Proyecto de Ley N° 4309/2018-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
RECIBIDO
Firma ____ Hora 15:50

YESENIA PONCE VILLARREAL DE VARGAS

" Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"

SUMILLA : **PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA EL ARTICULO 93° DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ Y DEROGA EL ARTÍCULO 16° DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, CON LA FINALIDAD DE ELIMINAR LA INMUNIDAD PARLAMENTARIA.**

Los Congresistas de la República que suscriben, a propuesta de la Congresista **YESENIA PONCE VILLARREAL DE VARGAS**, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que les 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, proponen el siguiente:

PROYECTO DE LEY

El Congreso de la República
Ha dado la siguiente Ley:

LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA EL ARTICULO 93° DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ Y DEROGA EL ARTÍCULO 16° DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, ELIMINANDO LA INMUNIDAD PARLAMENTARIA

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto modificar la Constitución Política del Perú, a fin de eliminar la inmunidad parlamentaria de los Congresistas de la República, y derogar el artículo 16° del Reglamento del Congreso 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, el cual quedará redactado 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."

Artículo 3.- Derogación del artículo 16° del Reglamento del Congreso de la República

Deróguese el artículo 16° del Reglamento del Congreso de la República.

Lima, 7 de mayo de 2019

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
YESENIA PONCE VILLARREAL DE VARGAS

YESENIA PONCE VILLARREAL DE VARGAS
Congresista de la República

Jr. Azángaro N° 468, Of. 701, Lima
Edificio José Faustino Sánchez Carrión
Teléfono: 311-7777, anexo 7291 / yponce@congreso.gob.pe

YPVD/pec

341752 ATD

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES:

Existe diferentes opiniones doctrinarias sobre el origen de la inmunidad parlamentaria, pero la que más certeza proporciona es la que sustenta que el origen de esta institución se encuentra en Francia, específicamente a partir del nacimiento del Estado Liberal, e inversamente al privilegio estatuido en el modelo inglés; constituyéndose en una prerrogativa que tiene como objetivo garantizar la estabilidad de las cámaras legislativas En otras palabras, evitar la persecución de los asambleístas por parte del Poder Ejecutivo, a través del control del Poder Judicial. En consecuencia, la inmunidad parlamentaria nace como afirmación del mandato representativo, y se mantiene como mecanismo de protección de las asambleas legislativas durante la evolución del estado contemporáneo, siendo adaptada hoy en día en sus alcances a las exigencias del Estado democrático constitucional[1].

En el Perú, la inmunidad parlamentaria se encuentra consagrada explícitamente en el tercer párrafo del artículo 93º de la Constitución Política del Perú[2]:

> *"Inmunidad Parlamentaria*
> *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".***

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
YESENIA PONCE VILLARREAL DE VARGAS

Se desarrolla de manera más puntal en el artículo 16º del Reglamento del Congreso[3], y consiste en la prerrogativa de que gozan los Congresistas de la República para no ser detenidos ni procesados, salvo en determinadas circunstancias y con arreglo a un procedimiento establecido; por ello conforme se señala en nuestro texto constitucional, cuando estamos ante un delito flagrante, los congresistas deben ser puestos a disposición del Congreso o de la Comisión Permanente, a fin de que se autorice lo pertinente.

Sobre el particular el Tribunal Constitucional, ha precisado: "Que la inmunidad parlamentaria es una prerrogativa de los miembros del Poder Legislativo, consistente en la imposibilidad de que sean procesados o detenidos salvo flagrante delito previo levantamiento de la inmunidad por parte del

[1] http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/123456789/7352
[2] http://www4.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Constitu/Cons1993.pdf
[3] http://www.congreso.gob.pe/Docs/files/reglamentodelcongreso.pdf

correspondiente Poder Legislativo. De este modo, se configura como un impedimento procesal para la apertura de la instrucción penal [...]"[4].

Teniendo en cuenta el texto contenido en el artículo 93° de la Constitución Política del Perú, del artículo 16° del Reglamento del Congreso de la República y lo expresado en la jurisprudencia el Tribunal Constitucional, se puede inferir la existencia de dos tipos de inmunidades: a) la inmunidad de arresto y b) la inmunidad de proceso.

En ese orden de ideas, se tiene que la finalidad de la inmunidad parlamentaria, es frenar las posibles acusaciones penales que tengan contenido político, para lo cual el Congreso de la República, debe realizar un análisis y descartar motivaciones políticas en las denuncias penales que se formulen contra los congresistas. De acuerdo a los precedentes vinculantes del Tribunal Constitucional, la finalidad de la inmunidad parlamentaria, está destinada fundamentalmente a la constitución y funcionamiento del Congreso, por ello, no se la puede considerar como un derecho o prerrogativa individual de los congresistas, sino como una garantía institucional que protege la función congresal y al propio Parlamento[5].

Es necesario acotar, que el artículo 16° del Reglamento del Congreso de la República, señala expresamente que la inmunidad parlamentaria no protege a los congresistas frente a acciones distintas a la penal (por ejemplo: de índole laboral, o en un proceso por alimentos), ni respecto de procesos que se hubieran iniciado antes a su elección. Este último tema es particularmente importante porque si la inmunidad parlamentaria protegiera a los y las congresistas por hechos previos a su mandato, se incentivaría su uso indiscriminado, y por ende la postulación al cargo de Congresista de la República, devendría en un mecanismo de evasión de la justicia y de impunidad.

Legislación comparada.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
REPÚBLICA DEL PERÚ
YESENIA PONCE VILLARREAL DE VARGAS

En varias legislaciones del mundo, aunque con denominación distinta (fuero o inviolabilidad), se encuentra regulada la prerrogativa de la inmunidad parlamentaria de arresto, y sólo en algunos países, aún se mantiene vigente la de proceso. Entre los países que optaron por eliminar la inmunidad de proceso, como Argentina o Italia, se mantiene aún dentro de la competencia del Parlamento, la autorización para la ejecución de medidas procesales como la interceptación de las comunicaciones o el allanamiento de propiedades o despachos de sus miembros.

Existen excepciones a la aplicación de la inmunidad parlamentaria de arresto y de proceso, generalmente por flagrancia delictiva o por la comisión de delitos graves. Cada país regula los alcances de la inmunidad parlamentaria de manera distinta, realizando modificaciones para su eliminación completa del sistema jurídico y otros casos se han creado mecanismos que han servido para restringir su aplicación y evitar su mal uso.

A continuación, un cuadro detallado de lo anteriormente mencionado:

[4] https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2002/01011-2000-HC.html
[5] http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00006-2003-AI.pdf

Cuadro 1
Inmunidad parlamentaria contra acciones de índole penal, por países seleccionados

País	Inmunidad		Órgano que lo solicita	Órgano que lo concede	Excepciones
	Arresto	Proceso			
Alemania	SI	SI	Fiscalía	El Parlamento Federal[7]	• Se puede abrir proceso por ofensas calumniosas. • Pueden ser arrestados por delito flagrante o durante el día siguiente de haber cometido el acto delictuoso.
Argentina [8]	SI	NO	Poder Judicial	Congreso	• Se puede detener en caso de flagrancia de algún crimen que merezca pena de muerte, infamante, u otra aflictiva. • No se puede ordenar interceptaciones de las comunicaciones y allanamientos de oficina o propiedades sin autorización de la Cámara que corresponda.
Australia	NO	NO			• Sólo se aplica la inmunidad para casos de contenido civil.
Canadá	NO	NO			• Sólo se aplica la inmunidad para casos de contenido civil.
Ecuador	SI	SI	Poder Judicial	Asamblea Nacional	• Se puede iniciar un proceso en los casos que no se encuentren relacionados con el ejercicio de sus funciones • Se puede detener en caso de delito flagrante o sentencia ejecutoriada. • Las causas penales iniciadas con anterioridad a la posesión del cargo siguen su trámite.
Chile	NO/SI[9]	NO/SI[10]	Poder Judicial	• Poder Judicial[11] • Congreso [12]	• Pueden ser acusados o detenidos en caso de delito flagrante, • Los pedidos para acusar o privar de la libertad son autorizados por el Tribunal de Alzada.
Colombia [13]	NO	NO			
Costa Rica	SI	SI	Poder Judicial	Asamblea Legislativa	• No procede en caso de flagrancia.
España	SI	SI	Tribunal Supremo Poder Judicial	La cámara que correspond a	• No procede inmunidad en caso de flagrancia. En este caso puede ser detenido y procesado sin la autorización de la Cámara. • No procede inmunidad en interregno parlamentario
Estados Unidos	SI	NO			• No procede inmunidad por los delitos graves o felonías (homicidio, violación sexual, etc.), ni perturbación del orden público. • Sólo se aplica durante el tiempo que asistan a las sesiones de sus respectivas Cámaras, así como al ir a ellas o regresar de las mismas, por lo que es posible detenerlos en momentos distintos a estos.
Italia	SI	NO	Poder Judicial	Cámara que correspond a	• No procede para aquellos casos donde no haya nexo causal entre lo denunciado y las funciones del parlamentario. • Aunque se les puede procesar, no se puede realizar diligencias como: registro personal o domiciliario ni disponer interceptaciones o incautación de correspondencia, salvo autorización del Parlamento.
					• Pueden ser detenidos en caso se ejecute una sentencia firme de condena, o haya sido detenido en flagrante delito
Francia	SI	SI (solo para opinion es y votos)		Mesa de la Cámara de la que forma parte	• La inmunidad de proceso solo se aplica en los casos en que se pretenda procesar por opiniones o votos que haya emitido en el ejercicio de sus funcione • No procede inmunidad de arresto en caso de flagrante delito, asesinato o de condena definitiva
México[14]	SI	SI	Poder Judicial	Cámara de Diputados	• Ninguna
Perú	SI	SI	Poder Judicial	Congreso de la República	• Flagrante delito, en este caso deben ser puesto a disposición del Parlamento para que decida su detención o no. • No se aplica la inmunidad de proceso para aquellos casos iniciados antes de la elección del parlamentario
Reino Unido	NO	NO			• Sólo se aplica la inmunidad para casos de contenido civil, sin embargo esta excepción está en desuso.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
YESENIA PONCE VILLARREAL DE VARGAS

Cuadro 2

Vigencia de la inmunidad parlamentaria y funcionarios que gozan de esta prerrogativa, por países seleccionados

País	Tipo de Inmunidad	Temporalidad	Sujetos con inmunidad
Alemania	Arresto/proceso	Mandato parlamentario	• Senadores y diputados • Jefe del Estado
Argentina	Arresto	Desde el dia de su elección hasta el de su cese	• Senadores y diputados • Defensor del Pueblo • Los magistrados del Ministerio Público Fiscal de la Nación[16]
Ecuador	Arresto/proceso	Período para el cual fueron elegidos	• Asambleístas • Defensor del Pueblo
Chile	• Arresto/proceso para gobernadores o intendentes, entre otros. • Fuero especial para diputados y senadores	Desde el día de su elección o desde su juramento, según el caso	• Senadores y diputados • Gobernador regional, • Delegado presidencial regional o provincial
Costa Rica	Arresto/proceso	Desde que sea declarado electo propietario o suplente, hasta que termine su período legal	• Senadores y diputados • Miembros del Tribunal Supremo Electoral • Contralor
España	Arresto/proceso	Durante el periodo de su mandato.	• Los diputados autonómicos[17] (sólo tienen inmunidad de arresto y es visto por el Poder Judicial). • El Defensor del Pueblo (tiene inmunidad arresto y proceso y es visto por el Poder Judicial),
Francia	Arresto/proceso	Por el tiempo que dure el período de sesiones	• Senadores y diputados
México	Arresto/proceso	Una vez que se rinde la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen concluye el último día de ejercicio del cargo	• Diputados y senadores al Congreso de la Unión, • Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. • Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, • Consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, • Fiscal General de la República.
Perú	Arresto/proceso	Desde que son elegidos hasta un mes después de culminado su mandato	• Congresistas de la República • Defensor del Pueblo • Miembros del Tribunal Constitucional.

Fuente: La Inmunidad Parlamentaria en la Legislación Comparada – Informe de investigación octubre 2018. Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria del Congreso de la República[6].

6 http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/7D41369C39710ACF05258337007D0716/$FILE/INMUNIDADPARLAMENTARIA16.pdf

II. DELIMITACION DEL PROBLEMA Y OBJETIVO DE LA PROPUESTA.

En nuestro país, la inmunidad está reconocida en el tercer párrafo del artículo 93 de la Constitución Política del Perú. Por su parte, el Reglamento del Congreso precisa sus alcances. Tal como se encuentra normada, esta se traduce básicamente en la inmunidad de proceso (imposibilidad de iniciar procesos judiciales sin previa autorización del Congreso) y la inmunidad de arresto (imposibilidad de ser detenido sin previa autorización del Congreso, aunque exista una orden judicial).

En ambos casos, la protección opera únicamente respecto de los delitos comunes, ya que los delitos de función entran en el ámbito de protección del beneficio de antejuicio político, un instrumento distinto que no es objeto de esta modificatoria.

En el año 2006, el Congreso restringió los efectos de la inmunidad parlamentaria de proceso, excluyendo de su alcance aquellos procesos penales iniciados por autoridad judicial competente antes de la elección del congresista.

Con el transcurrir de los años, el accionar de algunos parlamentarios ha ido deteriorando la imagen pública del Congreso de la República, haciendo que la apreciación ciudadanía respecto de la inmunidad parlamentaria sea negativa, conceptualizándola como un abuso, mediante la cual se intercambia protección para que un Congresista no sea procesado o detenido por la justicia, por apoyo político a la mayoría de turno.

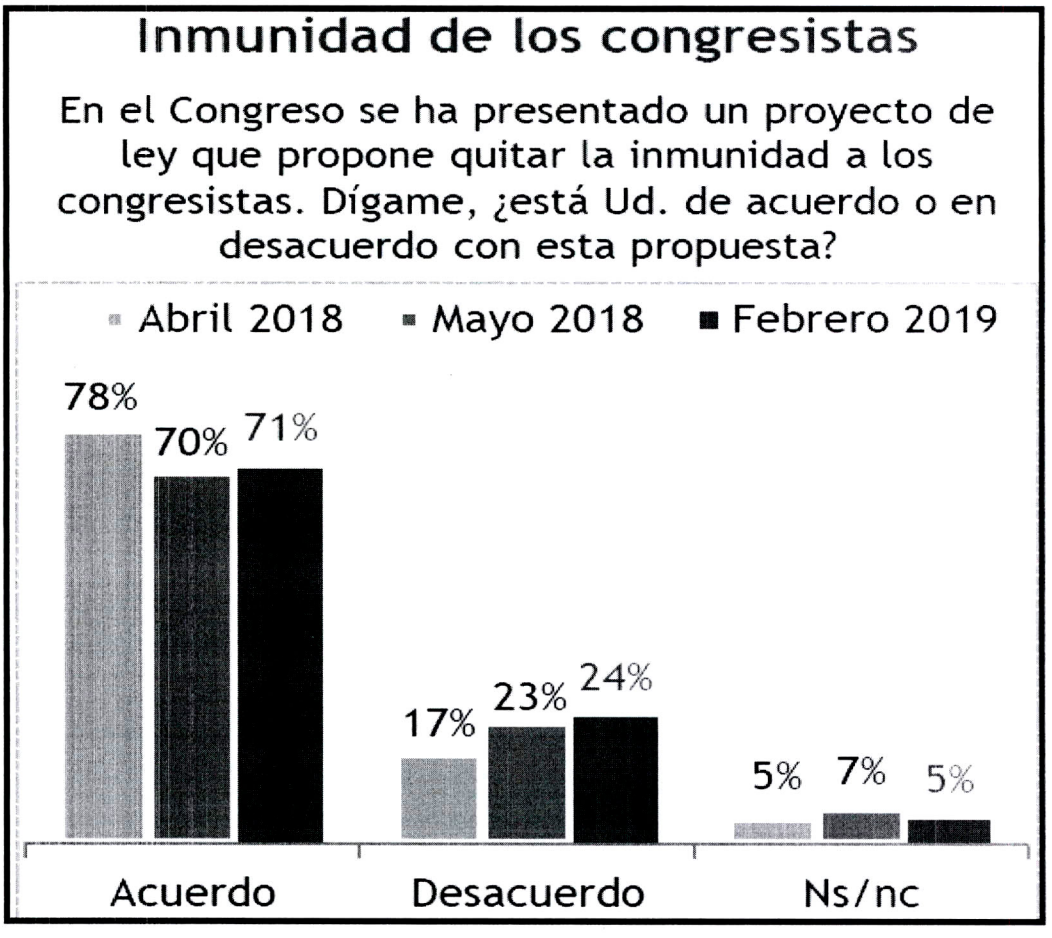
En este orden de ideas, es necesario tener en cuenta que el Congresista no es diferente a cualquier otro ciudadano, en materia de responsabilidad penal anterior a su mandato. Asimismo, tampoco existe base legal alguna para suponer que, bajo la protección del legislativo, este puede resistirse a una sentencia condenatoria por delitos cometidos antes de su elección. Ello supondría paralizar o suspender una fase del proceso: la ejecución de sentencia, contrariando expresamente el citado artículo 16 del Reglamento del Congreso.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
REPUBLICA DEL PERU
YESENIA PONCE VILLARREAL DE VARGAS

Es por esto, que se propone la presente iniciativa legislativa con la finalidad de eliminar el privilegio de inmunidad parlamentaria en su totalidad de nuestro ordenamiento jurídico y así desterrar el sentimiento de desigualdad que es apreciado por la población, así como hacer prevalecer el derecho de igualdad ante la ley. Los Congresistas, al ser procesados por delitos comunes deben comparecer ante las autoridades como cualquier otro ciudadano, y hacer valer sus derechos en las mismas condiciones como todo justiciable.

Las últimas semanas se avivó la polémica frente a este tema por la situación del Congresista Edwin Donayre, quien fue sentenciado a 5 años y 6 meses de prisión efectiva por el delito de peculado, pero esta no puede hacerse efectiva porque la Comisión de Inmunidad Parlamentaria acordó esperar la opinión consultiva de la Comisión de Constitución para resolver su caso.

El malestar de la ciudadanía se aprecia en una encuesta publicada en el mes de febrero de 2019, por la empresa DATUM, donde se aprecia que el 71% de peruanos considera necesario eliminar la inmunidad parlamentaria frente a solo un 24% que considera que debe mantenerse vigente[7].



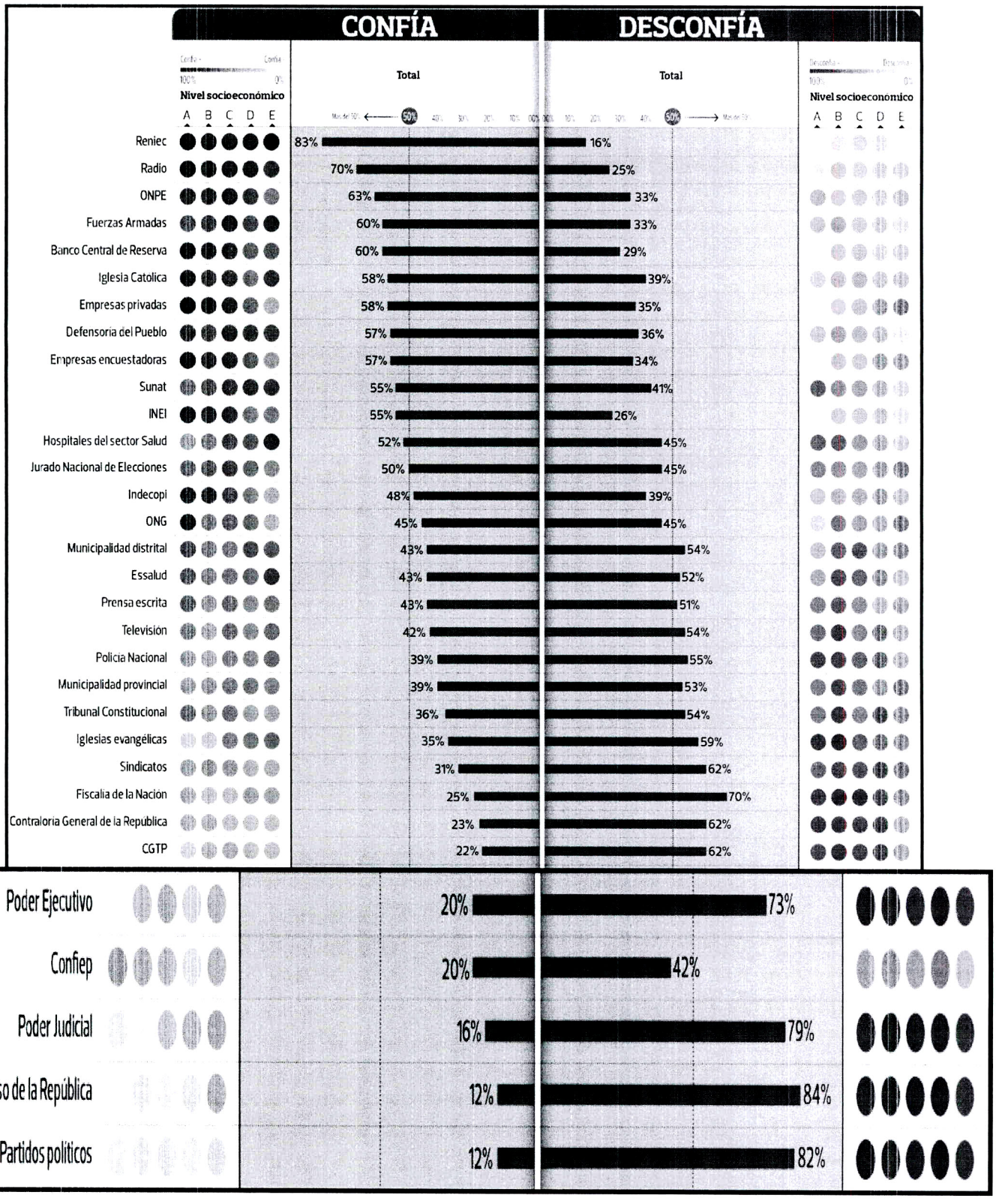
Fuente: Encuesta de Opinión Pública a Nivel Nacional FEBRERO 2019 - DATUM

Asimismo, según una encuesta realizada por la empresa IPSOS para el diario "El Comercio", señala que un 84% de la población no confía en el primer poder del Estado, apreciándose que el Congreso de la República continúa siendo la institución que más desconfianza genera en la ciudadanía. Sus constantes escándalos y su poca eficiencia le siguen pasando factura. Los partidos políticos se encuentran casi en la misma situación, obteniendo un 82% de desaprobación de parte del pueblo, lo cual evidencia el poco interés que despiertan en la población desde hace muchos años. Igualmente, el Poder Judicial continúa desacreditado. Sus polémicos fallos y su lentitud hacen que un 79% no le tenga confianza. El Poder Ejecutivo no se salva tampoco, registrando una desaprobación del 73%[8].

Las encuestas reflejan el nivel de desconfianza de la ciudadanía en las principales instituciones del Estado.

[7] Encuesta de Opinión Pública a Nivel Nacional FEBRERO 2019
http://admin.datum.com.pe/datum/descarga/20190306155047.pdf

[8] https://elcomercio.pe/politica/actualidad/tremenda-desconfianza-opinion-ciudadana-instituciones-387489?foto=1



Fuente: Diario "El Comercio" [9]

CONGRESO DE LA REPÚBLICA * YESENIA PONCE VILLARREAL DE VARGAS *

[9] https://elcomercio.pe/politica/actualidad/tremenda-desconfianza-opinion-ciudadana-instituciones-387489?foto=1

La inadecuada aplicación de la figura de la inmunidad parlamentaria ha producido una distorsión en la apreciación ciudadana respecto de esta obsoleta institución, si se tiene en cuenta que, según la página web del Congreso de la República, si bien entre el 2007 y el 2010 la Corte Suprema encontró razones fundadas para procesar a un total de ocho congresistas, el pleno del Congreso no llegó a aprobar ninguna de tales solicitudes, negándose en todos los casos a levantarles el fuero. En períodos más próximos, entre el 2011 y hasta julio del 2016, la Corte Suprema requirió al Congreso el levantamiento de este privilegio en 12 oportunidades, siendo solamente dos los casos que fueron atendidos positivamente[10]. Esta situación, ha contribuido a que la población perciba la inmunidad parlamentaria como un mecanismo de "impunidad" congresal, que refleja una aparente discriminación frente al común de la gente. Esta realidad ha sido ya resuelta en Colombia, donde en su último proceso de reforma se eliminó por completo la inmunidad parlamentaria y los congresistas no tienen pueden ser procesados y sancionados, incluso penalmente, por las autoridades judiciales sin que medie ningún protocolo o procedimiento especial.

Finalmente hay que recalcar que el hecho de eliminar totalmente la inmunidad parlamentaria, no significa que los Parlamentarios queden en una situación de desprotección, y mucho menos que con esto se genere el debilitamiento del Poder Legislativo, debido a que se debe tener en cuenta que los congresistas gozan de la llamada "inviolabilidad", que los hace irresponsables ante toda autoridad incluso frente al órgano jurisdiccional por las opiniones y votos que emitan en el ejercicio de sus funciones. Este privilegio puede conjugarse con un procedimiento y fuero especial de juzgamiento que evite la utilización política de la justicia en contra de los parlamentarios, y así de esta manera el Congreso podría comenzar a mejorar su imagen y dejar de verse como una institución que alberga todos los males del país.

III. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL:

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
YESENIA PONCE VILLARREAL DE VARGAS

La presente iniciativa legal, propone modificar el artículo 93° de la Constitución Política del Perú, y, asimismo derogar el artículo 16° del Reglamento del Congreso de la República, con la finalidad de eliminar la inmunidad parlamentaria que actualmente ostentan los Congresistas de la República, en todos sus extrememos.

IV. ANÁLISIS COSTO -BENEFICIO:

La aprobación de la iniciativa legislativa propuesta, no ocasionará gasto alguno al erario nacional, por el contrario, su aprobación ayudara a reducir el número de candidatos que postulan al Congreso con el único objetivo de protegerse de una sanción penal y así burlar la acción de la justicia, dejando solo en carrera a candidatos que deseen postular al Parlamento con verdadera vocación de servicio. Asimismo, la aprobación de la norma, permitirá que los ciudadanos que hayan sido perjudicadas por el accionar de un Congresista, accedan a un proceso judicial en iguales condiciones sin la diferenciación que existe actualmente por cuestión del cargo que ostentan.

Lima, mayo de 2019

Despacho de la Congresista
Yesenia Ponce Villarreal de Vargas

[10] http://www.congreso.gob.pe/departamentocomisiones/etica/comision_levantamiento_inmunidad/