

**ACTA DE LA SEGUNDA SESIÓN EXTRAORDINARIA
DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO**

(Periodo de sesiones 2020-2021)

Plataforma Microsoft Teams

Miércoles 13 de mayo de 2020

A través de la plataforma Microsoft Teams, siendo las 15 h 10 min del miércoles 13 de mayo de 2020, el congresista Omar CHEHADE MOYA, Presidente de la Comisión de Constitución y Reglamento, dio inicio a la Segunda Sesión Extraordinaria Virtual de la Comisión de Constitución y Reglamento contándose con la asistencia de los congresistas COSTA SANTOLALLA, Gino; GUPIOC RÍOS, Robinson; LLAULI ROMERO, Freddy; MAMANI BARRIGA, Jim Alí; PAREDES EYZAGUIRRE, Rosario; PÉREZ FLORES, Jorge Luis; PINEDA SANTOS, Isaías; RETAMOZO LEZAMA, María Cristina; ROEL ALVA, Luis Andrés; y VÁSQUEZ CHUQUILIN, Mirtha.

El *quorum* para la presente sesión era diez de congresistas.

También estuvo presente el señor Gilmer TRUJILLO ZEGARRA, miembro accesitario de la Comisión.

Minutos después de iniciada la sesión, ingresaron a la plataforma virtual los señores congresistas ALMERÍ VERAMENDI, Carlos Alberto; CHÁVEZ COSSIO, Martha Gladys; MESÍA RAMÍREZ, Carlos Fernando; LAZO VILLÓN, Leslye Carol; ESPINOZA ROSALES, Rennán Samuel; RAMOS ZAPANA, Rubén; VALDEZ FARÍAS, Luis Alberto; OMONTE DURAND, María del Carmen, miembros titulares de la comisión, así como el señor congresista GONZÁLES CRUZ, Moisés; miembro accesitario.

I. ORDEN DEL DÍA

El PRESIDENTE anunció sobre el desarrollo de la presente sesión que, después de exponer sus opiniones los señores especialistas en temas constitucionales César Landa Arroyo, Víctor García Toma y Domingo García Belaúnde, respecto de los proyectos de ley que proponen modificaciones al artículo 93 de la Constitución Política del Perú, sobre inmunidad parlamentaria, se le concedería el uso de la palabra al congresista Luis Carlos Simeón Hurtado del grupo parlamentario de Acción Popular, para que sustentase el Proyecto de Ley 4882/2020-CR, de reforma constitucional que regula y precisa la inmunidad parlamentaria.

Seguidamente, tras darle la bienvenida al señor César Landa Arroyo, miembro del Consejo Consultivo de la Comisión de Constitución y Reglamento, y especialista en temas constitucionales, lo invitó a exponer su opinión respecto de los proyectos de ley 4855/2020-CR, 4860/2020-CR, 4882/2020-CR, 4939/2020-CR y 5066/2020-CR, que proponen



modificaciones al artículo 93 de la Constitución Política del Perú, sobre inmunidad parlamentaria.

El señor LANDA ARROYO, tras señalar que se sentía honrado de integrar el Consejo Consultivo de la Comisión de Constitución y Reglamento, indicó que desarrollaría su exposición teniendo en cuenta su experiencia como docente y en la función jurisdiccional.

Señaló que los proyectos de ley presentados por los congresistas sobre la eliminación o reducción de la inmunidad parlamentaria se traían a debate en la actual coyuntura política, resaltando el hecho de que también habían estado en discusión a lo largo del desarrollo de nuestra vida democrática cuestionando el mal uso que los parlamentarios habían hecho de esta prerrogativa cuando se requerían investigaciones judiciales, procesos e incluso mandatos de comparecencia o restricción, con el aval de mayorías circunstanciales en el Congreso.

Comunicó que, básicamente, trataría el tema de la inmunidad parlamentaria desde el punto de vista del ámbito comparativo, con un cuadro que había desarrollado en el año 2015, teniendo en cuenta que esta figura había sido heredada del sistema europeo y del sistema anglosajón.

Indicó que el mal uso de la inmunidad parlamentaria por parte de algunos parlamentarios que no asumían las consecuencias de sus actuaciones negativas traía como consecuencia que, en algunos países de Europa, como Holanda e Inglaterra, y de América Latina, como Colombia, Chile y Bolivia, la hubiesen eliminado de sus constituciones.

Remarcó que el uso y abuso de la inmunidad parlamentaria por parte del parlamentario había constituido un demérito que degradaba la representatividad del parlamento. Precisó que un derecho fundamental era que las personas gozasen en las mismas condiciones de igualdad ante la ley y que de allí se colegía que la figura de la inmunidad parlamentaria se asemejaba a los antiguos privilegios heredados en materia eclesiástica como, por ejemplo, en el derecho canónico, el fuero eclesiástico para los miembros de una comunidad religiosa o el fuero castrense, que se aplicaba para los miembros de las fuerzas armadas, pero no se daba en los hechos.

Destacó que el Tribunal Constitucional había corregido esa situación afirmando una línea de fortalecimiento del derecho fundamental de la igualdad, porque el Tribunal resolvía los conflictos de manera institucional, bajo criterios constitucionales y democráticos, de modo tal que se demostraba madurez, dentro de nuestras debilidades, y que las instituciones podían resolver conflictos y que el uso y abuso de esta prerrogativa parlamentaria, en nuestro caso, hubiera dado lugar a propuestas.

Indicó, con relación a los proyectos de ley, que se aplicaría el test de proporcionalidad precisando que, en el marco del derecho internacional comparado, se ponían en evidencia dos aspectos: por un lado, que la inmunidad parlamentaria era una vieja institución en países con mayor grado de desarrollo y en los que esta se había originado y, por otro lado,

en países con tradición democrática se mantenía, pero no se usaba, como era el caso de muchas naciones de América Latina que habían innovado su modelo parlamentario constitucional a partir de la década del noventa. Remarcó que con el test de proporcionalidad se establecían estándares cuando se trataba de recortar privilegios o eliminar un derecho.

Asimismo, apuntó que se tenía que pasar por el examen de idoneidad, una medida limitativa que regule; por el examen de necesidad, verificar si tenía el amparo constitucional; y el examen de ponderación, se tenía que analizar que la intensidad que afectaba al derecho tenía que ser igual o mayor al valor que se buscaba proteger.

Con relación a la propuesta de cambiar al órgano que levantaría la inmunidad parlamentaria y que ya no fuese el Congreso, sino otra entidad, opinó que debía garantizarse la autonomía institucional y el grado de imparcialidad. Indicó que se había propuesto que recayese esa responsabilidad o en la Junta Nacional de Justicia o en el Tribunal Constitucional, como órganos técnicos. Indicó que el Poder Judicial, que investigaba, procesaba y detenía, sería el órgano externo encargado de intervenir en el Parlamento; precisó que, teniendo en cuenta el principio de igualdad ante la ley y la celebración del bicentenario de la Independencia el año entrante, era el momento oportuno para que este Congreso, que fuese el idóneo para tratar este tema.

El PRESIDENTE, tras agradecer la exposición del señor César Landa Arroyo, lo invitó a seguir participando en la sesión y, continuando con el orden del día, dio la bienvenida al señor Víctor García Toma, jurista, constitucionalista y miembro del Consejo Consultivo de la Comisión de Constitución y Reglamento, que asistía a la sesión para exponer su opinión respecto de los proyectos de ley 4855/2020-CR, 4860/2020-CR, 4882/2020-CR, 4939/2020-CR y 5066/2020-CR, que proponen modificaciones al artículo 93 de la Constitución Política del Perú, sobre inmunidad parlamentaria.

En esta estación, el PRESIDENTE comunicó que los señores congresistas RAMOS ZAPANA, Rubén; ALMERÍ VERAMENDI, Carlos; GONZÁLES CRUZ, Moisés; OMONTE DURAND, Carmen; VALDEZ FARÍAS, Luis; y CHÁVEZ COSSIO, Martha se habían incorporado a la sesión y, seguidamente, dio la palabra al señor García Toma.

El señor GARCÍA TOMA expresó su agradecimiento por haber sido incorporado como miembro del Consejo Consultivo de la Comisión de Constitución y Reglamento y, respecto a los proyectos de ley para suprimir el último párrafo en el artículo 93 de la Constitución Política del Perú y a las propuestas presentadas ante la Comisión para que el Poder Judicial pudiera levantar el fuero parlamentario y, en otros casos, desaforar, dejó sentada su oposición a dichos planteamientos y opinó que, en todo caso, ese tema podría ser enmendado o mejorado en el Reglamento del Congreso.

Fundamentando su posición señaló, en primer lugar, que la inmunidad parlamentaria era una garantía procesal que ni siquiera estaba dirigida a los parlamentarios, sino a la



institución en sí misma. Destacó que la Constitución Política del Perú pretendía salvaguardar, con dicha prerrogativa, la independencia del Parlamento. Recordó que, en la Inglaterra de 1689, y tras un diálogo político entre Guillermo de Orange y el parlamento de la época, se suscribió la famosa cesión de derechos y se otorgó al parlamento inglés el ámbito de autonomía e independencia, que era fundamental para la realización de sus funciones y su ejercicio cabal.

Indicó que los parlamentarios habían sido elegidos por el voto popular y representaban la votación multánime y que por eso había que defender la autonomía e independencia del parlamento.

En segundo lugar, anotó que la inmunidad parlamentaria apuntaba a proteger el normal desarrollo de la misión constitucional y la seguridad personal, considerando que la actividad política estaba más expuesta que nunca a la compra de voluntades que no solo tenían por objeto sacar a alguien del Parlamento, sino arrastrar el honor y la dignidad de las personas y conculcar sus libertades; lamentablemente, en el Perú de los últimos años, eso se había hecho patente, precisando que la inmunidad pretendía salvar la jerarquía orgánica, y destacó que el los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial conformaban los poderes constituidos.

Señaló que la inmunidad no estaba en la Constitución de 1993 por una expresión subjetiva de quienes lo expresaban; estaba allí porque era un mandato de la historia. Asimismo, manifestó que esta prerrogativa estaba en la primera constitución de los Estados Unidos de América y permaneció en dicho texto; en consecuencia, tanto por el lado del derecho angloamericano como del derecho romano- germánico se defendía esta garantía procesal, que consistía en establecer requisitos y presupuestos en caso de que un parlamentario fuese procesado y, eventualmente, detenido, con la garantía de que, detrás de ese pedido, no hubiera un acto de intimidación, sobre todo, cuando se pertenecía a una minoría. Haciendo un símil indicó que un parlamentario sin inmunidad era como que, en el actual contexto de emergencia sanitaria, un paciente con covid-19 ingresara al hospital de Iquitos.

Señaló que, en la actualidad, los políticos en el Perú estaban expuestos más que nunca a ese tipo de situaciones y que no se estaba viviendo en una democracia en la que se respetase a los que estaban en el lado de la oposición al gobierno.

Asimismo, indicó que esta garantía procesal había sido objeto de cuestionamiento por decisiones adoptadas por el Parlamento y que habrían generado, en efecto, situaciones con cierto grado de impunidad y, por consiguiente, se tenía que corregir manteniendo inalterable el artículo 93 de la Constitución Política del Perú, por las razones antes expuestas. En ese sentido, señaló que se debía incluir en el Reglamento del Congreso algo que se encontraba implícito en el sistema constitucional peruano, dando algunas reglas, como, por ejemplo, establecer un plazo razonable para que el Parlamento resolviera y que, si al vencer el plazo del vencimiento no se admitía una prórroga, habría silencio positivo; es decir, que se entendiese como una aceptación al pedido planteado por la Corte Suprema.

En segundo lugar, no debería queda duda alguna de las razones por las que el Congreso hubiese o no aceptado el pedido.

En tercer lugar, respecto a que se debería conformar una comisión ad hoc, opinó que el Parlamento no debería renunciar al fuero y que debería tener la posibilidad de decidir sobre sus propios asuntos, ya que se afectaría su autonomía e independencia, y se estaría dudando de su propia capacidad de evaluar con objetividad. Así, sugirió que la conformación de dicha comisión ad hoc estuviera integrada por los parlamentarios y que el Congreso podría invitar como integrantes a un ex defensor del pueblo, a un ex magistrado del Tribunal Constitucional, a un ex miembro de la Corte Suprema, a un ex decano del Colegio de Abogados y a un ex contralor general de la república.

Consideró que había varias personas que habían demostrado autonomía e independencia en su desempeño como funcionarios y podrían formar parte de la comisión ad hoc, afirmando así cierto grado de tecnicismo y, además, se tendría una cuota de personas no comprometidas.

También consideró que el hecho de que la comisión ad hoc estuviese integrada por un parlamentario no influía en que existieran investigaciones preliminares y menciono el hecho de que en la actualidad el Ministerio Público investigaba sin necesitar de autorización alguna del Parlamento. Además, sugirió que se incluya una regla respecto al plazo, en el sentido de que si a un congresista al que se le hubiera pedido el levantamiento del fuero hubiese cumplido su periodo parlamentario sin que el Congreso de la República lo otorgase, esos cinco años de ejercicio no estarían sujetos a plazo de prescripción, por consiguiente, el Poder Judicial podría tomar las medidas que estimase pertinente, porque el imputado habría dejado de ser miembro de la corporación parlamentaria.

Por otro lado, destacó que debería dejarse en claro que la inmunidad parlamentaria era una institución muy importante, porque ni el Ministerio Público ni el Poder Judicial eran considerados en la actualidad paradigmas de imparcialidad, por los conocidos actos de prepotencia que se venían dando y de presión mediática, que generaban gran cantidad de medidas cautelares obtenidas en distintos juzgados con prebendas económicas, así como medidas preventivas respecto a obvios actos de ensañamientos con personas que, al haber pasado por la administración pública, como ministros o parlamentarios, eran objeto de intimidación.

Respecto al derecho a la igualdad, indicó que sí es posible establecer reglas diferenciadoras sujetas a alguno de los siguientes cuatro criterios: primero, el criterio de la necesidad, aplicado para implementar programas sociales como Beca 18, Pensión 65 o el otorgamiento de bonos a los ciudadanos más pobres; segundo, el criterio de capacidad, entendiendo que la promoción o ascenso se daba a aquellos que habían hecho méritos para obtenerlo; el tercera criterio, el de los conocimientos, como los adquiridos en la educación primaria y secundaria para ingresar a la universidad; y el cuarto y último criterio diferenciador era el del estatus, siendo así que mientras que un ciudadano común y corriente podía ir por la calle

solo sin tener la posibilidad de contar con resguardo policial, el Presidente de la República, por la naturaleza de su cargo, requería de un mayor grado de protección.

Señaló que lo mismo sucedía con el cuerpo parlamentario, porque sus integrantes no eran personas comunes y corrientes, pues cuando el pueblo les dio un encargo, los expusieron a los riesgos de la vida política y, seguidamente, tras ejemplificar sobre el tema con situaciones dadas en Venezuela, Bolivia y Nicaragua, concluyó que se necesitaba que los parlamentarios tuviesen inmunidad, pero no por el valor de la persona, sino por el valor de la función que el parlamentario ejercía.

Por las consideraciones antes expuestas, insistió en la inconveniencia de modificar el artículo 93 de la Constitución y opinó que tampoco era pertinente trasladar a otro órgano la responsabilidad de levantar el fuero, porque el Parlamento debía tener capacidad plena de tomar decisiones importantes, con total autonomía, con la separación de los intereses particulares que pudieran surgir de alguna bancada y porque existían mecanismos para una mayor garantía de que no se estuviese al servicio de algún interés en particular.

El PRESIDENTE, tras agradecer la participación del señor García Toma, y seguidamente dio la bienvenida al señor Domingo García Belaúnde, miembro del Consejo Consultivo de la Comisión de Constitución y Reglamento y especialista en temas constitucionales, y le dio la palabra para escuchar su opinión respecto de los proyectos de ley 4855/2020-CR, 4860/2020-CR, 4882/2020-CR, 4939/2020-CR y 5066/2020-CR, que proponen modificaciones al artículo 93 de la Constitución Política del Perú, sobre inmunidad parlamentaria.

El señor GARCÍA BELAÚNDE inició su exposición precisando que, como era el último expositor, los que le habían antecedido habían tratado ya algunos de los temas que él había preparado como preámbulo, por lo que anunció que abordaría directamente el tema por el que había sido convocado.

En primer lugar, destacó que, por su larga dedicación a la docencia constitucional, no era partidario de realizar reformas constitucionales, como había sucedido con las dos únicas reformas —desacertadas, según su opinión— que habían sido propuestas con afán populista, en referencia al rechazo del bicameralismo y la prohibición de reelección de congresistas.

Expresó que, si bien consideraba interesante que se plantearan este tipo de temas, no se debían tomar decisiones cuando ya se estaba entrando en un proceso electoral, lo que restaría objetividad a su tratamiento por pensarse más en el interés inmediato. Al respecto, recordando la experiencia de la Asamblea Constituyente de 1978-1979, con elecciones generales en ciernes, teóricamente, para el siguiente año —esto es, 1980—, a pesar de sus errores, se había pensado más en abstracto y no en el interés inmediato.

En segundo lugar, manifestó que no le agradaba la idea de eliminar la inmunidad parlamentaria, sino, más bien, de matizarla y precisó que no se debía trasladar esa



prerrogativa al Poder Judicial, por tratarse de una institución que no era confiable y muy devaluada.

Recordó que dos asambleas constituyentes, la de 1978-1979 y la de 1993, crearon el Tribunal de Garantías Constitucionales, que luego fue el Tribunal Constitucional, porque desconfiaban del Poder Judicial y mencionó datos estadísticos en los que figuraban como los órganos más devaluados el Congreso de la República y el Poder Judicial, considerando aquello como gajes de la vida democrática. Por lo expuesto, consideró que no se debía encargar al Poder Judicial el procedimiento de levantamiento de la inmunidad pues carecía de criterio, como quedaba en evidencia por la sobrecarga de trabajo en el Tribunal Constitucional debido a decisiones erradas en aquel poder del Estado.

Con relación al caso del excongresista Edwing Donayre Gotzch, previo deslinde de que quisiera justificar su conducta, recordó que, una vez recibida una primera sentencia firme, y no la segunda, el Poder Judicial emitió un oficio dirigido a la Policía Nacional, y no al Congreso de la República, para detenerlo, lo que significaba que o había mucha vanidad o mucha ignorancia de aquel poder del Estado, puesto que no se podía ir directamente tras un congresista para detenerlo, por más que se lo mereciese.

Indicó que no confiaba en el Poder Judicial y que, si bien el Tribunal Constitucional era más garantista, tenía mucha carga procesal y mencionó como alternativa a la Junta Nacional de Justicia, poniendo a Colombia como ejemplo pues a los congresistas de esa nación, que no tenían inmunidad parlamentaria, solo se les podía demandar ante la Corte de Justicia. Agregó que cualquier persona en dicho país podía denunciar no solo a un congresista, sino también a los gobiernos regionales y gobiernos locales y que la pérdida de la investidura se había establecido en la constitución colombiana desde 1991.

Señaló que el Consejo de Estado manejaba la pérdida de la investidura en Colombia, para ver básicamente lo contencioso-administrativo y se amplió para la función consultiva y quedó en ese punto, pero que en realidad no funcionaba con los congresistas porque había mucha inquina, pasiones y odios.

Hizo referencia el caso de su hermano Víctor Andrés García Belaúnde que, cuando investigó en su condición de congresista a la mafia de Rodolfo Orellana, le hicieron 62 denuncias penales a él y a toda su familia, y se tramitaban en el Ministerio Público; al final, no se hizo nada y el señor Rodolfo Orellana estaba preso.

Refirió que algunos argumentaban que la inmunidad parlamentaria había amparado abusos, pero que la inmunidad que tenía el Presidente de la República también amparaba abusos y recordó otra propuesta de reforma netamente populista, como la de la reelección de los congresistas, cuando sin considerar que solo eran reelegidos como promedio el 15 %, se eliminó la reelección.

Destacó que el único sitio donde no existía la inmunidad parlamentaria eran Inglaterra y algunos dominios británicos; así, cuando al congresista actualmente se le inicia juicio penal,



siempre se le comunica al presidente de la cámara la suerte de ese proceso, para cualquier eventualidad; indicó que los constitucionalistas ingleses no habían criticado aquello porque se actuaba con mucha prudencia.

Señaló que había que distinguir dos situaciones: por un lado, cuando el delito era cometido y el proceso se iniciaba antes de ejercer funciones, con un régimen especial; y, por el otro, cuando el delito se cometía en funciones y solo se le protegía en materias penales.

Recordó que en el siglo XIX en el Perú el congresista tenía inmunidad en asuntos civiles, pero que, en la actualidad, cuando un congresista cometía un delito, se le iniciaba el juicio antes de ejercer funciones, y se tenía que tener sentencia firme segunda instancia, siendo el levantamiento de inmunidad mero trámite con plazo automático de vencimiento para levantar el fuero, sin motivo para denegarlo, salvo que hubiese intenciones políticas.

Remarcó que en el caso descrito no había problema, pero que si el congresista era acusado en funciones se tornaba más complicado, dejando a la discrecionalidad del propio Congreso si le levantaba o no el fuero. Como es natural, indicó, no corría plazo de prescripción; en consecuencia, siempre estaba abierta la posibilidad de que cuando dejara el cargo se le podía denunciar penalmente, resaltando que eso conllevaría una reforma mínima en la Constitución.

Por último, indicó que había revisado todos los proyectos de ley que estaban colgados en la página web y que, si bien reconocía el esfuerzo desplegado de sistematización de los referidos proyectos, coincidía bastante con el contenido del proyecto de ley del ex congresista Marco Arana; y respecto a la posición de los dos colegas que le habían precedido con sus exposiciones, concordaba con la del señor Víctor García Toma.

El PRESIDENTE expresó su agradecimiento al señor Domingo García Belaúnde por su participación y le solicitó que permaneciera en la sesión para absolver las preguntas de los señores congresistas.

En esta estación, el PRESIDENTE comunicó que los congresistas ESPINOZA ROSALES, Rennán y TRUJILLO ZEGARRA, Gilmer se habían incorporado a la sesión y, seguidamente, procedió con conceder el uso de la palabra a los congresistas que quisieran formular preguntas a los expositores.

El congresista ROEL ALVA comentó que la inmunidad parlamentaria no era un derecho subjetivo de los parlamentarios, sino una garantía del cargo mismo y que, si se hablaba de eliminar la inmunidad parlamentaria, tendrían que analizarse los mecanismos respecto a la denuncia de los parlamentarios en ejercicio y saber el destino de la curul del congresista a quien se le hubiera aplicado la detención, arresto o medida de prisión preventiva y si ingresaba un accesorio para sustituirlo o lo que sucedería en una situación de ese tipo.

Asimismo, si se establecía la eliminación de la inmunidad parlamentaria, le preocupaba lo que podría suceder con la inmunidad de los magistrados del Tribunal Constitucional y del Defensor del Pueblo, porque la Constitución establecía que ellos también gozaban de la mismas garantías de los parlamentarios, entre ellas, la inmunidad; precisó que los magistrados del Tribunal Constitucional debían tener una protección que les garantizase autonomía ante la presión de otros poderes, pues era el órgano que resolvía todo a través de una última instancia ya sea tanto amparos o hábeas corpus como, sobre todo, procesos competenciales.

Puntualizó que si se pretendiese eliminar la inmunidad parlamentaria había que analizar la manera de garantizar la situación de los magistrados del Tribunal Constitucional y del Defensor del Pueblo, situaciones no previstas en los proyectos. Resaltó que no estaba de acuerdo con la opinión de que la inmunidad debía mantenerse tal como estaba porque la experiencia indicaba, como lo había manifestado uno de los ponentes, que la inmunidad había sido utilizada para la impunidad.

En su opinión, no podía mantenerse la inmunidad tal como estaba regulada y quería que se analizase plantear una posición intermedia en la que los expositores propusiesen que la garantía institucional de la inmunidad parlamentaria no se perdiese, pero que al mismo tiempo se pudiera legitimar esa institucionalidad sin que fuese utilizado en muchos casos por los parlamentarios como una herramienta para escapar de investigaciones y procesos judiciales o condenas, desprestigiando al Parlamento.

La congresista CHÁVEZ COSSIO, tras saludar a los tres constitucionalistas, expresó que coincidía más con la intervención y propuesta del señor Domingo García Belaúnde y del señor Víctor García Toma, sin dejar de valorar el análisis del señor César Landa Arroyo respecto de una institución que estaba siendo muy mal entendida por los congresistas, y recordó que este tema había sido ampliamente tratado en la tercera sesión ordinaria.

Consideró bastante injusto que los propios congresistas aludieran como argumento el gran número de pedidos de levantamiento de inmunidad y el bajo número de aceptación para levantarla —como si las cifras determinaran resolver el tema fondo— para colegir que necesariamente habría fallas en el tratamiento de la inmunidad por parte del Congreso.

Con relación al tema recordó lo sucedido con ella en el año 2001, cuando un juez —y no la Corte Suprema— pidió directamente el levantamiento de su inmunidad porque se le había comprendido en una denuncia de tráfico de armas de acuerdo a las normas procesales penales, puntualizando que a pesar de que a ella no había sido comprendida en el auto de apertura de instrucción, un fiscal había hecho el pedido de levantamiento de inmunidad al Congreso, el cual, por obvias razones, devolvió el caso.

Indicó que había muchas razones para pedir el levantamiento de inmunidad y recordó que no necesitó que le extendieran la citación, pues ella misma se presentó ante el juez y le

manifestó, en estricto apego a la verdad, que el pedido de levantamiento de inmunidad era defectuoso, lo cual podía pasar con frecuencia.

Puntualizó que los parlamentarios solo se referían la inmunidad parlamentaria cuando, como bien lo había destacado el congresista Roel Alva, la inmunidad también se aplicaba a los siete magistrados del Tribunal Constitucional y al Defensor del Pueblo, como lo establecían los artículos 161 y 201 de la Constitución.

Indicó que se trataba de una institución absolutamente incomprendida y señaló que la inmunidad no protegía contra hechos anteriores, por lo cual, en el caso del congresista Edwin Donayre, el proceso continuó mientras era congresista. Señaló que había personas que llegaban a ser congresistas con 10, 20 o 40 procesos, muchos de ellos injustos, y que tampoco avanzaban, porque se lograban controlar a nivel del Poder Judicial, un poder del Estado que no prestaba confianza, coincidiendo totalmente en ese punto con el señor Domingo García Belaúnde, pues se habían visto muchos abusos. Confiaba en que los congresistas se apartaran del populismo legislativo y se defendieran de la tentación de caer en él, remarcando que los congresistas querían quedar bien con la opinión pública.

Coincidió con el señor Domingo García Belaúnde en que no se podía considerar a los congresistas como al resto de la gente. Seguidamente, precisando que, si bien ella no era especialista en derecho penal, señaló que cuando un congresista era agredido o insultado se producía desacato a la autoridad, que no era el caso para cualquier otra persona que no estuviera investida como congresista. Indicó que se estaba argumentando simplemente que los congresistas no eran iguales porque recibían remuneraciones notoriamente mayores a las de cualquier otro ciudadano y, por ello, los mismos congresistas se prestaban ingenuamente a creer que tenían muchas prebendas. Al respecto, exhortó a guardar la prudencia y no boicotarse.

Además, indicó que quería saber la opinión de los expositores acerca de que no se hubiesen mencionado en los proyectos ni el artículo 161 y ni el 201 de la Constitución, referidos a la inmunidad para los miembros del Tribunal Constitucional y para el Defensor del Pueblo, respectivamente, considerando que por pulcritud y técnica legislativa se debería mencionarlos en la medida en que se modificaba el artículo 93 de la Constitución para eliminar la inmunidad parlamentaria.

Señaló que, ante tanta severidad para tratar el tema de la inmunidad parlamentaria, ella presentaría un proyecto de ley para eliminar la inmunidad de la que gozaba el Presidente de la República, por un tema ético, puesto que el Presidente tenía más de 40 investigaciones fiscales, pero que no podían ser materializadas por esa inmunidad. Añadió que, así como el señor Martín Vizcarra, durante el proceso electoral, había estado insistiendo en eliminar la inmunidad parlamentaria sin fijarse en que esta también beneficiaba a los miembros del Tribunal Constitucional, también había algunos congresistas que no habían advertido ese aspecto y que habían propuesto que fuese el Tribunal Constitucional el que la levantara.



La congresista RETAMOZO LEZAMA, tras expresar su agradecimiento a los expositores, manifestó que formularía dos preguntas solicitando que los tres ponentes den sus alcances al respecto.

En primer lugar, luego de señalar la existencia de dos posiciones respecto a la inmunidad, que consistían, por un lado, reformar la institución para limitar sus alcances y aclarar ciertos asuntos oscuros y, por el otro, eliminar la inmunidad de raíz —propuesta esta última en la que el Frepap coincidía con Alianza para el Progreso—, pidió que se precisara qué tanto se afectaría la función de un congresista si se retirara, eliminara o suprimiera la inmunidad parlamentaria. Preguntó si podría considerarse que se generaría un daño tan grave que impediría fiscalizar a autoridades. Además, de considerarse dañino su eliminación, pidió que le explicaran cómo en otros países donde no existía esta inmunidad no se generaban daños a la función parlamentaria, considerando en sus respuestas que actualmente ya existía la inviolabilidad de opinión.

En segundo lugar, respecto al Proyecto de Ley 4860/2020-CR, indicó que el Frepap, además de plantear eliminar la inmunidad parlamentaria, proponía suprimir el antejuicio político y modificar la inmunidad presidencial para restringirla únicamente al juicio político. De acuerdo con su propuesta, reitero que ya no existiría para nadie antejuicio político por los delitos de función y, en ese escenario, se preguntaba si los expositores consideraban que las propuestas planteadas en el referido proyecto de ley eliminaban la inmunidad del Presidente de la República o si era necesaria una modificación adicional, porque el Frepap quería que hubiese un trato igualitario y que tanto los congresistas como el Presidente de la República pudieran responder por delitos comunes y de función ante el Poder Judicial.

La congresista VÁSQUEZ CHUQUILIN precisó que, en las actuales circunstancias, había que ser muy responsables al tomar una decisión sobre la eliminación de una institución tan importante, histórica, que había generado a lo largo de muchos años —como correctamente lo había expresado el señor Víctor García Toma— una garantía procesal que no estaba referida a los congresistas ni a una persona que estaba ejerciendo el cargo, sino una garantía procesal del Congreso, como tal.

Consideró que se trataba de una institución que había demostrado ser muy eficiente cuando la democracia se había visto en tela de juicio o cuando el autoritarismo había querido ganar, por lo cual le parecía que era una institución que de alguna manera había jugado un rol importante para salvaguardar la autonomía de los parlamentos. Sin embargo, anotó, la mala utilización de esta institución en muchos países y en el Perú, generando desconfianza y el clamor popular adoptando posiciones como reacción que incluso iban por el camino de la eliminación de la inmunidad parlamentaria.

Sostuvo que su apreciación era que la mala utilización de una institución no significaba que esta fuese errónea y, en ese sentido, consideró que valdría la pena evaluar mejores mecanismos para aplicarlos, mirando con cierto aprecio las propuestas para modificarla y que ya sea el Poder Judicial u otro órgano decidiera sobre el levantamiento de la inmunidad,

pero anotando que aquello generaría interferencia sobre el principio de autonomía del Congreso, lo cual le parecía peligroso considerando que Poder Judicial, muy cuestionado, no daba garantías de imparcialidad.

Señaló que quería conocer su opinión acerca de plantear que se mantuviera el levantamiento de la inmunidad parlamentaria en el ámbito del Congreso, pero estableciendo algunas condiciones como, por ejemplo, plazos perentorios. Indicó que se había estado fallando en que el Congreso dejaba pasar el tiempo adrede sin pronunciarse. Sugirió que se estableciera un silencio positivo cuando no hubiese un pronunciamiento o demoras injustificadas o hubiese sentencia firme que no requiriese de la autorización del Congreso para levantar la inmunidad parlamentaria. Preciso que se trataba de una propuesta diferente a las de los proyectos que se estaban analizando.

La congresista PAREDES EYZAGUIRRE consideró que los congresistas habían descuidado resguardar el estado de derecho, la Constitución del Perú y el respeto al ser humano y que los presidentes habían violentado la ley. Asimismo, opino que los proyectos eran la consecuencia del blindaje de algunos congresistas, generando desconfianza, y de que había personas, consideradas constitucionalistas, que permitieron que el país cayese en una crisis política sin que ningún organismo saliera al frente para advertir de la violación de la ley y del estado de derecho.

Destacó que con la última exposición había quedado claro que de eliminarse la inmunidad se estaría ante un gravísimo riesgo, porque significaría que un congresista que investigara un caso de corrupción podría ser denunciado por cualquier persona. En ese sentido, preguntó si habría alguna posibilidad de garantizar a la población que hubiese un equipo o mecanismo que protegiera la Constitución del Perú, para que no se perdiese la inmunidad y continuase el trabajo de fiscalización.

El señor PRESIDENTE concedió el uso de la palabra al doctor César Landa Arroyo, quien había presentado sus excusas a los señores congresistas por tener que retirarse debido a que tenía que dictar clases en su calidad de docente universitario.

El señor LANDA ARROYO procedió a realizar algunas reflexiones en torno a las observaciones que habían formulado los congresistas y a absolver todas sus interrogantes.

Terminada su exposición, agradeció la invitación de la Presidencia y de los señores congresistas expresando que pasaría a retirarse cuando el Presidente lo señalase.

El señor PRESIDENTE agradeció la intervención del señor César Landa Arroyo para responder las inquietudes de los congresistas y prosiguió con la formulación de más interrogantes.

El congresista ALMERÍ VERAMENDI consideró que, en síntesis, las tres ponencias llegaban a un punto central respecto a que no estarían de acuerdo, en general, con el levantamiento de la inmunidad parlamentaria. Además, opinó que el señor César Arroyo Landa, por un lado, había pedido que, en caso hubiera una reforma, se hiciera con ponderación y



proporcionalidad y que, por otro lado, el señor García Toma había mostrado su escepticismo respecto al Poder Judicial, que aún tenía falencias, y no contaba con credibilidad dentro de la sociedad civil y, por último, el señor Domingo García Belaúnde no estaba de acuerdo con hacer reformas constitucionales.

Señaló, en ese sentido, que las tres ponencias apuntaban centralmente a que no existiera el levantamiento de la inmunidad y que los argumentos escuchados apuntaban a que, si realmente se iba a hacer una reforma, esta tendría que pasar no solo por auscultar el tema, sino buscar que las bancadas no solo respondan a un gesto político, entendido como una decisión inconsciente del poder mediático, que había atizado odio en contra del Parlamento afectándolo tremendamente como institución fundamental del Estado y opinaba que, en consecuencia, algunas reformas incentivarían el anarquismo, que ya se estaba manifestando dentro del país.

Resaltó que, en las últimas elecciones parlamentarias, el anarquismo juvenil había generado que el Frepap —resaltando el respecto que tenía por dicha bancada— pudiera alcanzar una alta votación, como símbolo, mas no en cuanto a votos preferenciales, y que pudiera ocupar un espacio en el Congreso, legítimamente, pero como un voto antisistema del segmento juvenil, junto con el voto en blanco y nulo.

Indicó que, ante una situación de anarquismo, en donde las organizaciones criminales, las asociaciones ilícitas de tráfico de terrenos y de tráfico de drogas en la selva, entre otros, crecían incesantemente, estas reformas no solo debían comprender la parte relacionada al derecho constitucional y a la legalidad, sino también lo que iba a incentivar en el país.

Para terminar, anotó que solo formularía una pregunta a los señores Víctor García Toma y Domingo García Belaúnde; quería saber si darle la potestad a la Corte Suprema de que se les abriese proceso penal a quienes estuvieran inmersos por la Constitución como responsables era directamente o indirectamente la injerencia de un Poder del Estado sobre otro. Al respecto puso como ejemplo que, durante su Presidencia en la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales, algunos cuestionaban la prerrogativa del Congreso de acusar constitucionalmente pronunciándose sobre la culpabilidad de ciertos delitos y que la Corte Suprema los debía procesar.

El congresista COSTA SANTOLALLA opinó que se debía eliminar la inmunidad parlamentaria, propuesta que formó parte de su oferta electoral y que hicieron pública durante la campaña electoral pasada. Indicó que no descartaba la posibilidad de llegar a una fórmula de consenso para que otra institución, distinta al Congreso, pudiera levantar la inmunidad parlamentaria en caso no se llegara a un consenso para eliminarla. Trayendo a colación las exposiciones, recordó que los congresistas también gozaban de la inviolabilidad de opinión y que no se les podía investigar, procesar ni sancionar por los votos emitidos; señaló que esa medida de protección no estaba en cuestión.

Del mismo modo, anotó que había el antejuicio por el cual no podían ser investigados ni procesados por la comisión de delitos de función sin el visto bueno del Congreso. Señaló que solo se estaba discutiendo la continuidad o no de la inmunidad que los protegía y que el Congreso decidiera permitir que proceda o no el proceso o arresto por delitos cometidos antes del ejercicio de la función congresal y por la comisión de delitos comunes durante el periodo parlamentario en que ejercían funciones.

Reiteró que estaban a favor de eliminar la inmunidad, que era la tendencia internacional, anotando que, en sistemas democráticos más desarrollados, como en países anglosajones, había sido eliminada esta protección, garantía o privilegio porque no era utilizada en la práctica y que ya se estaba empezando a eliminar en países de América Latina. Así, indicó que se había eliminado en Colombia y que tanto en Chile como en Bolivia se discutía la posibilidad de limitar esta prerrogativa.

Destacó la independencia que tenían en la actualidad tanto el Ministerio Público como el Poder Judicial, a pesar de sus dificultades y limitaciones y consideró difícil que el Poder Ejecutivo tuviera la capacidad de copar poderes del Estado independientes y autónomos como el Ministerio Público y el Poder Judicial.

Con relación a lo señalado por los dos últimos expositores invitados en el sentido de que la inmunidad era una herramienta para impedir la persecución política y estar a la defensiva, indicó que también había que considerar que solo el 8 % de los pedidos de levantamiento de inmunidad habían prosperado a lo largo de la historia republicana, lo cual era un problema recurrente que dañaba la imagen, credibilidad y prestigio del Congreso, por lo que ese problema demandaba ser corregido.

Para finalizar con sus reflexiones en torno al tema, indicó que la solución no pasaba por mantener el estatus quo, pues los congresistas se protegían entre sí a cambio de favores; por tanto, para acabar con la inmunidad sin retroceder a situaciones ya superadas, reiteró que apoyaría que fuese otra institución la encargada de levantar la inmunidad y, seguidamente, comunicó que debía retirarse de la sesión para asistir a la reunión convocada por la Comisión de Justicia y Derechos Humanos para discutir el proyecto sobre el deshacinamiento de los penales debido a la pandemia.

El congresista PÉREZ FLORES consideró que el problema de fondo no era la inmunidad, sino la impunidad porque había delincuentes disfrazados de políticos, haciendo de la política un negocio para robarle al país y amparándose en el artículo 93 de la Constitución Política del Perú. Señaló que, por un lado, muchos países estaban trabajando para eliminar la inmunidad de sus respectivas constituciones, como era el caso de Argentina, Estados Unidos e Italia, y, por el otro, había países que habían implementado mecanismos para eliminarlo o limitarlo, como era el caso de Colombia, Reino Unido y Canadá.

Consideró que era importante buscar mecanismos certeros para limitar el ingreso de la delincuencia al Congreso en caso de que no se llegara a suprimir el segundo párrafo del

artículo 93 de la Constitución. Mencionó que era médico de profesión de 40 años de edad, que se había desplazado del campo a la ciudad, con estudios de especialización y una vida decorosa; sin embargo, al poco tiempo de ser elegido congresista, se dirigió al Hospital del Niño porque había encontrado un gran problema y que el director junto, con otros médicos, lo estaban esperando con un fiscal porque estaba haciendo uso indebido de su trabajo.

Finalmente, destacó su voluntad de sacar adelante al país y señaló que había maneras de encontrar un justo medio para que al Congreso ingresasen personas que quisieran servir a la patria y no gente lumpen que quería utilizar ese poder para tener impunidad y no inmunidad.

La congresista OMONTE DURÁN, tras mencionar que, en su calidad de integrante de la bancada Alianza para el Progreso estaba alineada con la propuesta de eliminación de la inmunidad, consideró importante dar ese paso aclarando que no desconocía el peso que representaba la figura de la inmunidad como garantía procesal para la institución y no como un privilegio personal a pesar de que había sido usada dentro de esa interpretación por muchos representantes, dañando al Congreso.

Destacó que, siendo conscientes de lo valiosa que pudiera ser esta figura, debían adecuarse a los tiempos, las circunstancias y la voluntad del país de fortalecer la representación a pesar de los sacrificios que tendrían que hacerse, para que de esa manera el Congreso recuperase su vínculo con la ciudadanía, se fortalecieran los partidos políticos, se propiciara la educación de una población que elige a determinados candidatos a pesar de las denuncias y antecedentes negativos que pendían sobre ellos, situación que también ocurría con la elección de autoridades regionales y locales.

Señaló que el tema se debía enfrentar integralmente y que por eso se habían hecho análisis jurídicos y políticos de lo que representaba esta decisión y, en ese sentido, pidió la opinión de los expositores sobre el peso que acarrearía seguir salvaguardando la autonomía y la independencia de los congresistas que querían hacer una buena labor actuando con honestidad y corrección. Asimismo, quiso saber el peso que tendría el fortalecimiento del sistema de justicia con una sociedad civil más vigilante, con una alianza con los medios de comunicación, porque había tres espacios en los que, de aprobarse una reforma constitucional, esta tendría que apoyarse para salir al frente.

Para finalizar, preguntó sobre lo que representaría que el retiro de esta garantía también se aplicara para las altas autoridades, como el Presidente de la República o los miembros del Tribunal Constitucional.

El PRESIDENTE indicó que, habiendo terminado el rol de oradores, procedería a hacer algunos comentarios en su calidad de congresista representante de la bancada Alianza Para el Progreso, la cual había presentado un proyecto de ley sobre eliminación total de la inmunidad parlamentaria, que, según su opinión, no era una iniciativa populista ni demagógica.



Por otro lado, indicó que, si bien los expositores habían señalado que la inmunidad parlamentaria no era un privilegio, también era cierto que se trataba de una institución de protección para cualquier denuncia calumniosa contra un parlamentario a través de un tercero, como había sucedido con el ex congresista Víctor Andrés García Belaúnde respecto al caso Orellana. Sin embargo, consideró necesario señalar que las leyes no podían permanecer estáticas y lo ejemplificó con el caso de la Constitución Política de Estados Unidos de América, que era muy respetada en un país democráticamente institucional, pero a la que se le habían realizado enmiendas.

Consideró que las constituciones podrían ser mejoradas a través de reformas constitucionales, actualizándolas acorde con los problemas de la sociedad, puntualizando que las leyes no cambiaban a la sociedad, sino que las leyes se adaptaban a las necesidades de la sociedad.

Resaltó que, si bien era cierto que el objetivo de la inmunidad parlamentaria era noble e institucionalista para defenderse de las denuncias calumniosas y que el Parlamento pudiera trabajar en bien del país, la utilización de esa prerrogativa había ido degenerándose y recordó que en el periodo parlamentario del gobierno del señor Toledo Manrique hubo más de 31 pedidos de levantamiento de inmunidad en el Congreso y que todos ellos fueron declarados inadmisibles o improcedentes, situación que lamentablemente había continuado en los siguientes años, y aclaró que no solo había sucedido durante la vigencia de la Constitución de 1993, sino también la del año 1979.

Remarcó que se había ido degenerando esa situación hasta convertir la inmunidad parlamentaria en impunidad parlamentaria para muchos malos parlamentarios y recordó que a partir del año 2003 se cambió el Reglamento del Congreso para pudiera haber seguimiento judicial de procesos iniciados antes de ser elegidos parlamentarios; los congresistas que juraban el cargo no podían ser procesados por hechos anteriores a su juramentación.

Resaltó que había países cuyas constituciones no contemplaban la inmunidad parlamentaria y cuyo sistema democrático funcionaba bien, como era el caso de Colombia, Inglaterra, Noruega, los Países Bajos y Panamá. Indicó que en las constituciones políticas se debía revisar la primacía de la realidad, que finalmente era lo determinante.

A continuación, el PRESIDENTE concedió el uso de la palabra al señor Víctor García Toma para responder las preguntas de los congresistas.

El señor GARCÍA TOMA hizo comentarios precisando su posición ante las propuestas del levantamiento de la inmunidad parlamentaria y absolvió detalladamente las interrogantes de los congresistas.

El PRESIDENTE, tras agradecer la participación del señor Víctor García Toma, lo invitó a quedarse en la sesión algunos minutos más para escuchar al señor Domingo García



Belaunde, a quien le concedió el uso de la palabra para responder las interrogantes de los congresistas.

El señor GARCÍA BELAÚNDE absolvió las interrogantes de los señores congresistas y expresó su agradecimiento por haberle invitado para comunicar su parecer sobre los proyectos.

Continuando con el orden del día, el PRESIDENTE concedió la palabra al congresista Luis Carlos Simeón Hurtado, de la bancada de Acción Popular, para que sustentase el Proyecto de Ley 4882/2020-CR, de reforma constitucional que regula y precisa la inmunidad parlamentaria y la modificación al artículo 93 de la Constitución.

El congresista SIMEÓN HURTADO sustentó el Proyecto de Ley 4882/2020-CR, de reforma constitucional que regula y precisa la inmunidad parlamentaria. Señaló que el proyecto nacía de la necesidad de dejar en claro a la población peruana el sentido de la inmunidad parlamentaria tal como había señalado el Tribunal Constitucional en reiteradas sentencias. Manifestó que habían sido testigos de que en congresos anteriores los parlamentarios habían malinterpretado y utilizado mal esta figura, dando una sensación de impunidad o de blindaje. Finalmente, destacó que había presentado este proyecto de ley que proponía, en primer término, modificar el artículo 93 de la Constitución Política a efectos de regular y precisar los alcances de la inmunidad parlamentaria.

El PRESIDENTE, tras agradecer la sustentación del congresista Simeón Hurtado, levantó la sesión.

Eran las 18 h 34 min.