

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

**REFORMA DEL ARTÍCULO 110 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA
ELIMINACIÓN DE LA INMUNIDAD DE MIEMBROS DE
LOS SUPREMOS PODERES INVESTIGADOS
POR DELITOS DE CORRUPCIÓN**

**VARIOS SEÑORES DIPUTADOS Y
SEÑORAS DIPUTADAS**

EXPEDIENTE N.º 21.571

**DEPARTAMENTO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS
UNIDAD DE PROYECTOS, EXPEDIENTES Y LEYES**

NOTA: A solicitud de parte interesada, este Departamento no realizó la revisión de errores formales, materiales e idiomáticos que pueda tener este proyecto de ley.

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

REFORMA DEL ARTÍCULO 110 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA ELIMINACIÓN DE LA INMUNIDAD DE MIEMBROS DE LOS SUPREMOS PODERES INVESTIGADOS POR DELITOS DE CORRUPCIÓN

Expediente N.º 21.571

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

Nuestra Constitución Política le confiere a los diputados y diputadas, ministros y ministras y demás funcionarios y funcionarias que integran los Supremos Poderes una serie de prerrogativas dirigidas a facilitarles el ejercicio pleno de sus cargos, sin enfrentar obstáculos o limitaciones que puedan distraerles de la altísima responsabilidad que han asumido con la Patria.

Dentro de estas prerrogativas destaca el fuero de improcedibilidad penal conocido también como inmunidad, según el cual una persona que integra los Supremos Poderes no puede ser detenida ni procesada penalmente sin la autorización previa de la Asamblea Legislativa, que, mediante votación de dos terceras partes de sus integrantes, declare que hay lugar a la formación de una causa penal contra ella (artículos 110 y 121 incisos 9) y 10) de la Constitución Política)

El objetivo de este privilegio es evitar que se utilicen las acusaciones y demandas injustificadas como un mecanismo para obstruir la labor de las y los integrantes de los Supremos Poderes. Se parte del principio de que quienes ostentan altos cargos dentro de la jerarquía del Estado solo deben someterse a procesos penales cuando existan indicios suficientes de que la causa por la comisión de un delito se encuentra bien fundamentada y no es un mero ardid para impedir que el funcionario o funcionaria desempeñe sus labores o un burdo caso de persecución política.

En el caso de la Asamblea Legislativa la inmunidad busca preservar la integración pluralista del órgano y el ejercicio pleno de la representación popular. Los diputados y diputadas tenemos inmunidad para ejercer nuestra función de control político sobre las actuaciones del Gobierno y los demás poderes del Estado e instituciones públicas sin estar sometidos a constantes ataques y amenazas de acusaciones penales infundadas. La inmunidad permite que las y los representantes populares podamos decir y denunciar lo que el pueblo quiere manifestar pero no se atreve por miedo a represalias, ejercidas mediante la utilización abusiva del poder punitivo del Estado.

Nuestra Constitución Política exige una votación por mayoría calificada para que la Asamblea Legislativa pueda operar el levantamiento de la inmunidad, como una garantía adicional dirigida a preservar la conformación representativa del

Parlamento. La mayoría calificada implica altos niveles de consenso entre las diversas fuerzas políticas representadas. Este requisito busca alejar la tentación de utilizar arbitrariamente la potestad de levantar la inmunidad, por ejemplo para perseguir a fuerzas políticas minoritarias.

No obstante su importancia, estos institutos también tienen sus debilidades. Para garantizar su adecuado funcionamiento, debe presuponerse que en la Asamblea Legislativa siempre existirá un análisis racional sobre el mérito de una causa penal contra integrantes de los Supremos Poderes. Que se descartarán acusaciones malintencionadas e infundadas, pero que se procederá a levantar la inmunidad siempre que existan indicios comprobados de la comisión de un delito.

Pero lo anterior no necesariamente ocurre en la realidad. Es posible que las fuerzas políticas mayoritarias también utilicen la inmunidad como un escudo para impedir la investigación de cualquier hecho delictivo cometido por integrantes de los Supremos Poderes. En efecto, un uso abusivo del fuero de improcedibilidad penal puede impedir que se investiguen, se juzguen y se sancionen hechos delictivos graves cometidos por quienes ocupan los más altos cargos de la jerarquía del Estado, convirtiendo una prerrogativa necesaria en un privilegio odioso. En estos casos, una fracción legislativa que tiene veinte o más diputados podría bloquear cualquier investigación, aunque se encuentre debidamente justificada. Ese bloqueo puede darse por intereses corporativos y partidarios o incluso por cálculo político.

En tales casos, la inmunidad puede convertirse en impunidad. Aunque nuestra legislación penal establece que el ejercicio de un cargo público dotado de inmunidad suspende la prescripción de la acción penal, en la práctica, la imposibilidad de investigar infracciones inmediatamente después de recibida una denuncia puede significar la diferencia entre una investigación exitosa y una trunca. El paso del tiempo, permite ocultar indicios y desaparecer pruebas, sobre todo si se ostenta una posición de poder. Mientras más tiempo se retrase el inicio de una investigación es más difícil que prospere, especialmente si tampoco es posible ejecutar actos para recabar prueba o aplicar medidas cautelares indispensables, como un allanamiento o la suspensión de la persona investigada del cargo público que ocupa.

En la Costa Rica moderna resulta imperativo revisar los alcances y los límites de la inmunidad de miembros de los Supremos Poderes. Nuestra población requiere mayor participación y transparencia en el manejo de los asuntos públicos. Cada vez hay más consciencia sobre la importancia de los instrumentos de la rendición de cuentas. Como nunca antes hay consciencia y preocupación por el daño social que causa un fenómeno que amenaza con destruir nuestras instituciones: la corrupción.

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, aprobada por Costa Rica mediante la Ley N.º 8557, reconoce en su preámbulo *“la gravedad de los problemas y las amenazas que plantea la corrupción para la estabilidad y seguridad de las sociedades al socavar las instituciones y los valores de la democracia, la ética y la justicia y al comprometer el desarrollo sostenible y el imperio de la ley”*.

Los delitos de corrupción implican el uso de la función pública para satisfacer intereses particulares y el desvío de bienes y recursos públicos hacia fines distintos a la satisfacción del interés público. Esta desviación, distracción o malversación de recursos públicos impide que dichos recursos se inviertan eficientemente en los diversos programas públicos concebidos para mejorar las condiciones de vida de nuestra población. El daño que le causa la corrupción a la sociedad, especialmente a las personas más vulnerables y necesitadas es de cuantía inestimable. Los cuantiosos recursos que se pierden en el camino, que podrían destinarse a reducir la pobreza, mejorar los servicios públicos de salud y educación o proveer a nuestro pueblo de vivienda digna,

Desde esta perspectiva, podemos afirmar que la corrupción es un crimen contra los derechos humanos, pues socava los esfuerzos del Estado costarricense para garantizar a toda la población la plena satisfacción de sus derechos fundamentales.

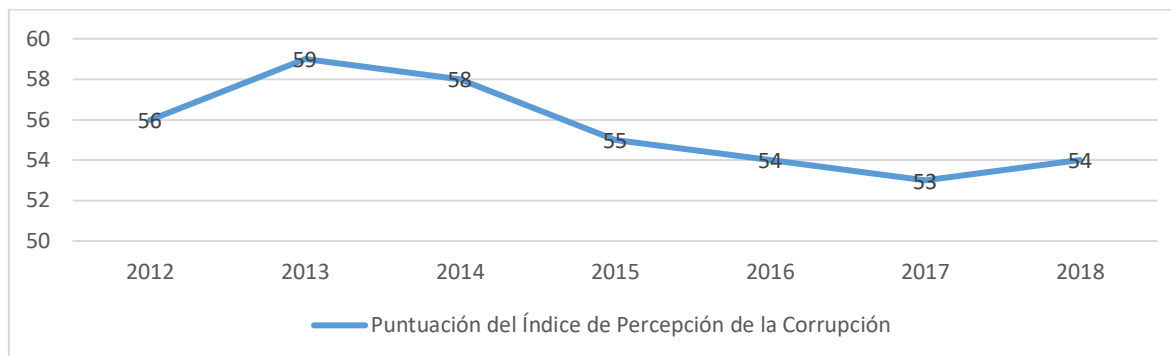
El Foro Económico Mundial ha estimado que el costo de la corrupción global es de al menos 2,6 billones de dólares, equivalentes al 5% del Producto Interno Bruto mundial.¹

El daño que causan los delitos de corrupción no es solo de orden económico y social. La corrupción es un cáncer que mina lentamente la credibilidad y la confianza de nuestro pueblo en las instituciones democráticas, tal y como ha quedado demostrado tras los recientes escándalos que involucraron a altos jerarcas de los últimos gobiernos. *“Quizás el síntoma más visible del daño de la corrupción sobre la democracia se refiere a la apatía que genera en los ciudadanos sobre el tema de la política y los políticos. De hecho la mayoría de las encuestas de opinión señalan que los costarricense se sienten “decepcionados” por la clase política”* y dudan de ejercer su voto como consecuencia de los graves casos de corrupción que han azotado al país en los últimos años. (Acuña: 2004)

Entre el año 2017 y 2018, Costa Rica bajó de la posición 38 a la 48 (de 180 países) en el *Corruption Perceptions Index 2018* de *Transparency International*. Presentando una reducción absoluta de 3 puntos en el índice.

¹ <https://news.un.org/es/story/2018/09/1441292>

Gráfico No. 1.
Índice de Percepción de la Corrupción, Costa Rica, 2012-2018.



Fuente: Elaboración propia con datos del *Corruption Perceptions Index* de *Transparency International*. Datos disponible en https://www.transparency.org/files/content/pages/2018_CPI_FullResults.zip

Por esta vía también se produce un grave deterioro de los parámetros éticos en toda la sociedad. Se desvirtúan los intentos por inculcar estos valores en las nuevas generaciones, pues la incoherencia entre los que se dice y lo que se hace es la forma más eficaz de vaciar de contenido un discurso. El mal ejemplo de los altos jerarcas se traslada al resto de la función pública, de forma tal que empieza a percibirse como “normal” el saqueo de la Hacienda Pública.

Ante este panorama, el Estado costarricense debe tomar medidas excepcionales para combatir el flagelo de la corrupción y evitar la impunidad de los delitos de corrupción, especialmente cuando son cometidos por quienes ocupan los más altos cargos de dirección del Estado costarricense. En particular no debe volver a permitirse que la inmunidad de los miembros de los Supremos Poderes sea usada como “escudo” para encubrir actos de corrupción.

El uso abusivo del fuero de improcedibilidad de altos jerarcas es sin duda alguna un factor que ha contribuido y podría contribuir con más fuerza en el futuro a la impunidad de graves delitos de corrupción. Aún cuando se logre el levantamiento del fuero después de un tortuoso proceso en la Asamblea Legislativa, la utilización de la inmunidad en estos casos retarda y obstaculiza las investigaciones de la Fiscalía Anticorrupción. De esta forma, quienes han cometido actos de corrupción ganan tiempo para destruir o esconder evidencia e impide la aplicación oportuna de medidas cautelares y de diligencias necesarias para la conservación de la prueba.

Es evidente que quienes integran los Supremos Poderes ostentan una innegable posición de poder en la sociedad y en las instituciones bajo su cargo. Al permitirles continuar en el cargo a pesar de estar siendo investigados por casos de corrupción, la inmunidad les otorga vía libre para seguir utilizando ese poder, por ejemplo, con el fin de intimidar a subalternos y a otras personas que podrían aportar su testimonio al proceso.

A menudo la inmunidad implica que la realización de investigaciones y la apertura de procesos penales por delitos de corrupción deben retrasarse entre cuatro y ocho años según la naturaleza del cargo, o más, en el caso de reelecciones y funcionarios y funcionarias que pasan de un cargo a otro al terminar un determinado periodo constitucional. Sin duda alguna, el paso del tiempo es uno de los mejores aliados de la impunidad. Aunque el Ministerio Público actúe con diligencia para impedir que la acción penal prescriba, resulta mucho más difícil desarrollar los procesos después de tantos años.

En este orden de ideas, los partidos políticos con representación en la Asamblea Legislativa en el período 2014-2018, suscribieron un Acuerdo Nacional en el que acordaron implementar la eliminación de la inmunidad de miembros de los Supremos Poderes, en el caso de delitos tipificados en la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública. Lo anterior, como parte de la Reforma Administrativa del Estado y Simplificación de trámites, en lo que este acuerdo, en el punto 54.1 indica:

“Descripción breve de lo propuesto: La eliminación de la inmunidad de miembros de los supremos poderes investigados por delitos tipificados en la ley y secciones indicadas pretende eliminar la impunidad en la Administración Pública, fomentar la transparencia, mejorar la confianza y aumentar el prestigio de los funcionarios e instituciones del Estado, con el fin de fomentar desempeño, honestidad y confianza.

Importancia de la propuesta: Recuperar el prestigio y la confianza en el aparato político del país es una agenda esencial para mejorar la gobernabilidad; restituir en contrato social recuperar la confianza en la democracia representativa y eliminar la impunidad como factor real y percibido de los procesos de la administración pública.

Impacto esperado: Recuperación de la confianza en la administración pública, fomento de la gobernabilidad, aumento de la rendición de cuentas, restauración del contrato social.”

Queda claro que la presente propuesta de reforma constitucional, responde al acuerdo nacional suscrito por los partidos políticos y que nos corresponde a los diputados y diputadas del actual período, actuando como constituyentes derivados, honrar lo que se le prometió a la ciudadanía. Es una importante señal de transparencia y consecuencia de lo acordado partidariamente.

Por todas estas razones, mediante la presente iniciativa proponemos reformar el artículo 110 de nuestra Constitución Política para eliminar la aplicación del fuero de improcedibilidad penal de miembros de los Supremos Poderes cuando se les investigue por delitos de corrupción tipificados en la Ley contra la Corrupción y Enriquecimiento Ilícito (N.º 8422) y los delitos más graves contra los deberes de la función pública tipificados en el título XV del Código Penal en el título (peculado, malversación, concusión, cohecho, entre otros).

Es importante destacar que el objetivo de la presente reforma es eliminar la inmunidad en el caso de delitos de corrupción para todos los miembros de los Supremos Poderes. En este sentido, la reforma del artículo 110 referido a la inmunidad de diputados y diputadas aplicaría también a otros cargos públicos que ostentan este mismo régimen de inmunidad, por remisión expresa al artículo 110. Por ejemplo para el caso de ministros y ministras de Gobierno (artículo 143) o el Contralor o la Contralora (artículo 183). En todo caso y para mayor claridad, se establece expresamente que esta limitación (inaplicabilidad en el caso de delitos de corrupción) regiría para cualquier otro cargo público que ostente dicho privilegio.

En estos casos, el interés de la sociedad por garantizar la mayor transparencia en el ejercicio de la función pública debe prevalecer sobre el privilegio de la inmunidad brindado actualmente a las más altas jerarquías del Estado costarricense. Si un diputado o diputada, un magistrado o magistrada, un ministro o ministra de Gobierno es investigado por delitos de corrupción cometidos en el ejercicio del cargo, deben ponerse inmediatamente a la orden de la justicia y proceder a rendir cuentas de forma inmediata a nuestra población. Quienes ocupamos los más altos puestos de dirección debemos predicar con el ejemplo y ser los primeros en combatir la impunidad.

En virtud de las consideraciones expuestas, sometemos a conocimiento de la Asamblea Legislativa el presente proyecto de reforma constitucional, para su estudio y pronta aprobación por parte de los señores diputados y las señoras diputadas.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

**REFORMA DEL ARTÍCULO 110 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA
ELIMINACIÓN DE LA INMUNIDAD DE MIEMBROS DE
LOS SUPREMOS PODERES INVESTIGADOS
POR DELITOS DE CORRUPCIÓN**

ARTÍCULO ÚNICO- Se reforma el artículo 110 de la Constitución Política de la República de Costa Rica, que se leerá de la siguiente manera.

Artículo 110- El Diputado no es responsable por las opiniones que emita en la Asamblea. Durante las sesiones no podrá ser arrestado por causa civil, salvo autorización de la Asamblea o que el diputado lo consienta.

Desde que sea declarado electo propietario o suplente, hasta que termine su periodo legal, no podrá ser privado de su libertad por motivo penal, sino cuando previamente haya sido suspendido por la Asamblea. **Esta inmunidad no surte efecto en el caso de delitos tipificados en la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito y los delitos contra los deberes de la función pública, tipificados en las secciones II, III, V y VI del título XV del Código Penal; así como** en el caso de flagrante delito o cuando el diputado la renuncie. Sin embargo, el diputado que haya sido detenido en flagrante delito, será puesto en libertad si la Asamblea lo ordenare.

Las limitaciones a la inmunidad establecidas en este artículo también se aplicarán a los demás miembros de los Supremos Poderes.

Rige a partir de su publicación.

José María Villalta Flórez-Estrada

Wálter Muñoz Céspedes

Sylvia Patricia Villegas Álvarez

Dragos Dolanescu Valenciano

Eduardo Newton Cruickshank Smith

Víctor Manuel Morales Mora

Laura Guido Pérez

Nielsen Pérez Pérez

Paola Viviana Vega Rodríguez

Luis Ramón Carranza Cascante

Enrique Sánchez Carballo

Catalina Gómez Montero

Diputados y diputadas

09 de septiembre de 2019

NOTAS: Este proyecto no tiene comisión asignada.

El Departamento de Servicios Parlamentarios ajustó el texto de este proyecto a los requerimientos de estructura.