



PERÚ
CONGRESO
REPUBLICANO

MARCO ANTONIO ARANA ZEGARRA

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la lucha contra la corrupción"

Proyecto de Ley N° 4397/2018-CR

Los congresistas que suscriben, miembros del Grupo Parlamentario Frente Amplio por la Justicia, Vida y Libertad, en ejercicio de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y conforme lo establecen los artículos 74, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente proyecto de ley.

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República
Ha dado la siguiente Ley:



RESOLUCIÓN LEGISLATIVA QUE MODIFICA EL REGLAMENTO DEL CONGRESO PARA QUE LA INMUNIDAD PARLAMENTARIA NO GENERE IMPUNIDAD

Artículo 1. Modificación del artículo 16° del Reglamento del Congreso de la República

Modifíquese el artículo 16 del Reglamento del Congreso de la República, el cual quedará redactado de la siguiente manera:

"Inmunidades de arresto y proceso

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 de acciones de naturaleza diferente a la penal. Cualquier investigación fiscal o proceso penal iniciado con anterioridad a su elección como congresista sigue su curso. El procedimiento de levantamiento de inmunidad de proceso es resuelto en un plazo no mayor de sesenta (60) días hábiles.



En caso se ordene la prisión del Congresista, el Pleno del Congreso o la Comisión Permanente agendará y votará su autorización en un plazo máximo de quince (15) días, bajo responsabilidad del Presidente del Congreso.

De no existir pronunciamiento por parte del Congreso dentro de los plazos establecidos, en cualquiera de los supuestos, se entiende que la solicitud que formuló la Corte Suprema de la República ha sido aceptada.

La petición para que se levante la inmunidad **de proceso** 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.

La solicitud para el levantamiento de la inmunidad de arresto o la autorización para que se efectúe el arresto del Congresista será solicitada por la misma Comisión de la Corte Suprema que solicita el levantamiento de la inmunidad de proceso.

El procedimiento parlamentario para el levantamiento de inmunidad **de proceso** 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 quince (15) 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 **tres (3) 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 Comisi3n de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria evalúa los actuados y determina que solo exista motivaci3n 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 Comisi3n de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria convoca a sesi3n dentro de los **dos (2)** días hábiles siguientes y cita al Congresista para que ejerza personalmente su derecho de defensa, pudiendo ser asistido por letrado. **De ser necesario**, 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 Comisi3n de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria dictaminará, en un plazo máximo de tres (3) días hábiles siguientes al allanamiento, aprobándolo o rechazándolo.

NOTA: En la Resoluci3n Legislativa del Congreso 008-2007-CR, publicada el 17 de octubre de 2007, que adiciona este párrafo, se incluye la siguiente Disposici3n Complementaria:

"Única.- Las presentes modificaciones al Reglamento del Congreso de la Repúblca no resultan de aplicaci3n a los hechos, situaciones jurídicadas o procesos relativos al Estatuto de los Congresistas, o al procedimiento de acusaci3n constitucional, previos a su entrada en vigencia".

4. La Comisi3n de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria dictamina en un plazo máximo de **cinco (5)** días útiles, contados a partir del día siguiente de la realizaci3n de la sesi3n en la que se citó al Congresista denunciado para su defensa.

5. Dentro de **un (1) día hábil** de emitido el dictamen por la Comisi3n de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria, el Consejo Directivo del Congreso lo consignará en la Agenda del Pleno de la sesi3n siguiente a la fecha de su recepci3n a fin de someterlo al debate y votaci3n correspondiente, la cual podrá



IRU

SO

CA

MARCO ANTONIO ARANA ZEGARRA

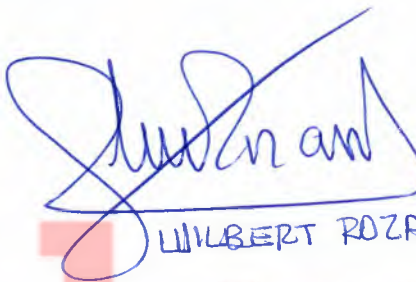
"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la lucha contra la corrupción"

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.

Lo resuelto por el Pleno es comunicado a la Corte Suprema de Justicia.

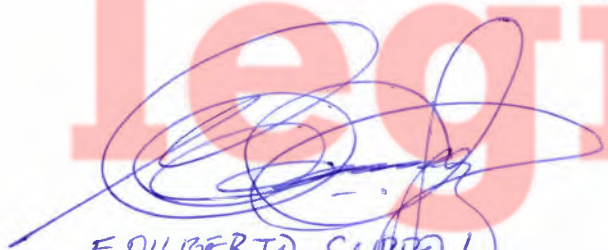

WILBERT ROZAS

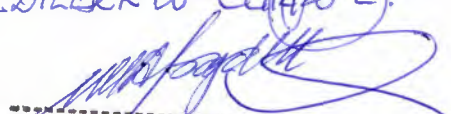

MARCO ARANA ZEGARRA
Congresista de la República

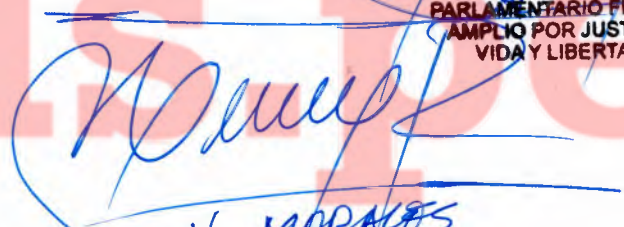


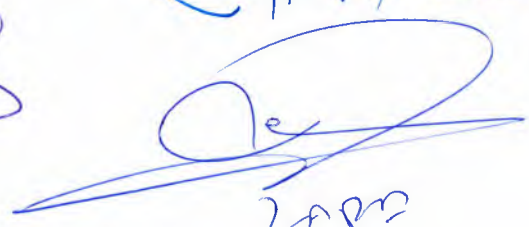
71

HUMBERTO MORALES RAMIREZ
DIRECTIVO PORTAVOZ GRUPO
PARLAMENTARIO FRENTE
AMPLIO POR JUSTICIA
VIDA Y LIBERTAD


EDILBERTO CURRI L.


JUSTINIANO ROMULO APAZA ORDÓÑEZ
Congresista de la República


H. MORALES


A. CEVALLOS



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Fundamentos de la iniciativa legislativa

La presente iniciativa legislativa tiene como objetivo central restringir la prerrogativa de la inmunidad parlamentaria, así como poner plazos máximos para que el Congreso se pueda pronunciar respecto al levantamiento de inmunidad de alguno de sus miembros.

De esta manera se pretende salvaguardar la prerrogativa corporativa de la inmunidad, entendiendo que la misma es necesaria para un adecuado funcionamiento del parlamento, pero, a la vez, estableciéndole límites para que no sea usada como una herramienta para la impunidad.

La inmunidad parlamentaria en las sentencias del Tribunal Constitucional

El Tribunal Constitucional ha trabajado la prerrogativa de la inmunidad parlamentaria de manera extensa en dos sentencias de inconstitucionalidad: la N° 00026-2006-AI/TC y en la sentencia N° 00013-2009-PI/TC, manifestando en ambas sentencias una coherencia argumentativa respecto a los alcances de la inmunidad parlamentaria, particularmente respecto a la inmunidad de arresto.

Según el TC, la inmunidad parlamentaria es:

"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; y precisó que 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." (STC N° 00013-2009-PI/TC)

La inmunidad parlamentaria contempla dos supuestos, la inmunidad de arresto y de proceso. Respecto a la inmunidad del proceso, esta implica que un congresista no puede ser procesado penalmente desde que es electo hasta un mes después de haber dejado el cargo, lo cual aplica para procesos iniciados luego de que fuera electo. Es decir, la



unidad parlamentaria no suspende procesos que hubieran iniciado antes de ser electo.

Por otro lado, la inmunidad de arresto supone que un congresista no puede ser detenido o arrestado, salvo flagrante delito, desde que es elegido hasta un mes después de haber dejado el cargo, para esto se requiere que se haya levantado el fuero parlamentario. Este supuesto sí aplica a procesos penales que hayan iniciado antes de que el congresista sea electo. Es decir, si como consecuencia de un proceso penal iniciado antes de que el congresista fuera electo se ordena su detención, la misma no surtirá efectos mientras que no se haya levantado su inmunidad parlamentaria.

Esto queda claro con el fundamento 29 de la sentencia N° 00026-2006-AI/TC que establece que:

“(…) 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 sólo 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 Congreso**” (subrayado propio)

El fundamento de esto es que corresponde al poder legislativo efectuar “la valoración de los móviles políticos que puedan existir, a través del procedimiento de levantamiento de la inmunidad parlamentaria”¹, para, de esta manera, proteger y garantizar la autonomía del parlamento. Esta es una garantía institucional que protege la función congresal, más no un derecho del congresista.

Contexto y problemas recientes en torno a la inmunidad de arresto

Vale la pena reflexionar en torno a algunos problemas que se han presentado en los últimos meses a propósito de la inmunidad de arresto. En estos casos, según se ha ido manejando hasta ahora, correspondería a la Comisión de Levantamiento de Inmunidad del Congreso pronunciarse respecto al levantamiento de la inmunidad de arresto de un congresista que ha sido sentenciado por algún delito.

Sin embargo, hacía mediados del mes de setiembre del 2018, el caso del congresista Benicio Ríos Ocsa estableció un particular modus

¹ Véase: sentencia N° 00026-2006-AI/TC, fundamento 29



randi que modifica sustancialmente la manera en la cual tradicionalmente se ha entendido el procedimiento de levantamiento de inmunidad de arresto.

El caso del Congresista Benicio Ríos es análogo al del congresista Edwin Donayre, toda vez que en en ambos casos existe una sentencia emitida por un órgano competente que impone una pena privativa de libertad efectiva.

Respecto a la inmunidad de arresto, se han venido manejando criterios distintos en el fuero judicial y en el parlamentario. Así, en el fuero parlamentario se entendía que, para que un congresista pueda ser arrestado como consecuencia de una sentencia condenatoria emitida por el órgano competente, la Comisión de Levantamiento de Inmunidad de la Corte Suprema de Justicia debía solicitarle al Congreso que levante la inmunidad de arresto.

Sin embargo, el Poder Judicial, siguiendo lo establecido en el "Reglamento del procedimiento judicial para requerir el levantamiento de la Inmunidad parlamentaria", se señala que, cuando existe una sentencia condenatoria del Poder Judicial que ordena prisión efectiva, no corresponde solicitar el levantamiento de la inmunidad de arresto al Congreso, siendo que este es solo aplicable en caso de flagrancia. Según el Poder Judicial, lo que corresponde en este caso es solicitar al Congreso la autorización para poder detener y encarcelar a la persona condenada.

En efecto, fue éste último criterio el utilizado en el caso del Congresista Benicio Ríos Ocsa. En este caso, llegó la solicitud de autorización por parte de la Corte Suprema y esta no fue derivada a la Comisión de Levantamiento de Inmunidad, esta solicitud fue directamente aprobada en el Pleno del Congreso, sin pasar por la Comisión de Levantamiento de Inmunidad del Congreso.

Por otro lado, también tenemos el caso del Congresista Edwin Donayre, quien había sido condenado a cinco años de pena privativa de libertad por la comisión del delito de peculado doloso. Sin embargo, debido a maniobras dilatorias de parte de algunas bancadas del parlamento, así como a interpretaciones antojadizas de las instituciones del derecho parlamentario, fue recién después de ocho meses de que el Poder Judicial solicitó la autorización para el arresto de Donayre, que efectivamente se le levantó el fuero al Congresista.

A diferencia del caso de Benicio Ríos, este pedido sí pasó por el trámite ordinario contemplado por el Reglamento del Congreso para el levantamiento de la inmunidad. Sin embargo, consideramos que la



...era de tramitar el levantamiento del fuero de Benicio Ríos fue mucho más coherente con la prerrogativa de la inmunidad y con el principio de separación de poderes. Es por esto que consideramos que, en los supuestos de la inmunidad de arresto, lo cual equiparamos a la solicitud de autorización para hacer efectiva una condena por parte del Poder Judicial, esto debe ser autorizado por el Pleno del Congreso o la Comisión Permanente de manera inmediata, no necesitando ya un análisis de ausencia de motivación política, sino tan solo una autorización por parte del propio parlamento.

Contexto y problemas en torno a la inmunidad de proceso

Se pueden identificar dos grandes problemas en torno a la inmunidad de proceso, el primero de ellos es que generalmente, en estos procedimientos ha existido una dilación de plazos exagerada². Siempre más que los plazos que el Reglamento del Congreso establece.

El otro de ellos es que se genera una situación particular que desnaturaliza la prerrogativa de la inmunidad de proceso. En algunos casos, de manera previa a que los congresistas fueran electos, se había iniciado contra ellos investigaciones fiscales; es decir, tenían diligencias preliminares abiertas.

En un sentido lato, podría entenderse que, en la medida que ya hay una investigación fiscal abierta, ya existe un proceso penal y, en tanto este proceso había iniciado antes de que el congresista fuera electo, no existía inmunidad de proceso que lo ampare.

Sin embargo, la posición predominante es que el proceso penal recién se inicia con la formalización de la investigación preparatoria (etapa posterior a la de las diligencias preliminares); por lo tanto, estos supuestos sí se encontrarían dentro del paraguas de la inmunidad.

Somos de la opinión que el Congreso de la República debe tramitar con la mayor celeridad posible, sin afectar el debido procedimiento en sede parlamentaria y dentro de los plazos establecidos, -bajo responsabilidad- los pedidos de levantamiento de inmunidad de proceso, y es en este sentido que proponemos la presente resolución legislativa.

Por otro lado, consideramos que si es que ya existen investigaciones fiscales abiertas antes de que el congresista fuera electo, a pesar de que aún no se haya iniciado formalmente el "proceso penal", la referida

² Véase: Exposición de motivos del Proyecto de Ley 4192/2018- PE, p. 9



investigación y posterior proceso debiera continuar sin la necesidad de un pronunciamiento del Congreso.

La razón es muy sencilla, si ya existía una investigación fiscal antes de que el congresista fuera electo, no se puede argüir que tal investigación es como consecuencia de su labor como parlamentario y que, por lo tanto, corresponde analizar si el proceso responde más bien a una motivación política.

Este supuesto pretende ser aclarado a través de esta iniciativa legislativa, al permitir de manera expresa que **"Cualquier investigación fiscal o proceso penal iniciado con anterioridad a su elección como congresista sigue su curso."**

II. Efecto de la iniciativa legislativa sobre la legislación nacional

La presente iniciativa legislativa tiene la finalidad de central restringir la prerrogativa de la inmunidad parlamentaria, así como poner plazos máximos para que el Congreso se pueda pronunciar respecto al levantamiento de inmunidad de alguno de sus miembros. Esto a través de una modificación al Reglamento del Congreso de la República.

III. Análisis costo beneficio

De aprobarse la iniciativa legislativa, esta no supondrá gastos para el erario nacional, en la medida en que solo implica una modificación al Reglamento del Congreso de la República.

Desde la óptica de los beneficios, estos superan considerablemente los costos. Esta medida ayudará a otorgarle mayor credibilidad al Congreso, así como permitir que la prerrogativa de la inmunidad no sea usada para la impunidad.

IV. Relación de la iniciativa legislativa con las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional

La presente iniciativa legislativa tiene relación directa con las siguientes políticas de Estado y agenda legislativa del Acuerdo Nacional:



PERU

LEY

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

1711

- **Democracia y Estado de Derecho:** Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho.
- **Equidad y justicia social:** Promoción de la Igualdad de Oportunidades sin Discriminación.
- **Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado:** Promoción de la ética y la transparencia y erradicación de la corrupción, el lavado de dinero, la evasión tributaria y el contrabando en todas sus formas; Plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos.

legis.pe