mandato imperativo ni a interpelación.</p> <p>No son responsables ante autoridad ni órgano jurisdiccional alguno por las opiniones y votos que emiten en el ejercicio de sus funciones.</p> <p>No pueden ser procesados ni detenidos sin previa autorización de la Corte Suprema de</p>



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.

Justicia, salvo el caso de delito flagrante, desde que son elegidos hasta un mes después de haber cesado en sus funciones. **El pronunciamiento debe darse dentro del plazo improrrogable de 30 días hábiles de recibido dicho pedido. En caso de ser detenido por delito flagrante, el congresista será puesto inmediatamente a disposición del Fiscal de la Nación.**

No se requiere pronunciamiento previo de la Corte Suprema por hechos anteriores a la elección.

Los procesos penales contra congresistas son de competencia exclusiva de la Corte Suprema de Justicia.

Corresponde al Pleno del Congreso, con el voto de los dos tercios del número legal de sus miembros, suspender o no al congresista mientras dure el proceso iniciado en su contra cuando se trate de delitos dolosos con pena mayor a cuatro años.



M. Larrea S.