

Proyecto de Ley N° 5566/2020-CR



LUIS REYMUNDO DIOSES GUZMÁN

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la Universalización de la Salud"



PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 93° DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ PARA ELIMINAR LA INMUNIDAD PARLAMENTARIA.

Los Congresistas de la República, integrantes del Grupo Parlamentario "Somos Perú", a iniciativa del Congresista **LUIS REYMUNDO DIOSES GUZMAN**, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y en cumplimiento de lo establecido en los artículos 67°, 74°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente proyecto de Reforma Constitucional:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Ha dado la Ley siguiente:

LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 93° DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ PARA ELIMINAR LA INMUNIDAD PARLAMENTARIA

Artículo 1°.- Objeto de la Ley.

La presente ley de reforma constitucional tiene como objeto eliminar la inmunidad parlamentaria.

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

Modifícase el artículo 93° de la Constitución Política, el mismo que 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.

Los congresistas de la República no tienen inmunidad parlamentaria".



Firmado digitalmente por:
ALIAGA PAJARES GUILLERMO
ALEJANDRO ANTONIO PIR 4478568 hard
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 18/06/2020 21:13:50-0500



Firmado digitalmente por:
DIOSES GUZMAN Luis
Reymundo FIR 03483584 hard
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 13/06/2020 13:10:10-0500



Firmado digitalmente por:
YUPANQUI MIÑANO Mariano
Andres FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/06/2020 19:36:55-0500



Firmado digitalmente por:
FERNANDEZ FLOREZ Matilde
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 17/06/2020 13:10:42-0500



Firmado digitalmente por:
BARRIONUEVO ROMERO BETTO
FIR 33243617 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/06/2020 10:18:36-0500



Firmado digitalmente por:
ESPINOZA ROSALES Rennan
Samuel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12/06/2020 19:47:57-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I.- FUNDAMENTOS.-

1.1.- Reforma Política e inmunidad parlamentaria

Luego del restablecimiento del orden democrático y durante el Gobierno de Transición del Doctor Valentín Paniagua, se puso en la agenda pública la reforma política. Posteriormente, los sucesivos gobiernos han promovido reformas al régimen político que nunca se lograron plasmar en su cabalidad por falta de consensos políticos del Parlamento, habiéndose solo logrado algunas reformas puntuales al régimen político y al sistema electoral.

Y, en todos esos intentos de reforma política, siempre ha estado presente el tema de la inmunidad parlamentaria, existiendo propuestas para eliminarla o modificarla sustancialmente, inclusive durante la gestión del Parlamento disuelto se logra aprobar el 25 de julio de 2019 un proyecto de reforma constitucional del artículo 93° de la Constitución Política, referida a la inmunidad parlamentaria¹.

De allí que, luego de la grave crisis política originada por el enfrentamiento entre el Poder Ejecutivo y el Parlamento pasado, el cual dio como resultado la disolución del Congreso y la elección de este nuevo Parlamento, resulta prioritario que se apruebe una reforma de la inmunidad parlamentaria que permite legitimar la actuación del Parlamento ante la sociedad.

1.2.- Legitimidad del Parlamento e Inmunidad Parlamentaria

El artículo 93° de la Constitución Política reconoce la inmunidad parlamentaria en sus dos expresiones: la inmunidad de proceso y arresto. Esta inmunidad parlamentaria es una prerrogativa procesal que garantiza a los congresistas no puedan ser procesados, ni arrestados sin previa autorización del Parlamento. Pero, además, como ha sostenido el Tribunal Constitucional no es solo un derecho individual de los congresistas, sino es una garantía institucional del funcionamiento del Parlamento, cuando sostiene:

"En conclusión, lo que se reconoce constitucionalmente como inmunidad parlamentaria son las inmunidades de arresto y proceso.

Es posible entender ésta, **entonces como una garantía que busca proteger la libertad personal de los parlamentarios contra detenciones y procesos judiciales que tienen una evidente motivación y finalidad política.** Con dicha

¹ Según el Expediente Digital del Proyecto de Ley N° 4416-2018/PE, que propone modificar el artículo 93° de la Constitución Política, se aprobó un texto sustitutorio que se encuentra pendiente de segunda votación.



protección **se salvaguarda la conformación y funcionamiento del Parlamento**" (Sentencia TC N° 0026-2006-AI/TC, Fundamento 15, subrayado nuestro)

Sin embargo, esta garantía institucional del funcionamiento del Parlamento puede devenir en un elemento que contribuya a la falta de legitimidad del Congreso, y con esto, afectar gravemente el sistema democrático. Dicho riesgo, inclusive fue advertido por el propio Tribunal Constitucional cuando plantea la interrogante siguiente:

"Pero, ¿qué pasará si la inmunidad parlamentaria atenta o no contribuye con el ejercicio democrático del Estado, y por el contrario, se convierte en un factor de deslegitimación del Congreso?" Es evidente ahí cuando la inmunidad deja tener sentido y, por el contrario, desacredita el actuar de uno de los Poderes del Estado. Por eso es necesario compatibilizar la garantía institucional con su fin democrático (..) (Sentencia TC N° 0026-2006-AI/TC, Fundamento 17, subrayado nuestro)

Al respecto, si bien la Sentencia del Tribunal Constitucional antes citada, está referida a una modificación del artículo 16° del Reglamento del Congreso que buscaba relativizar la prerrogativa procesal de la inmunidad de proceso, no es menos cierto, que nos plantea una interesante reflexión, sobre la conveniencia o no de revisar la institución parlamentaria de la inmunidad.

Y, en ese contexto, resulta útil conocer el uso práctico que esta prerrogativa procesal ha tenido en el Parlamento en los últimos años, y para este efecto, es importante analizar la información elaborada por PROÉTICA, la cual nos permite observar lo siguiente:

PERÍODO PARLAMENTARIO	Nº SOLICITUDES	APROBADAS EN EL PLENO DE CONGRESO
2006 – 2011	16	0
2011 – 2016	14	3
2016 – 2019	10	3

Fuente: PROÉTICA
Elaboración propia.

Como se puede advertir la institución de la inmunidad parlamentaria se convirtió en un instrumento para dificultar la persecución penal de los congresistas involucrados en la comisión de delitos comunes o no vinculados al ejercicio de la función parlamentaria. De allí que, la inmunidad parlamentaria lejos de ser una garantía institucional que contribuya al fortalecimiento de la función del Congreso, se convirtió en un factor de deslegitimación que está afectando gravemente el régimen democrático.

En efecto, las solicitudes de levantamiento de la inmunidad parlamentaria que han sido analizadas en el Congreso, no buscaron determinar la existencia o no de una motivación o finalidad política detrás de una investigación judicial, puesto que el Parlamento actuó como una instancia de revisión de las decisiones fiscales o judiciales sobre los temas de fondo del proceso penal, lo cual no corresponde al Parlamento. Al respecto, el Tribunal Constitucional fue muy preciso respecto al rol que debió tener el Parlamento en los trámites de levantamiento de inmunidad parlamentaria, cuando dice:

"Pero, ¿Cuál es la conducta que asume el Congreso en un pedido de levantamiento de inmunidad parlamentaria? Según el fundamento 6 de la sentencia del Expediente N° 0006-2003-AI/TC, **es uno estrictamente verificador de la ausencia de contenido político en la acusación.** No es que pretenda acreditar la responsabilidad penal del recurrente, sino, tan sólo, descartar los móviles políticos que pudieran encontrarse encubiertos en una denuncia de 'mera apariencia penal'"
(Sentencia TC N° 0026-2006-AI/TC, Fundamento 34, subrayado nuestro)

Sin embargo, el Parlamento equivocadamente no se limitó a verificar el contenido político de las acusaciones, sino que pretendió realizar un control jurídico de las actuaciones fiscales y judiciales, amparándose en una interpretación extensiva del numeral 2) del artículo 16) del Reglamento del Congreso que establece que la Comisión de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria "evalúa y determina que sólo **existe motivación de carácter legal** (...)". Dicha prescripción reglamentaria ha sido entendida como que el Parlamento está facultado a revisar la legalidad de la actuación fiscal y judicial, verificando la existencia de indicios suficientes, que los hechos se subsuman en el tipo penal, que haya una calificación adecuada del tipo penal, etc. Esta es una desnaturalización del procedimiento de levantamiento de inmunidad parlamentario que solo busca eludir la persecución penal de los congresistas, convirtiendo la inmunidad en impunidad.

Finalmente, debemos considerar, que la inmunidad parlamentaria se origina históricamente como una garantía institucional frente a los poderes absolutos de gobiernos autocráticos, pero hoy en el marco de democracias constitucionales, no resulta necesaria su continuidad.

1.3.- La situación actual de la inmunidad parlamentaria

1.3.1.- Los congresistas actualmente pueden ser pasibles de **investigaciones preliminares** tanto en el marco del antiguo Código de Procedimientos Penales como en el Nuevo Código Procesal Penal sin requerir la autorización del Parlamento. Puesto que, la solicitud de levantamiento de inmunidad parlamentaria dentro del marco constitucional vigente solo requiere la autorización del Congreso en la apertura del proceso penal o en la continuación de formalización de investigación preparatoria.



1.3.2.- Asimismo, los congresistas actualmente no gozan de inmunidad de proceso respecto a los procesos penales en giro, los que continúan su trámite respectivo, conforme a lo previsto en el artículo 16° del Reglamento del Congreso, que establece que la inmunidad no protege respecto a los procesos penales iniciados con anterioridad a la elección del congresista, los que no se paralizan, ni suspenden.

1.4.- Contenido de la Propuesta

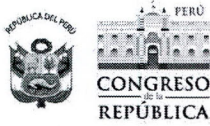
El proyecto de reforma constitucional del artículo 93° de la Constitución Política plantea eliminar la inmunidad parlamentaria para que congresistas puedan ser procesados y arrestados sin necesidad de autorización del Congreso de la República por delitos comunes. La propuesta está eliminando la prerrogativa procesal de la inmunidad parlamentaria que tienen los congresistas por la comisión de delitos comunes o no relacionados con el ejercicio congresal. En efecto, la inmunidad de proceso y arresto que gozan los parlamentarios es una excepción al Principio de Igualdad ante la Ley, puesto que los congresistas a diferencia de los demás justiciables gozan un trato procesal diferente para ser procesados o arrestados, que es requerir previamente la autorización de su Colegiado. Sin embargo, esta prerrogativa procesal, conforme hemos demostrado en el punto 1.2 se convirtió en un mecanismo para evitar la persecución penal de los congresistas antes que una garantía institucional para el funcionamiento del Parlamento. De allí que, ya no existe justificación objetiva para mantener este trato procesal diferenciado a los parlamentarios respecto a los demás ciudadanos.

II.- EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa de reforma constitucional propone modificar el artículo 93° de la Constitución Política del Perú, en el extremo de eliminar la inmunidad de proceso y de arresto que tienen los congresistas. Esta reforma busca legitimar la actuación del Parlamento eliminando una prerrogativa procesal que no ha contribuido a garantizar un mejor desempeño congresal, y más bien por lo contrario ha sido un factor de descredito que pone riesgo nuestro sistema democrático.

III.- ANÁLISIS COSTO - BENEFICIO

El presente proyecto de ley de reforma constitucional no irroga gasto al tesoro público. Sin perjuicio de esto, la iniciativa legislativa brinda un beneficio cualitativo al sistema político, porque contribuye a legitimar el funcionamiento del Parlamento, y con ello se contribuye a una mejor percepción ciudadana del rol del Congreso.



LUIS REYMUNDO DIOSES GUZMÁN

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la Universalización de la Salud"

IV. RELACIÓN DEL PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

El presente proyecto de reforma constitucional se ubica en el marco de la 1ra. Política de Estado del Acuerdo Nacional, referida al fortalecimiento del régimen democrático y el Estado de Derecho, puesto que eliminado la inmunidad parlamentaria el Congreso legitimará su actuación y contribuirá al fortalecimiento institucional del régimen democrático.



Firmado digitalmente por:
ESPINOZA ROSALES Rennan
Samuel FAU 20181748128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 18/06/2020 21:57:45-0500