

Proyecto de Ley N° 5066/2020-CR.



**PROYECTO DE LEY QUE REFORMA
DEL ARTÍCULO 93º DE LA
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL
ESTADO ELIMINANDO LA
INMUNIDAD PARLAMENTARIA**

La bancada parlamentaria de Alianza Para el Progreso, a iniciativa del Señor Congresista de la República **OMAR KARIM CHEHADE MOYA**, en ejercicio de su potestad de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107º de la Constitución Política del Estado, presenta el siguiente:

PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL

LEY QUE REFORMA EL ARTÍCULO 93º DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO ELIMINANDO LA INMUNIDAD PARLAMENTARIA:

Artículo 1º. – Modifíquese el artículo 93º de la Constitución Política del Perú, el cual quedará redactado en los siguientes términos.

“Artículo 93º: Los congresistas representan a la Nación. No están sujetos a mandato imperativo ni a interpelación *por actos propios de su representación.*”

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

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:

FUNDAMENTOS DEL PROYECTO. -

Los congresistas representan a la Nación por lo que ésta debe darles las garantías para el ejercicio de sus funciones, de forma que no se sientan coactados ni presionados cuando les corresponda ejercer su cargo. Por ello es que el artículo 93º de la Constitución establece que los parlamentarios no son responsables ante ninguna autoridad ni órgano jurisdiccional por las opiniones que viertan o los votos que emitan en el desempeño de sus funciones; ni que puedan ser procesados o presos sin previa autorización del Congreso o de la Comisión Permanente.

La finalidad de dicha protección –que se conoce en el derecho constitucional como la inmunidad parlamentaria- es que los congresistas no se intimiden ni se encuentren sujetos a amenazas que limiten su acción cuando tengan que tomar decisiones o realizar investigaciones sobre los temas de interés general en los que se encuentra el interés público de por medio.¹

¹ Raúl FERRERO COSTA: La Inmunidad Parlamentaria y sus Restricciones, en "La Reforma Constitucional Pendiente", 2ª edic. actualizada y aumentada, GRIJLEY, p. 75.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS. - Esta institución tiene su origen histórico en el Derecho inglés y francés. En el primero consistía en que los parlamentarios no podían ser arrestados por un delito de tipo civil o ser condenados a pena de prisión por deudas civiles, a fin de que estos pudieran acudir a las sesiones y de esta forma mantener la voz y voto de las personas por él representadas. Al desaparecer la prisión por delitos civiles el ordenamiento inglés y los demás sistemas jurídicos ya no lo contemplan en la actualidad por este concepto.

En Francia, la inmunidad se gestó en la primera época de la Revolución Francesa como un mecanismo de protección de los revolucionarios asambleístas como representantes del pueblo ante los eventuales abusos del poder monárquico que, a la vez, controlaba aún el poder judicial y la fuerza coactiva del Estado; advirtiéndose que se gestó en circunstancias de inestabilidad revolucionaria la cual no existe en esta época. No obstante ello el artículo 26º de su Constitución la mantiene vigente.²

La inmunidad parlamentaria forma parte de lo que en el derecho constitucional se conoce como **estatuto parlamentario**, comprendiendo:

- **La inmunidad material o sustantiva (*freedom of speech*).** - Que asegura al parlamentario la inviolabilidad por sus opiniones, palabras y votos en el recinto del parlamento, y garantizándole amplia libertad en el ejercicio de su mandato. En nuestro proyecto de reforma

² José Alberto MONTOYA PIZARRO: "Inmunidad Parlamentaria en la Legislación Comparada y en el Perú". En VOX JURIS 13 Universidad San Martín de Porres, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Crónicas de la Facultad 2003-2004-2005, p. 146

constitucional este extremo se mantiene en el texto constitucional para asegurar la libertad de pensamiento de los congresistas en el ejercicio de sus funciones congresales.

- **La inmunidad formal (*freedom of arrest*).**- Lo protege contra prisiones arbitrarias y procesos tendenciosos.³ El actual proyecto de ley tiene como objetivo eliminar esta prerrogativa parlamentaria, como hemos visto en la fórmula legislativa antes enunciada

EL DERECHO COMPARADO. - Actualmente muchas de las constituciones de distintos países del mundo contienen este privilegio como son la alemana (artículo 46º-2), guatemalteca (artículo 161º), española (artículo 71º), brasileña (artículo 53º) y chilena (artículo 58º), entre otras.

Sin embargo, en las Constituciones Políticas de Estados Unidos (Sección 6ª) y Noruega (artículo 66º) la protección se limita a la imposibilidad de detenerlos cuando estén acudiendo o regresando de las sesiones parlamentarias; siendo destacable que **la Constitución de Grenada no tiene ninguna protección ni mención sobre el tema**. En tanto en los Países Bajos (artículo 67º), El Salvador (artículo 125), Colombia (artículo 185º) y Bolivia (artículo 152º) sus parlamentarios no se benefician de ella, **limitándose su protección a emitir opiniones y ejercer su derecho de voto sin imperativo alguno**, precisándose que en ésta última se establece expresamente que los asambleístas no gozan de inmunidad. Veamos:

³ José ALBERTO MONTOYA PIZARRO, Ibid, p. 147, Abraham GARCÍA CHÁVARRI: "Cuando las Prerrogativas Parlamentarias Favorecen la Impunidad Algunas Anotaciones Críticas a la Labor del Congreso". p. 117.

CONSTITUCIÓN NORTEAMERICANA:

“Artículo I Sección 6.

Los senadores y representantes recibirán por sus servicios una remuneración fijada por ley y pagadera por el Tesoro de los Estados Unidos. Mientras asisten a las sesiones de sus respectivas cámaras, así como mientras se dirijan a ellas o regresen de las mismas, no podrán ser arrestados, excepto en caso de traición, delito grave o alteración de la paz. Tampoco podrán ser reconvenidos fuera de la Cámara por ninguno de sus discursos o por sus manifestaciones en cualquier debate en ella.

(...)”

CONSTITUCIÓN DE NORUEGA:

“Artículo 66:

Los representantes no podrán ser personalmente arrestados mientras estén en el Storting o en su camino de ida y vuelta, a menos que se encuentren envueltos en flagrantes delitos, ni podrán ser perseguidos, fuera de las sesiones del Storting, por opiniones que allí hubieren expresado. Cada representante está obligado a observar las normas del reglamento adoptado en la Asamblea”

CONSTITUCIÓN DE LOS PAÍSES BAJOS:

"Artículo 67:

- 1. Las Cámaras solo podrán deliberar y decidir, tanto por separado como reunidas en sesión conjunta, cuando esté presente más de la mitad de los miembros en funciones.*
- 2. Los acuerdos se adoptarán por mayoría de votos.*
- 3. Los miembros votarán sin mandato imperativo alguno.*
- 4. Se votará verbalmente y por llamamiento nominal sobre asuntos, cuando así lo exija un miembro."*

"CONSTITUCIÓN DE EL SALVADOR:

Artículo 125.-

Los diputados representan al pueblo entero y no están ligados por ningún mandato imperativo. Son inviolables, y no tendrán responsabilidad en tiempo alguno por las opiniones o votos que emitan"

CONSTITUCIÓN DE COLOMBIA:

"Artículo 185:

Los congresistas serán inviolables por las opiniones y los votos que emitan en el ejercicio del cargo, sin perjuicio de las normas disciplinarias contenidas en el reglamento respectivo"

CONSTITUCIÓN DE BOLIVIA

"Artículo 152:

*Las asambleístas y los asambleístas **no gozarán de inmunidad.***

Durante su mandato, en los procesos penales, no se les aplicará la medida cautelar de la detención preventiva, salvo delito flagrante."

Siendo digno de anotar que, en los Países Bajos, una Ley de 1884 estimó que los miembros del Parlamento son simples ciudadanos en lo que respecta a diligencias judiciales y al ejercicio de una condena por delitos de derecho común. Apreciándose que con ello se inculca un gran sentido del principio constitucional de igualdad ante la ley.⁴ En cuanto a Colombia es relevante el dato histórico de que fue suprimida del texto constitucional de 1991, a raíz de que el capo del cartel de Medellín, Pablo Escobar, no podía ser capturado ya que gozaba de inmunidad por haber sido parlamentario.⁵

Particular mención nos merece los considerandos del Decreto N° 175-2003 del Congreso Nacional de Honduras, ratificado por Decreto N° 105-2004, bajo la presidencia congresal de Porfirio Lobo Sosa, en el que se plasma el sentimiento constitucional que recorre la actual reforma constitucional de eliminación de la inmunidad parlamentaria y que citamos a continuación, como una introducción al caso peruano que luego desarrollaremos:

⁴ Moción de Reforma al Código Procesal, en cuanto al procedimiento relativo a personas que gozan de fuero constitucional. En Boletín N° 7104-10 de la Cámara de Diputados de Chile.

⁵ Semana.com, lunes 08 de agosto del 2011, p. 4

“DECRETO Nº 175-2003: EL CONGRESO NACIONAL, CONSIDERANDO: Que todos los hombres nacen libres e iguales en derechos, que en Honduras no hay clases privilegiadas y que todos somos iguales ante la ley. CONSIDERANDO: Que el Congreso Nacional ha dado muestras relevantes en la búsqueda del adecentamiento de la conducta de los altos funcionarios y diputados. CONSIDERANDO: Que la institución de la inmunidad ha sufrido en el tiempo una pérdida gradual de su valor intrínseco y su propósito original, cual es, ser una prerrogativa del Estado otorgada a ciertos funcionarios del Gobierno y a los Diputados del Congreso Nacional para el mejor desempeño de sus funciones, pérdida atribuible particularmente al incumplimiento de los procedimientos legales para declarar con lugar a formación de causa a algunas personas que fueron imputadas como infractores de la ley; llegando a considerarse equivocadamente que esta institución es sinónimo de impunidad, CONSIDERANDO: Que la clase política reconoce su responsabilidad en la toma de decisiones que por mandato popular le corresponde, y siendo consecuente con las aspiraciones del pueblo hondureño, estima necesario que los altos funcionarios y parlamentarios den el ejemplo en la forma de conducirse sin ampararse en privilegios de ninguna clase. CONSIDERANDO: Que el estamento jurídico de una Nación debe responder a los cambios y exigencias sociales que la misma experimenta (...)”⁶

⁶ La Gaceta Diario Oficial de la República de Honduras, sábado 11 de setiembre del 2004, p.1

EL CASO PERUANO. - En el Perú el aspecto formal de esta garantía congresal –inmunidad de arresto- que surgió para proteger a los parlamentarios de los eventuales abusos del Poder Ejecutivo en épocas dictatoriales y, por ende, con la finalidad de proteger al Congreso como institución, se encuentra en franca crisis debido al abuso que de ella se ha efectuado en los últimos años. Así, por ejemplo, durante el periodo comprendido entre el 2001 y 2004, de las 31 solicitudes de levantamiento de inmunidad respecto a 20 congresistas, el Legislativo declaró 14 inadmisibles y 17 infundadas.⁷

Ante esta clamorosa situación el propio Poder Legislativo se vio obligado a emitir la Resolución Legislativa N° 015-2005-CR, modificando el artículo 16º del Reglamento del Congreso, para establecer que la inmunidad parlamentaria no protege de los procesos penales iniciados ante la autoridad judicial competente, con anterioridad a la elección del congresista, los que no se paralizan ni suspenden. Es decir, se estableció la inmunidad con el carácter de relativa. Pese a ello se ha dado el caso de congresistas que se han parapetado tras esta figura para protegerse no solo de los delitos comunes incurridos en el ejercicio del cargo sino también por hechos ocurridos antes de su elección, como es el conocido hecho de un ex congresista que durante el periodo de su ejercicio congresal logró evitar su juzgamiento -por la imputación de haber recibido dinero de Vladimiro Montesinos- amparándose en esta figura.

Con esa modificación del Reglamento se estableció una línea de reforma gradual en este tópico, por lo que llegada la época actual en que los electores han votado por el cambio y la transformación, deviene en una necesidad institucional despojar a la investidura congresal de privilegios

⁷ La Constitución Comentada. Análisis Artículo por Artículo. Gaceta Jurídica, Congreso de la República, Tomo II, 1ª edic., diciembre 2005, p.42

que colisionen con el principio constitucional de igualdad ante la ley que debe prevalecer entre todos los ciudadanos; preservando **solo aquellos necesarios a asegurar la libertad e independencia de la función parlamentaria** es decir, la inmunidad parlamentaria en su aspecto sustancial (*freedom of speech*). Máxime que nuestro Congreso de la República necesita legitimarse ante la opinión ciudadana, en la cual ha venido a menos en los últimos veinte años, a raíz de conocidos casos de corrupción como el de los *congresistas tráfugas, congresistas topos, ladrones de gasolina*, entre otros.

Debe tenerse presente que, una de las causas más gravitantes de la crisis política de los últimos tiempos (periodo 2016-2019), fue la resistencia de algunas bancadas parlamentarias a levantar la inmunidad de congresistas que estaban siendo requeridos por el Poder Judicial; generando el rechazo de la ciudadanía a todo el Congreso con las consecuencias por todos conocidas.

Desde el punto de vista del derecho, la inmunidad parlamentaria constituye una prerrogativa congresal y no un derecho individual, donde la razón de su existencia estriba en la protección del funcionamiento del parlamento y no el establecimiento de un privilegio personal; que es en lo que lo han convertido algunos congresistas en los últimos tiempos, con lo que el desprestigio del Congreso se ha visto menoscabado, urgiendo se reestablezca la confianza y credibilidad en este poder del Estado para que responda a la voluntad popular y **el ciudadano de a pie sienta que el sistema democrático promueve y garantiza el principio constitucional de igualdad ante la ley**, entre representantes y representados, eliminando esta figura en su aspecto formal, limitándola a los actos de representación y a **eximirlos de responsabilidad ante autoridad u órgano jurisdiccional exclusivamente por las opiniones y votos que emiten en el ejercicio de su funciones**.

En tal sentido, la propuesta de eliminación del tercer párrafo del artículo 93 de la Constitución Política, que impedía el procesamiento y arresto de los parlamentarios, se condice con una de las principales políticas de Estado del Acuerdo Nacional, cual es la del fortalecimiento del Régimen Democrático y del Estado de Derecho; desterrando así del imaginario popular la infausta idea expresada en esa tristemente célebre frase de: ***"otorongo no come otorongo"*** con que se alude al mal entendido espíritu de cuerpo que se ha venido haciendo de esta prerrogativa constitucional. Sobre todo, teniendo en consideración que hemos ingresado a una época de grandes reformas políticas iniciadas con la instalación del nuevo Congreso, en que la mayoría de ciudadanos ha votado por el cambio, la reinstitucionalización del País, y de los poderes del Estado.

EFFECTOS DE ESTA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL. -

La presente norma va a tener doble efecto favorable sobre la legislación nacional:

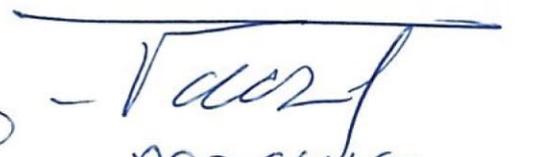
- **En lo institucional:** Contribuirá a legitimar ante el pueblo al Poder Legislativo y a la persona de los Congresistas, ya que no serán vistos como dotados de privilegios personales y provistos de un mecanismo de protección que le permita abusar de su investidura para mantenerse en la impunidad en caso de tener deudas con la ley. Tal legitimación alcanzará al sistema jurídico peruano y al Estado de Derecho ya que este será más digno de confianza de la población.
- **En lo normativo:** Propiciará la derogación posterior del artículo 16º del Reglamento del Congreso de la República y la modificación pertinente del artículo 452º inciso 1º del Código Procesal Penal – aprobado mediante D. Leg. N° 957- en los que se regula complementariamente el tema de la inmunidad parlamentaria.

ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO.-

El beneficio económico de la norma es de un claro y evidente ahorro en la administración de justicia, de recursos y tiempo, ya que disminuirá los gastos que propicia actualmente el levantamiento de la inmunidad parlamentaria en sus respectivos trámites: actos procesales, copias, formación y elevación de cuadernillos, formulación de solicitudes por parte del Poder Judicial; y asesorías, estudio, dictámenes, reuniones, audiencias y todo lo que significa el procedimiento parlamentario de levantamiento de inmunidad.


FERNANDO MELENDEZ C.


OMAR KARIM CHEHADE MOYA
Congresista de la República


LUIS VALDEZ F


RIVAS


FERNANDO MELENDEZ CELIS
Directivo Portavoz Titular
Grupo Parlamentario
Alianza Para el Progreso - APP


COMBINA


Omar Meléndez López

CONGRESO DE LA REPUBLICA

Lima, 04 de MAYO del 2020.

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77º del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 5066 para su estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) de CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO.

.....

.....

.....



GIOVANNI FORNO FLÓREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

Lima, 27 de abril de 2020

Oficio N° 011-2020-2021/COD-CR

Señor:
Manuel Merino de Lama
Presidente del Congreso de la República
Presente. -

De mi consideración:



Tengo el agrado de dirigirme a usted, a efecto de saludarlo muy cordialmente y en mérito de mi función congresal de representación amparado en el artículo 93° de nuestra Constitución Política del Perú y en los artículos 2°, 14° y 22° inc. e) del Reglamento del Congreso de la República; y en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que me confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, concordante con los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, solicito disponga MI ADHESIÓN a la proposición legislativa "Proyecto de Ley N° 5066/2020-CR, que propone modificar el artículo 93 de la Constitución Política del Perú, eliminando la inmunidad parlamentaria.

Sin otro particular, es propicia la oportunidad para expresarle los sentimientos de mi consideración y aprecio personal.

Atentamente,



CARMEN OMONTE DURAND
Congresista de la República