



Edward Málaga Trillo

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"



**PROYECTO DE RESOLUCIÓN
LEGISLATIVA QUE REGULA LA
RESPONSABILIDAD ÉTICA
PARLAMENTARIA ANTE EL
ALLANAMIENTO DE LOS CARGOS
DENUNCIADOS**

Los congresistas que suscriben, a iniciativa del congresista **EDWARD MÁLAGA TRILLO**, en ejercicio del derecho a la iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y, de conformidad con los artículos 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente proyecto de resolución legislativa:

**RESOLUCIÓN LEGISLATIVA QUE REGULA LA RESPONSABILIDAD ÉTICA
PARLAMENTARIA ANTE EL ALLANAMIENTO DE LOS CARGOS
DENUNCIADOS**

Artículo 1. Objeto de la resolución legislativa

La presente resolución legislativa tiene por objeto establecer el procedimiento inmediato en el caso de que un congresista se allane a los cargos por los que fue denunciado en el marco de una infracción al Código de Ética Parlamentaria.

Artículo 2. Finalidad de la resolución legislativa

La presente resolución legislativa tiene por finalidad garantizar el fortalecimiento de la institucionalidad del Congreso de la República, priorizando su defensa inmediata ante una infracción ética indubitable por parte de un parlamentario.

Artículo 3. Modificación del artículo 11 del Código de Ética Parlamentaria

Modifícase el artículo 11 del Código de Ética Parlamentaria, en los siguientes términos:

"Artículo 11. El procedimiento de investigación ante la Comisión de Ética Parlamentaria se inicia de oficio o a pedido de parte. Las denuncias deben cumplir los requisitos establecidos en el Reglamento de la Comisión de Ética Parlamentaria.

Las denuncias de parte pueden ser presentadas por:

- a. Uno o varios Congresistas.
- b. Cualquier persona natural o jurídica afectada por la conducta del Congresista con la documentación probatoria correspondiente. La parte denunciante puede aportar nuevas pruebas durante la investigación y participar en el procedimiento de acuerdo con el Reglamento de la Comisión de Ética Parlamentaria.

La Comisión de Ética Parlamentaria actúa de oficio, por acuerdo de la mayoría simple de sus miembros, al tener conocimiento de actos contrarios al Código de Ética Parlamentaria.

Si durante el trámite del procedimiento el congresista reconoce haber cometido los hechos por los que fue denunciado y/o se allana a la denuncia, la Presidencia de la Comisión de Ética Parlamentaria prioriza el caso y emite informe, recomendando la sanción que corresponda en un plazo máximo de dos (2) días hábiles. Una vez emitido el informe, este se somete a debate y votación en la próxima sesión del Pleno del Congreso de la República".

Artículo 4. Incorporación de la tercera disposición final y transitoria

Incorpórase la tercera disposición final y transitoria en los siguientes términos:

"TERCERA. El Reglamento del Código de Ética Parlamentaria se adecúa a los lineamientos establecidos en el último párrafo del artículo 11 del Código de Ética Parlamentaria".

Lima, enero de 2023.



Firmado digitalmente por:
MALAGA TRILLO George
Edward FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 31/01/2023 18:51:23-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Luego de la vacancia presidencial del 7 de diciembre de 2022, la perspectiva actual nacional de un adelanto de elecciones generales al 2024 requiere que el Congreso de la República cumpla su rol legislativo y apruebe las reformas necesarias para garantizar la gobernabilidad e institucionalidad democrática en el Perú.

Resulta trascendental que se priorice reformas como, por ejemplo, la renovación parlamentaria por desempeño, el restablecimiento del equilibrio de poderes (precisión de la regulación de la vacancia presidencial y de las condiciones para la disolución del Congreso); el retorno a la bicameralidad y la reelección limitada de congresistas, la incorporación de los delitos de corrupción de funcionarios para poder acusar al presidente de la República; la sincronización de las elecciones congresales con las presidenciales en segunda vuelta; entre otras.

En ese orden de ideas, considerando la relevancia nacional de contribuir a la reforma política en el Perú, se propone, a través del presente proyecto de resolución legislativa, regular un procedimiento sumarísimo ante la Comisión de Ética cuando el parlamentario se allana a los cargos denunciados. En otras palabras, fortalecer la institucionalidad del Congreso de la República, priorizando su defensa inmediata ante una infracción ética indubitable por parte de un parlamentario.

Al respecto, es importante mencionar que el Perú posee un modelo de democracia representativa, donde a través de elecciones libres y transparentes los peruanos escogen democráticamente a quiénes los van a representar en el Congreso de la República. Por ello, la Constitución Política del Perú establece en su artículo 45 que "el poder del Estado emana del pueblo. Quienes lo ejercen lo hacen con las limitaciones y responsabilidades que la Constitución y las leyes establecen"¹.

También, en esa misma línea, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha desarrollado en su Opinión Consultiva OC-28/21 lo siguiente: "Tanto la Carta Democrática como el artículo 23 de la Convención Americana y el artículo XX de la Declaración Americana, establecen la obligación de realizar elecciones periódicas. En este sentido, la Corte ha señalado que la realización de elecciones para escoger a los representantes del pueblo es uno de los fundamentos principales de las democracias representativas"².

¹ Constitución Política del Perú de 1993, art. 45.

² Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2021). *Opinión Consultiva OC-28/21*, párr. 72.

Cabe destacar que el régimen de gobierno que establece la Constitución peruana concede a los parlamentarios diversas funciones y prerrogativas, debido a que el Perú posee un sistema político de presidencialismo atenuado. Por ende, en el marco de sus atribuciones constitucionales, los congresistas de la República ostentan un poder significativo y, de así quererlo, pueden lograr obstaculizar arbitrariamente la labor del gobierno por simple revanchismo político o promover *lobbies* para favorecer intereses de terceros.

Estos actos son, claramente, reprochables desde la perspectiva de la ética, pues constituyen un uso indebido del cargo que les confirió la población. Por lo tanto, ante este potencial ejercicio distorsionado de la función congresal, que atenta contra la ética, es imperativo que el Congreso de la República tome medidas concretas para asegurar una adecuada conducta de los parlamentarios y, ante conductas que violen la ética parlamentaria, se aseguren que dicho parlamentario reciba, en el marco de un debido procedimiento, una sanción razonable y proporcional a la falta ética perpetrada.

También, Carlos Gómez, académico mexicano cuya línea de investigación es el derecho parlamentario hace énfasis en que "la función legislativa se desempeña en un ambiente que se caracteriza por la existencia de diversos aspectos que vulneran seriamente la ética parlamentaria, como son la presencia de conflictos de intereses; la opacidad en el financiamiento de partidos y campañas políticas; la poca vigilancia en las declaraciones patrimoniales de los legisladores; la incompatibilidad entre la búsqueda del bien común y el ejercicio real de la función legislativa, entre otros"³.

Por otro lado, la ética de las personas se construye a partir del concepto del deber. En ese sentido, por la importancia de la labor congresal se requiere un absoluto compromiso de los parlamentarios de realizar su trabajo con buena voluntad para servir al país y con una conducta intachable. En mérito a ello, la existencia del Código de Ética Parlamentaria se sustenta en la necesidad de velar por la adecuada conducta de los legisladores, quienes han sido electos por los ciudadanos para representarlos, legislar y fiscalizar.

Sobre el Código de Ética Parlamentaria, es posible afirmar que es un instrumento jurídico dentro de la organización del Parlamento que contiene un compendio de normas internas de obligatorio cumplimiento para cada uno de los 130 parlamentarios. A través de este código, se establecen infracciones y sanciones a conductas de los congresistas que atenten contra los estándares de una adecuada ética parlamentaria. Efectivamente, dichos estándares dependen de una valoración política de estas autoridades democráticamente electas, que tienen la potestad

³ GÓMEZ, C. (2006). Hacia una ética parlamentaria. En: *International Journal of Good Conscience* (1). Ciudad de México: Daena, p. 129.

constitucional para autorregular su normativa interna, incluyendo este código de conducta.

Asimismo, César Delgado-Guembes, constitucionalista y ex Oficial Mayor del Congreso, considera que "la falta de virtud en el representante desacredita al Congreso, pero también mina y destruye la calidad del vínculo en el que creemos quienes esperamos ser correctamente representados en nuestra república. Virtud no es cuestión de gestos, de poses ni de imagen, sino de un comportamiento acorde con la misión que debe cumplirse en un puesto público"⁴.

Entonces, el Congreso como institución tiene un deber de actuar de forma inmediata ante la existencia de parlamentarios carentes de virtud y ética. En este sentido, si un parlamentario reconoce haber cometido hechos denunciados que califican como falta ética y ello no tiene un efecto directo en la tramitación célere de la denuncia, la afectación negativa tiene incidencia directa en la institución parlamentaria. No es razonable que, existiendo un allanamiento en un procedimiento parlamentario, el Congreso a través de la Comisión de ética, demore meses para emitir una decisión. El transcurso del tiempo en este caso mella la buena imagen del Parlamento, pues la opinión pública tiene la certeza de que existe un parlamentario que ha faltado a la ética y, pese a ello, sigue ejerciendo sus funciones con regularidad y por un tiempo que no está justificado.

Un caso reciente fue el del congresista Freddy Ronald Díaz Monago. Al respecto, el Informe Final 60-2021-2022/CEP-CR aprobado por unanimidad en la Comisión de Ética Parlamentaria concluyó lo siguiente:

"Se ha acreditado que el denunciado bebió licor los días 26 y la madrugada del 27 de julio de 2022, según su propio dicho en las instalaciones del Congreso de la República y en su despacho congresal.

Se ha acreditado conforme a la declaración de la abogada del denunciado y no contradicha por éste, que el denunciado mantuvo relación sexual con su trabajadora (...) "⁵.

Por obvias razones, el caso obtuvo notoriedad al punto de volverse mediático. Adicionalmente, había un claro interés de la opinión pública en que se determine su responsabilidad política y penal por lo alegado. Además, se generó una controversia ante la excesiva demora del Congreso de la República en sancionar al entonces congresista Freddy Díaz en la Comisión de Ética Parlamentaria, considerando que él se allanó a las imputaciones de haber consumido bebidas alcohólicas en las inmediaciones del Parlamento, en otras palabras, aceptó dichos cargos. Inclusive, él manifestó su voluntad y disposición de acatar la mayor sanción

⁴ DELGADO-GUEMBES, C. (2011). *Para la representación de la República*. Lima: Fondo Editorial del Congreso de la República, p. 629.

⁵ Comisión de Ética Parlamentaria. (2022). *Informe Final 60-2021-2022/CEP-CR*. Lima: Congreso de la República del Perú.

contemplada en el Código de Ética Parlamentaria; suspensión por 120 días sin goce de haber, debido a su conducta antiética.

A pesar de que dicho congresista admitió su conducta antiética de consumir bebidas alcohólicas en las inmediaciones del Parlamento y aceptó recibir la máxima sanción, el caso siguió su trámite en la Comisión de Ética Parlamentaria, con los plazos y dilaciones de un procedimiento sancionador regular. Esto contribuyó a un mayor desprestigio en la imagen del Congreso de la República, que tenía todas las herramientas jurídicas y políticas para actuar con la celeridad que el contexto ameritaba.

Por consiguiente, compartimos la reflexión de César Delgado-Guembes, constitucionalista y ex Oficial Mayor del Congreso, en su obra "Manual del Parlamento", donde afirma que "como el Congreso aborde los acontecimientos de relevancia ética en su ámbito político depende la posibilidad de convencer a la colectividad que quienes la representan lo hacen haciendo el esfuerzo auténtico y genuino de proceder sin velamientos ni hipocresías"⁶.

No atender con celeridad los casos de infracciones éticas de congresistas, cuándo dichos legisladores se han allanado a los cargos que se le imputan, proyecta en la ciudadanía una idea de impunidad y blindaje entre congresistas. Esto, evidentemente, merma la imagen del Congreso de la República y ahonda las brechas de representatividad en el Perú que dan origen a protestas ciudadanas en rechazo al Parlamento.

Por ende, para agilizar los procedimientos sancionadores en la Comisión de Ética Parlamentaria cuando el congresista se ha allanado a los cargos que se le imputan, corresponde realizar esta modificación al Código de Ética Parlamentaria. Si el parlamentario admite que ha cometido la falta ética que se le imputa, no hay ninguna investigación que conducir en el fuero de la Comisión, puesto que hay una admisión explícita del imputado respecto a su culpabilidad.

Es en mérito a ello que este proyecto de resolución legislativa establece la regulación de un procedimiento sumárisimo y diferenciado, donde ante el allanamiento por parte del congresista de la República imputado, la Presidencia de la Comisión de Ética Parlamentaria tiene el deber de priorizar el caso y emitir un informe que recomiende la sanción que corresponda en un plazo máximo de dos días hábiles. A su vez, luego de emitido el informe, este tendrá que ser sometido a debate y votación en la próxima sesión del Pleno del Congreso de la República.

⁶ DELGADO-GUEMBES, C. (2012). *Manual del Parlamento*. Lima: Fondo Editorial del Congreso de la República, p. 561.

Esta reforma al Código de Ética Parlamentaria permitirá actualizar este cuerpo normativo para que atienda los desafíos a los que se enfrenta el Parlamento en el futuro, más aún considerando el antecedente del reciente caso del excongresista Freddy Díaz. En esa línea, sobre la importancia de aprobar y reformar un Código de Ética Parlamentaria, Roberto Mayor, jurista español y director de los Servicios Jurídicos de las Cortes de Castilla-La Mancha resalta que “demostraría también a la ciudadanía que sus representantes tienen la voluntad de tomar medidas para instaurar, mantener y promover unos valores éticos en sus respectivas cámaras que fomenten valores como la honradez. Se añade que el valor educativo de elaborar un código y mantenerlo actualizado resulta clave para un parlamento en una etapa de crisis de credibilidad, por lo que deben ser los propios parlamentarios los que tomen la iniciativa o, por lo menos, quienes deben tomar parte activa en su elaboración”⁷.

Actualmente, el Congreso de la República ha sido empujado por el precipicio del desprestigio institucional debido a la conducta reprochable y éticamente cuestionable de algunos de sus congresistas. Lamentablemente, por la conducta de estos malos parlamentarios y por la dilación de los procesos sancionadores en el Congreso, se afecta a la institución en su conjunto. Si bien la falta de aceptación del Parlamento por parte de la ciudadanía ha sido un problema recurrente para la nación, que sin duda ha debilitado significativamente a la democracia representativa, lo cierto es que corresponde que el Poder Legislativo dé señales reales, directas y concretas de la implementación de mejoras que fortalezcan la institucionalidad y la legitimidad de ejercicio de este poder del Estado.

ANÁLISIS COSTO - BENEFICIO

De conformidad con el artículo 79 de la Constitución, la presente iniciativa legislativa no implica aumento del gasto público. La norma, más bien, atiende la necesidad imperante de modificar el Código de Ética Parlamentaria para establecer un procedimiento sumarisimo ante el allanamiento del congresista respecto a los cargos denunciados.

1. Identificación de grupos de interés o actores

- a) El Estado
- b) La sociedad
- c) El Congreso

⁷ MAYOR, R. (2017). Los códigos éticos o códigos de conducta en los parlamentos o asambleas legislativas: la necesidad de su implementación. En: *Anuario Parlamento y Constitución* (17). Toledo: Universidad de Castilla-La Mancha y Cortes de Castilla-La Mancha, p. 112.

2. Impactos positivos y negativos por actor

EL ESTADO	
Beneficios	Costo
- Recupera su legitimidad social al regular un procedimiento sumarísimo ante la Comisión de Ética Parlamentaria cuando el congresista se ha allanado a los cargos imputados. - Promueve una adecuada conducta ética de los parlamentarios. - Consolida la institucionalidad democrática del Congreso de la República, en defensa del Estado Constitucional de Derecho.	- La iniciativa legislativa no genera ningún costo ni gasto adicional al patrimonio del Estado.

LA SOCIEDAD	
Beneficios	Costo
- Fortalece la confianza de la sociedad en la labor del Parlamento respecto a la sanción efectiva y célere de faltas éticas de los congresistas. - Contribuye a reducir las brechas de representatividad entre la ciudadanía y sus congresistas.	- La iniciativa legislativa no genera ningún costo ni gasto adicional al patrimonio del Estado.

- Promueve el mensaje de la importancia de la ética y el establecimiento de responsabilidades.	
--	--

EL CONGRESO	
Beneficios	Costo
- Se mejora la regulación de la responsabilidad ética parlamentaria. - Se contribuye a implementar una modificación al Código de Ética Parlamentaria que forma parte del paquete de reformas para un mejor Congreso. - Se fortalece la imagen e institucionalidad democrática del Congreso de la República, demostrando voluntad política de los legisladores para establecer sanciones efectivas y céleres ante faltas éticas.	- La iniciativa legislativa no genera ningún costo ni gasto adicional al patrimonio del Estado.

EFFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN

El presente proyecto de resolución legislativa establece, a través de una modificación al Código de Ética Parlamentaria, un procedimiento sumarísimo ante el allanamiento del congresista de la República respecto a los cargos imputados ante la Comisión de Ética Parlamentaria.

Efectivamente, dicha modificación permitiría que, ante el allanamiento por parte del congresista de la República imputado, la Presidencia de la Comisión de Ética Parlamentaria tendrá el deber de priorizar el caso y emitir un informe que recomiende la sanción que corresponda en un plazo máximo de dos días hábiles. A su vez, luego de emitido el informe, este tendrá que ser sometido a debate y votación en la próxima sesión del Pleno del Congreso de la República.

En ese sentido, el aporte de esta innovación legislativa consta del establecimiento de la sanción al parlamentario que se ha allanado a los cargos denunciados, en el marco de un debido procedimiento, de manera más célere y sin dilaciones innecesarias que proyectan en la ciudadanía una mermada imagen del Congreso como institución donde impera la impunidad y el blindaje entre congresistas de la República.

Además, es relevante precisar que esta iniciativa legislativa forma parte de un bloque de reformas políticas comprendidas dentro de la categoría de reformas para un mejor Congreso. En mérito del creciente desprestigio y la falta de legitimidad de ejercicio del Congreso de la República ante la ciudadanía, es trascendental realizar un análisis introspectivo para identificar los problemas y abordarlos, a través de reformas concretas; de índole constitucional y también al Reglamento del Congreso.

Algunas de estas reformas para un mejor Congreso ya han sido aprobadas por el Parlamento y forman parte del ordenamiento jurídico peruano. Por ejemplo, en el 2021 se aprobó la Ley N° 28245, Ley de reforma constitucional que elimina la inmunidad parlamentaria. Esto, con el objetivo de que personas dentro de procesos penales no postulen al Congreso para conseguir impunidad y no ser arrestados.

También, en el 2020, otra de las iniciativas que se ha aprobado en esa línea es la Ley N° 31042, Ley de reforma constitucional que incorpora el artículo 34-A y el artículo 39-A sobre impedimentos para postular a cargos de elección popular y ejercer función pública. De manera que se garantiza que quienes postulen al Congreso en los comicios electorales sean personas que no han sido condenadas por delito doloso en primera instancia.

En consecuencia, con esta norma, se busca perfeccionar el Código de Ética Parlamentaria para regular un procedimiento sumarísimo ante la Comisión de Ética que permita, en el marco de un debido procedimiento parlamentario, sancionar de

reforma más célere y efectiva al congresista que ha perpetrado una falta ética y que se ha allanado a los cargos imputados.

Esto, sin duda, puede mejorar la situación del futuro Congreso al garantizar que no exista una demora desproporcionada en la determinación de la responsabilidad y el establecimiento de sanciones a las inconductas de los parlamentarios que han atentado contra la ética, y han aceptado haber realizado los actos bajo los cuales se les denuncia.

RELACIÓN DE LA INICIATIVA CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

El proyecto de resolución legislativa contribuye con la Política de Estado N° 1, que gira en torno al "Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho", dado que contribuye a reestablecer la confianza de la población en sus autoridades democráticamente electas como congresistas de la República, a través de la regulación de un procedimiento sumarisísimo ante la Comisión de Ética Parlamentaria cuando el parlamentario se allana a los cargos denunciados. Así, los parlamentarios pueden demostrar su compromiso democrático con cumplir los estándares de ética pública correspondientes a la función congresal que ejercen.

Por ende, este presente proyecto de resolución legislativa viabiliza que futuras composiciones del Congreso de la República cuenten con las herramientas normativas para realizar una defensa inmediata del Parlamento ante una infracción ética indubitable por parte de un parlamentario. Evidentemente, esta medida aporta significativamente a la consolidación de la institucionalidad del Poder Legislativo, que debe ser contundente en su actuar para determinar responsabilidades y sancionar, en el marco de un debido procedimiento, conductas que atentan contra la ética parlamentaria.

Por otro lado, el presente proyecto de resolución legislativa también contribuye con la Política de Estado N° 2, que gira en torno a la "Democratización de la vida política y fortalecimiento del sistema de partidos", debido a que esta iniciativa demuestra que un paso importante para garantizar una vida política democrática en el Perú es que el Congreso sea categórico en sancionar de forma racional, proporcional y célere a sus integrantes, en el marco de un debido procedimiento, ante la demostración de una inconducta.

También, cabe resaltar que esta modificación normativa atiende a la imperante necesidad de reivindicar la imagen del Congreso de la República, actualmente mermada ante los ciudadanos que, en ejercicio de sus derechos políticos, llevaron a sus representantes al poder. Si bien los 130 parlamentarios reflejan la diversidad política; ideológica; étnica; de género; cultural; geográfica; económica; educacional;

generacional y lingüística del país, lo cierto es que tienen el deber de regir su conducta por valores, principios y ética.

A su vez, el proyecto de resolución legislativa contribuye con la Política de Estado N° 26, que gira en torno a la "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", debido a que se ratifica la importancia de los principios éticos en el servicio a la nación a través de la regulación de la responsabilidad ética parlamentaria ante el allanamiento de los cargos denunciados.

Por consiguiente, esta iniciativa legislativa refleja la voluntad política del Congreso de la República de aprender de la experiencia obtenida en mérito del caso Freddy Díaz, y dar un mensaje claro de que se están implementando medidas de autorregulación en el Parlamento con el fin de dar a la Comisión de Ética Parlamentaria las herramientas para procesar en un tiempo razonable y de manera prioritaria los casos en los que el parlamentario se allana a los cargos denunciados.

Asimismo, el proyecto de resolución legislativa contribuye con la Política de Estado N° 28, que gira en torno a la "Plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos y acceso a la justicia e independencia judicial", ya que se busca incorporar en el Código de Ética Parlamentaria este procedimiento sumarisimo que se condice con el espíritu de la Constitución de velar por una buena administración pública en concordancia con los principios democráticos, respecto a la labor que ejercen todos los altos funcionarios, incluyendo a los congresistas de la República.

En ese sentido, la relevancia de esta norma es que es una garantía para tener un mejor Congreso, donde se asegura que el Parlamento no vuelva a caer en el absurdo de tener que conducir el procedimiento sancionador bajo los plazos regulares y realizar una investigación en la Comisión de Ética Parlamentaria, cuando el congresista imputado se ha allanado a dichos cargos. Así, se deja atrás este vacío normativo generado por el Código de Ética Parlamentaria, permitiendo procedimientos más céleres y sanciones efectivas; en este supuesto, bajo el marco de las garantías que identifican a un debido procedimiento parlamentario.

Lima, enero de 2023.