



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DEL PERÚ

Pontificia Universidad Católica del Perú

Escuela de Posgrado

Maestría en Derecho Constitucional

**“La inmunidad parlamentaria en el
Estado democrático constitucional: un
estudio a partir del caso peruano”**

**Tesis para optar el grado académico de Magíster en
Derecho Constitucional que presenta:**

LUIS GUSTAVO GUTIÉRREZ TICSE

**Miembros del Jurado:
JOSÉ GÁLVEZ MONTERO (Asesor)
DOMINGO GARCÍA BELAUNDE
OMAR CAIRO ROLDÁN**

Lima - 2016



A Yessica
Por aquella tarde de abril del 96.

Es preciso considerar que en buena teoría jurídica de la representación política, el funcionario público, por serlo, no puede perder, no debe perder, su carácter indeleble de ciudadano; es un ciudadano como otro cualquiera, que en lugar de ejercer la profesión del comercio, de literato ó del sacerdote, ejerce la del político. Proporcionarle condiciones que le coloquen en situación privilegiada, por lo que respecta á sus relaciones de derecho con los demás ó con el Estado mismo, es negar los términos esenciales del régimen representativo.

Adolfo Posada

La inmunidad parlamentaria es buena causa para la irritación cuando es utilizada abusiva o torticeramente, o para la demagogia en otras ocasiones, un cierto clima de desconfianza hacia la clase política y de rechazo a los privilegios, supuestos o reales, de sus miembros, que siempre ha latido aunque en cada momento parezca más intenso que nunca (y ciertamente así sucede de ahora) es un motivo más para que la figura cobre relevancia quizá poco proporcionada con su entidad. Pero en el estado de derecho cada ocasión en que la justicia se ve burlada constituye un motivo de crisis, y con mayor razón si el medio elegido para la elusión de la justicia es lo que a veces se ofrece como un arcaico privilegio, si el que la elude es un responsable público, más precisamente un legislador, y si los que sancionan la impunidad son aquellos que hacen las leyes y representan la soberanía popular.

Joaquín García Morillo

El objetivo de esta institución es, según se dijo, garantizar la libertad personal del parlamentario, dispensándole a fin de que pueda desarrollar sus funciones, del arresto o de la necesidad de defenderse en juicio, a no ser que la cámara a la que pertenezca considere que el proceso deba realizarse.

Con todo, ciertos aspectos del régimen de estas garantías las hacen aparecer como obsoletas e inadecuadas para la consecución de sus fines.

Alessandro Pizzorusso

Introducción: Planteamiento del problema

La “inmunidad parlamentaria” es una garantía de las asambleas legislativas para proteger su autonomía frente a los demás poderes del Estado. Así tal cual, ha sido un dogma a lo largo de nuestra historia republicana (y también de toda la historia del constitucionalismo comparado). Su data es casi en paralelo con la aparición del Estado liberal francés durante el siglo XVIII, y desde entonces ha sido incorporado con diversos matices en los nuevos estados democráticos.

Precisamente su longevidad y el advenimiento de la crisis de representación de las asambleas legislativas bien iniciado el siglo XX, han obligado a los Estados a tener que replantear el objeto de la inmunidad parlamentaria, mucho más con la consolidación de la “era de los derechos”; ambos fenómenos surgidos durante el período de entreguerras. Se entiende desde entonces que la legitimidad democrática se evidencia en la disposición de promover y proteger los derechos ciudadanos. Y por otro lado, en la exigencia que los gobernantes respondan por sus actos, sin que medien privilegios que les confieran impunidad.

Este nuevo panorama ha llegado al extremo de replantear la configuración de la teoría de la soberanía popular, generándose un amplio debate sobre la representación, poniendo en tela de juicio una serie de instituciones propias del Poder Legislativo, entre ellas, de la propia inmunidad parlamentaria.

Es por ello que, hoy en día a nivel comparado vemos la adopción de un conjunto de precisiones a la institución. Son pocos los países que apuestan por mantener el modelo tradicional (inmunidad parlamentaria absoluta), de aquellos que proponen contrastarla con las exigencias actuales del Estado contemporáneo (inmunidad

parlamentaria relativa), hasta de los que, de modo radical, plantean su eliminación total alzaprimando el principio de igualdad.

La tendencia global es, ergo, la relativización de la institución. Basta repasar los recientes procesos de reforma constitucional ocurridos en Ecuador y Bolivia por citar dos ejemplo cercanos. Y lo que acontece por cierto, también en el Perú, en donde resulta ser uno de los temas centrales hoy en día en el constitucionalismo nacional.

Surge la hipótesis preliminar del presente trabajo: ¿En la actual democracia constitucional es imperativa la vigencia de la inmunidad parlamentaria? En nuestra perspectiva, creemos que sí. Sería muy difícil y hasta contraproducente plantear su eliminación. Quitar ésta prerrogativa a los representantes populares es un tema que debe siempre valorarse a la luz de la libertad política de los actores y el nivel de confrontación con los otros “factores reales de poder”, empleando el famoso término de Lasalle.

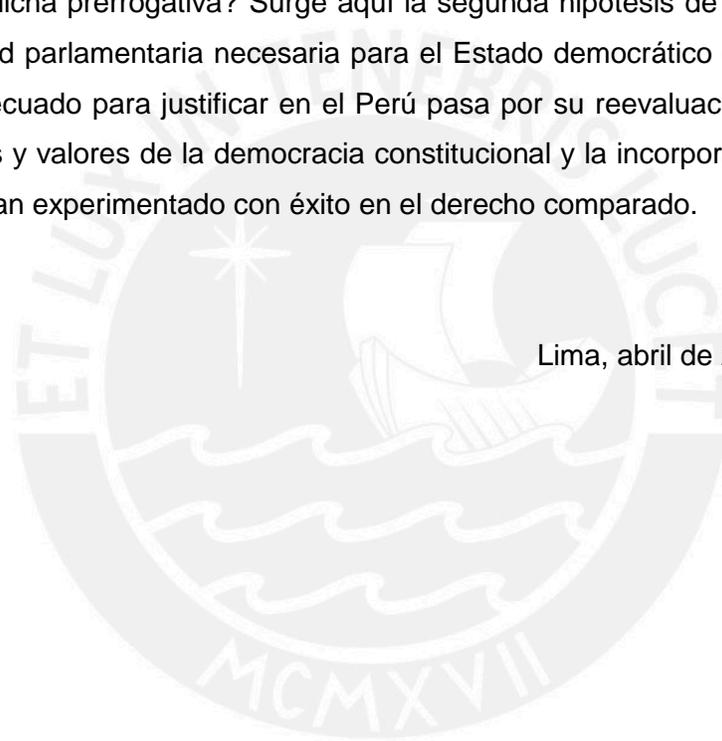
Por ello, se hace imprescindible determinar cuál debe ser en la actualidad el contenido de la inmunidad parlamentaria. Ubicarla dentro del contexto contemporáneo y no sólo mediante una compulsión con los históricos y naturales antagonismos del parlamento (el poder gubernamental y las agencias de control judicial), sino además con los que surgen como expresión de los intereses ciudadanos: los medios de comunicación, los agentes de poder económico (que muchas veces actúan reacios ante la acción parlamentaria de algún legislador o de un partido político), las corporaciones gremiales, etc.

En consecuencia, la inmunidad parlamentaria es un tema de interés para el debate político y constitucional. No se trata desde esta última perspectiva de hacer un análisis peyorativo de la institución (tampoco apología a la misma). Evidentemente, mantener un modelo que proteja y al mismo tiempo evite el que algunas personas por razón del cargo obtengan prácticamente posibilidad de impunidad no se condice con los objetivos del derecho constitucional contemporáneo; de igual modo no se condice el hecho de despojar de garantías a aquellos dignatarios a los que la ciudadanía les otorga el mandato representativo, habida cuenta que el

principio básico de la soberanía popular implica garantizar el correcto funcionamiento de los órganos políticos.

Ciertamente, mantener las cosas como están, es decir una inmunidad que en vez de garantía se convierte de tiempo en tiempo en privilegio, contribuye en la deslegitimación de la institución más importante del estado democrático: el parlamento. Inversamente, restringir la inmunidad al grado de anularla, da posibilidades al autoritarismo: a quienes piensan que la representación popular no es más que una comparsa. Ahora bien, ¿cuál es el panorama en el Perú? ¿Se justifica dicha prerrogativa? Surge aquí la segunda hipótesis de trabajo: Siendo la inmunidad parlamentaria necesaria para el Estado democrático contemporáneo el perfil adecuado para justificar en el Perú pasa por su reevaluación a la luz de los principios y valores de la democracia constitucional y la incorporación de reformas que se han experimentado con éxito en el derecho comparado.

Lima, abril de 2016.



Capítulo I:

La historia contemporánea de la inmunidad parlamentaria y la doctrina del Estado democrático constitucional

1. La democracia constitucional o el “estado constitucional” como construcción contemporánea del derecho constitucional

Como asevera Nino:

El constitucionalismo y la democracia se combinan para formar un sistema de gobierno conocido bajo el nombre de “democracia constitucional” (a veces utilizado como sinónimo de “democracia liberal”)¹.

En ese sentido, el nuevo modelo no se agota en las aspiraciones de la democracia clásica basada sobre la combinación de las dos grandes ideas del iluminismo francés (soberanía popular y separación de poderes), sino viene fuertemente reconfigurada entre los siglos XIX y XX por un lado y sobre todo gracias a la marcada revaloración de los derechos y a la fuerte influencia del constitucionalismo norteamericano con la tesis de los “frenos y contrapesos” en el reparto de funciones y la afirmación de la teoría de la supremacía constitucional. Es decir, del clásico liberalismo que alzaprima la libertad individual hacia la búsqueda de medios para equilibrar las diferencias entre los individuos mediante la limitación en el ejercicio del poder y la mayor participación de la comunidad en la actividad estatal.

¹ Nino, Carlos Santiago, *La construcción de la democracia deliberativa*, Gedisa editorial, Barcelona, 1997, p. 13.

Por eso es que hoy en día, el constitucionalismo implica un sistema de poder racionalizado en donde no existen poderes absolutos. Dicha reconfiguración del modelo democrático liberal es la base para cualquier teoría que se precie de afirmar los principios y valores de la humanidad.

En ese orden de ideas, desde un modelo pluralista como expresa Sartori, representativa-jurídica como Bobbio, positivista como Kelsen, o deliberativa como Habermas, hasta un igualitarismo extremo como es el que postulan Nino y Gargarella, en todas corrientes dogmáticas la necesidad de combinar los derechos con el poder son una condición sustancial.

Por ejemplo, García Pelayo como exponente del positivismo normativo considera que si bien la separación de poderes es un dogma en ningún caso se refiere a un exacerbado y absoluto reparto autárquico de funciones. Al contrario para él, Montesquieu advierte un modelo racionalizado que ha complementado Loewenstein, que se expresa en los dos postulados siguientes:

a) cada función capital del Estado (legislativa, ejecutiva y judicial) ha de tener un titular distinto (poderes); b) en el marco de esta separación, los poderes se vinculan recíprocamente mediante un sistema de correctivos y de vetos (statuer y empêcher).²

En igual parecer y desde el otro extremo, Gargarella asevera que la derrotabilidad de la separación de poderes no es del todo absoluta, ya que lo que hay es una relativización del concepto:

Claramente, el sistema de “frenos y contrapesos” apareció como alternativa necesaria, urgente, frente a la examinada propuesta de una “estricta separación de poderes”, a la que los federalistas juzgaban implausible en teoría, y fracasada en la práctica.³

² García-Pelayo, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, Revista de Occidente, Madrid, 1964, p. 155.

³ Gargarella, Roberto (Coord.), *Teoría y crítica del Derecho Constitucional*, Tomo I, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2010, p. 16.

Sea la posición que se adopte, lo cierto es que la democracia constitucional entiende que el ejercicio del poder no es absoluto y la afirmación de un modelo de gobierno democrático implica el resguardo a los postulados constitucionales. En ese orden de ideas, el ejercicio del poder mediante las instituciones edificadas por el constituyente democrático liberal y la afirmación de los principios-derechos “libertad e igualdad” y sus instrumentos de tutela son condiciones imprescindibles en cualquier sistema, a excepción del autoritario.

En efecto, la tendencia del constitucionalismo actual racionaliza la actuación de los detentadores del poder y aproxima a los ciudadanos en la ejecución de las políticas públicas para superar tratos desiguales. Se procura asentar una fórmula gubernamental que relativizando los dogmas, sujete el poder a los derechos. Sin duda alguna el objetivo del constitucionalismo liberal moderno con sus nuevas variantes se yerguen como tarea central en limitar el poder y frenar cualquier forma de autoritarismo.

Precisamente, el constitucionalismo ha encontrado un conjunto de respuestas durante su devenir histórico, de suerte que el sistema de frenos y contrapesos hoy en día se advierten también en los mecanismos de control *intra* órganos, que a decir de Loewenstein se expresan en la distribución de “las diferentes funciones estatales entre varios detentadores del poder”⁴. Y en este nuevo esquema, el control *inter* orgánico de los tribunales frente al gobierno y al parlamento se constituye en un tema central que permite una real limitación del ejercicio del poder.⁵

Sartori en el mismo sentido considera que solo en el modelo democrático se resuelve el problema de la contención del poder –del poder político- ya que se pueden establecer un conjunto de parámetros fácilmente adaptables sin desnaturalizar el sentido democrático:

⁴ Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, 2ª Edición, Ariel, Barcelona, 1979, p. 232.

⁵ Ahora bien, existen controles externos que cada vez adquieren mayor relevancia: los grupos de opinión y de presión.

De donde lo mejor que podemos hacer *desde fuera* es limitar el poder de los que están dentro, y la forma más segura de hacerlo es dispersarlo. Concretamente, el poder es controlado mediante contrapoderes; la técnica para “neutralizar el poder” consiste en impedir que existan poderes demasiado poderosos.⁶

La democracia vista de esta manera es celebrada de nuevo como una forma de contener la actuación de la autoridad estatal, de mediar entre proyectos individuales y colectivos enfrentados y de exigir responsabilidades ante las decisiones políticas para alzaprimar los derechos.⁷

Pero debe quedar claro que los fines constitucionales en la actualidad no significan que sólo garantizan la plena vigencia de los derechos fundamentales, sino además por más disposiciones que busquen limitar el poder, se busca preservar la estructura del estado para el correcto funcionamiento de sus instituciones; lo cual se traduce en la posibilidad de que todo gobernante tenga que dar cuenta de sus actos de administración de manera efectiva, y en sus actividades comunes de forma paritaria como cualquier ciudadano; pero por otro lado, se le debe otorgar todas las seguridades posibles para cumplir adecuadamente los roles que el constituyente asigne a cada uno de los detentadores del poder, y como tal no dejarlos ausentes de mecanismos de defensa frente a los adversarios.

Este matrimonio entre derechos y poder no es sencillo nos recuerda Nino:

Sobreviven tensiones cuando la expansión de la primera conduce a un debilitamiento del segundo o, por el contrario, el fortalecimiento del ideal constitucional se convierte en un freno para el proceso democrático. Estas tensiones no son fáciles de detectar con precisión debido a la falta de certeza respecto de qué

⁶ Cf. Sartori, Giovanni, *Teoría de la democracia*, Alianza Universidad, Madrid, 1988, p. 525.

⁷ En el estado liberal basado en el aseguramiento de la libertad individual trasciende hacia el estado democrático constitucional que preconiza la prevalencia del principio de igualdad como prisma en la relación estado-ciudadanos. [S]urge así la síntesis demoliberal. Lucas Verdú, Pablo, *Manual de derecho político*, Volumen Primero, 3ª. Edición, Tecnos, Madrid, 2000, p. 62.

es lo que hace la democracia que maximiza ese valor, y la oscuridad de la noción misma del constitucionalismo.⁸

Es aquí donde es necesario hacer una evaluación de las instituciones del poder, ya que de asumir de manera dogmática sin posibilidad de equilibrio la imposición de los principios del liberalismo contemporáneo en el modelo democrático puede acaecer la debacle de la estructura orgánica del Estado. Dejarlos tal cual también hacen nominales los derechos. El balance entre la organización del poder y los derechos sin duda alguna es el tema del constitucionalismo actual. La “sala de máquinas” en célebre frase de Gargarella⁹.

2. El parlamento como expresión del constitucionalismo del poder

El Parlamento surge en Inglaterra. Es la experiencia empírica de la sociedad anglosajona de la que hablaba Montesquieu, que procura el uso racional del poder de las monarquías. Desde allí trasciende al iluminismo francés.

Biscaretti di Ruffia sobre este tránsito asevera lo siguiente:

Con la Revolución francesa se restablecieron las Asambleas representativas imitando, en el continente europeo, el modelo británico; pero, esta vez, con una nueva configuración jurídica. Primero en Francia y de allí la influencia siguió a los demás estados. La configuración en concreto esta expresada en el dominio popular de la asamblea legislativa. Razón más que suficiente para establecer un conjunto de previsiones que eviten su descomposición.¹⁰

⁸ Nino, Carlos Santiago, *op. cit.*, pp. 13-14.

⁹ Gargarella, Roberto, *La Sala de Máquinas de la Constitución*, Capital Intelectual s.a., Buenos Aires, 2014.

¹⁰ Biscaretti di Ruffia, Paolo, *Derecho constitucional*, Editorial Tecnos, Madrid, 1973, p. 292.

La reconstrucción del parlamento y el concepto democrático de la representación, hoy en día, y pese a la crisis de la institución, resulta la expresión mejor lograda del modelo democrático, y posibilita que todos los ciudadanos puedan participar en el proceso de formación del poder como destinatario o detentador. No le falta razón al profesor Álvarez Conde cuando asevera lo siguiente:

Los parlamentos continúan siendo, pese a la crisis del sistema representativo, los máximos representantes de la voluntad popular. Es decir, aunque las elecciones se han convertido en una ratificación popular de las candidaturas presentadas por los partidos políticos, los Parlamentos son la institución democrática por excelencia, lo cual les convierte en el centro del proceso decisorio político, ya que desempeñan una función legitimadora del sistema”.¹¹

Además si se toma en cuenta que, de acuerdo al reparto de competencias le corresponde la función de elaborar la ley, la cual circunscribe la administración del gobierno a sus mandatos. Y hoy en día, cuando ejerce roles de control político fiscalizando la actuación de los gobernantes. En ambos casos, el parlamento tiene tareas que lo ponen en permanente tensión con el resto de los poderes públicos.

En ese orden de ideas, los miembros de la asamblea legislativa están premunidos de un conjunto de prerrogativas tendientes a garantizar el correcto funcionamiento de la asamblea con la finalidad de cumplir cabalmente sus competencias constitucionalmente asignadas. Más aún si se trata del estamento de poder deliberativo donde se producen las reglas generales que van a regir para la colectividad, resultado de las pugnas entre las corrientes de opinión imperantes en una sociedad. Ni que decir de las tareas de control.

¹¹ Álvarez Conde, Enrique, *Curso de Derecho Constitucional*, Editorial Tecnos, Vol. II, 4ª Edición, Madrid, 2003, p. 42.

Surgen allí nuevos problemas en el estado democrático actual. La afirmación de los derechos *versus* el resguardo del poder tal como lo hemos puesto ya de relieve. Nino expresa el tema en ciernes como tensiones internas que deben combinar lo que denomina la constitución ideal de los derechos con la constitución ideal del poder. En efecto, dice el citado autor al respecto:

Todos aquellos que participan en la práctica jurídica –jueces, legisladores, e incluso ciudadanos- deben alcanzar un equilibrio permanente entre el perfeccionamiento de la práctica de acuerdo con los ideales de la democracia liberal y la preservación de su continuidad.¹²

En el caso del parlamento, mantener su condición de asamblea popular encargada de las funciones legislativas y de control, sin duda exigen un conjunto de previsiones que eviten su descomposición como resultado precisamente de su carácter deliberativo, y segundo, por los intereses externos que surgen cotidianamente como resultado del desarrollo de sus funciones. Pero por otro lado, siendo detentadores que emergen del pueblo a la luz de un modelo igualitario (en una difícil construcción a través de los partidos políticos), no justifica el uso de prerrogativas que superen las necesarias para preservar la institucionalidad del modelo democrático.

3. La inmunidad parlamentaria y sus tensiones en el estado democrático constitucional

Como dice Santaolalla, es la asamblea legislativa el cuerpo político que requiere de especiales garantías en razón de su origen y finalidad:

Las Cortes Generales constituyen el supremo órgano estatal, tanto por ser el cuerpo representativo del titular de la soberanía como porque sus decisiones (leyes) se imponen a todos los ciudadanos y órganos estatales (...). Corolario de esta superioridad es que las Cámaras no pueden quedar sujetas en su organización y

¹² Nino, Carlos Santiago, *op. cit.*, p. 300.

funcionamiento a otras instancias estatales, estando así investidas de unas características que tradicionalmente han sido conocidas como prerrogativas o privilegios parlamentarios. Estas prerrogativas se traducen en una serie de poderes y facultades relativos a su régimen interno, que aseguran su independencia y autonomía frente a otros poderes y órganos.¹³

De Vergottini con el mismo hilo discursivo sostiene lo siguiente:

[C]onforme a una larga tradición de los miembros de las asambleas parlamentarias gozan de un *status* jurídico particular que tiende a asegurar una autonomía frente al ejecutivo con el fin de permitir el desarrollo de las funciones parlamentarias.¹⁴

Allí es donde se inserta la inmunidad como garantía para el funcionamiento del cuerpo legislativo. Por esta razón el propio Santaolalla asevera que los miembros de la asamblea legislativa son investidos de dos grandes prerrogativas: la inmunidad y la inviolabilidad:

Ambos privilegios no les son concedidos a título personal, sino que los poseen en cuanto miembro de los cuerpos legisladores, representantes de la voluntad popular. Son propiamente las Cámaras los titulares de estos atributos, considerados por mucho tiempo como necesarios para mantener su independencia y buen funcionamiento.¹⁵

En consecuencia, tanto la inmunidad como la inviolabilidad resultan ser garantías en favor de las cámaras. Y se estatuyen con el objetivo de garantizar el funcionamiento de la asamblea.

¹³ Santaolalla López, Fernando, *Derecho parlamentarios español*, Editora Nacional, Madrid, 1984, pp. 40-41.

¹⁴ De Vergottini, Giuseppe, *Derecho constitucional comparado*, Espasa-Calpe, Madrid, 1983, p. 336.

¹⁵ Santaolalla López, Fernando, *op. cit.*, p. 83.

En efecto, pese al desgaste del reparto clásico de competencias, por el principio de la separación de poderes se impone el resguardo de un conjunto de garantías para los detentadores del poder, entre ellos, para los legisladores. Sin embargo, ello no implica la inclusión de un conjunto de frenos, como de hecho han ocurrido a la largo de las últimas décadas.

Aun así, como paradoja, ese resguardo ocasiona también una serie de erosiones al modelo democrático que, en países de corte socialista opten por eliminar la inmunidad parlamentaria (o en el mejor de los casos establecer una serie de instituciones orientadas a relativizar el poder del legislador). De hecho el propio Kelsen a inicios del siglo XX cuestiono su vigencia como privilegio de la asamblea legislativa proponiendo restringirla o eliminarla.¹⁶

No obstante todos los argumentos esbozados tendientes a cuestionar la institución, hay un detalle que podría justificar aún su subsistencia. Queda claro que, en cuanto al beneficiario nada ha cambiado desde su génesis: es por excelencia la Asamblea legislativa; en cuanto al objetivo tampoco: evitar la descomposición de las cámaras. Pero en lo que sí hay una variación o un transvase son en los actores que enfrentan al parlamento. A la consideración inicial de la inmunidad como mecanismo de protección del legislador frente al poder ejecutivo, hoy en día, como advierte la cita de Santaolalla, la inmunidad (como la inviolabilidad de opinión) protegen al legislador no sólo frente a las denuncias promovidas por otros poderes del Estado sino también las que efectúan de forma individual o colectiva los propios “ciudadanos”.

Precisamente ello se evidencia en el mundo contemporáneo desde distintos frentes y son los que se configuran a partir de la aparición de nuevos actores con intereses por menoscabar o direccionar la función del poder legislativo. No escapa a ello el

¹⁶ [E]s preciso suprimir o, por lo menos, restringir considerablemente aquella irresponsabilidad de los diputados, denominada inmunidad, e invocada no respecto de los electores, sino ante las autoridades, y especialmente las de orden judicial, que ha sido considerada constantemente como característica del sistema parlamentario.” Kelsen, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, 2ª Edición, Editorial Labor, Barcelona, 1977, p. 67.

Poder Judicial, más aún cuando en un activismo desenfrenado algunos jueces con sus resoluciones se ponen al filo de “judicializar la política”.

A este se suman los propios ciudadanos que, desde sectores o grupos sociales mantienen interés por debilitar la actuación legislativa. Hay que sumar aquí a los medios de comunicación, que pugnan permanentemente con el poder legislativo por dominar el debate político. Como se observan en los casos expuestos, las tensiones e intereses contrapuestos al quehacer congresal son más que evidentes¹⁷.

En el mismo nivel de tensión, o tal vez de forma superior, con la actual sociedad tecnológica de masas que han dado lugar al surgimiento de nuevos grupos de poder en forma de grupos pluralistas y agrupaciones de intereses. La infiltración y configuración del proceso político a través de los grupos pluralistas y de su vanguardia –los grupos de presión y los *lobbies*- es quizás, en comparación con otros tiempos, el fenómeno político más significativo de la moderna sociedad de masas.¹⁸

Se puede observar en concreto como es que en la actualidad el parlamento se enfrenta ahora con sectores atípicos. Ya no necesariamente con el gobierno como ente con el que hay que pugnar por el dominio del debate político, pero sí frente a las nuevas fuerzas sociales que se organizan en asociaciones, gremios, grupos, corporaciones, etc.

Bajo estas premisas es evidente que la inmunidad parlamentaria es una institución en ciernes. Lo que queda claro entonces, es que en este debate existe sí la necesidad de repensar los límites de las prerrogativas a fin de ostentar un fundamento válido en la nueva democracia. Evidentemente tampoco puede negarse la consideración que la democracia de hoy en día comporta la posibilidad de asegurar el modelo representativo-parlamentario mediante prerrogativas como la

¹⁷ No le falta razón al argumento, ¿Igualdad? Me parece indudable que el hecho de ser Senador la persona implicada añade un morbo y un sensacionalismo, que no se dan cuando se procede contra otras personas y que hay quien sabe aprovechar muy bien. Martín-Retortillo Baquer, Lorenzo, *Inmunidad parlamentaria y separación de poderes*, en *Inmunidad parlamentaria y jurisprudencia constitucional*, Cuadernos y Debate Nº 45, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1994, p. 64-65.

¹⁸ Cf. Loewenstein, Karl, *op. cit.*, pp. 37-38.

inmunidad por un lado, pero se hace evidente que también se franqueen los mecanismos adecuados de control a favor de la ciudadanía y de sus representantes procurando así, en una suerte de ingeniería constitucional, la actuación concatenada y lógica de todo el aparato público.

Surgen aquí las tensiones entre los principios y valores constitucionales, a partir de los cuales se hace necesario repensar primero reconocer su evolución y la redefinición de sus alcances.

4. La evolución de la inmunidad parlamentaria como institución

Si bien la inmunidad parlamentaria (*freedom from arrest or molestation*) surge en el derecho inglés, entre los siglos XIII al XV, como institución de privilegio conjuntamente con la inviolabilidad de opinión (*freedom from speech*), estos son en puridad antecedentes y no propiamente el origen de las prerrogativas del parlamento liberal, ya que en su génesis tuvieron otra finalidad distinta y propiamente para consolidar el modelo estamental de la sociedad inglesa. Estos privilegios tienen sentido en la medida que buscaban garantizar la libertad de los burgueses convocados a la corte del Rey frente a eventuales agresiones a su libertad y su vida con ocasión de su concurrencia a las citaciones del monarca y la probable aprehensión de algunos en los feudos de los barones por deudas pendientes de pago.

Martín del Llano sostiene que, bajo el reinado de Eduardo II en 1291, el señor de los Templarios pide autorización para cobrarse una deuda de un obispo durante el tiempo de sesiones del Parlamento; a lo que el Monarca se niega. Posteriormente, el Rey ordena a los jueces suspender cualquier detención en razón de su voluntad de no alterar el funcionamiento de las cortes. El Rey Eduardo II comunica lo siguiente:

[H]emos ordenado que se convoque a los Prelados, Condes, Barones y cualesquiera otros súbditos, por medio de oficios nuestros. Hemos mandado especialmente que sin excusa ninguna se presenten y asistan en los predichos días y lugar con nosotros y con los nuestro Consejo acerca de esos negocios y den su

parecer. Queriendo Nos mirar por la integridad y seguridad y tratando de hacerlo, como estamos obligados, para que no les suceda nada durante su asistencia a dicho Parlamento y para que no sufran perjuicio en sus bienes o en sus patrimonios, y para que no incurran en estos perjuicios os mandamos que no se ejecute ninguna acción jurídica contra ellos, que asisten por mandato nuestro al Parlamento, y sobreseáis cualquier acción que se hubiera de ejercitar contra ellos.¹⁹

Como se observa, el *freedom from arrest* inglés es una garantía para que los representantes a las Cortes pudieran asistir sin ser detenidos por deudas, en razón, tal como ya lo hemos expuesto, por el consabido riesgo en el modelo feudal de entonces, de perder la vida en el tránsito desde los condados hasta la corte del Rey. En efecto, y ello se afirma con el *Chedder's case* ocurrido en 1404. Veamos:

Caso Richard Chedder. Los Comunes preguntan por su protección frente a ataques en su camino hacia y desde el Parlamento.

También los Comunes suplican que, como todos los señores, caballeros, ciudadanos y burgueses sean protegidos por el Rey, con sus funcionarios, bajo protección real, mientras vienen, permanecen y retornan de las cámaras, tomando en cuenta de los muchos problemas y molestias que usualmente les suceden como el asesinato, violencia y detención, de parte de hombres al acecho o mediante emboscada, para lo cual no se ha previsto ningún recurso; y especialmente en el actual Parlamento, donde ha sucedido un horrible crimen contra Richard Cheddre (sic), escudero, que había llegado con Sir Thomas Brook, uno de los caballeros del condado de Somerset, y un criado con él, por las lesiones causadas por John Salage, también llamado Salvaje, y por el cual Richard Cheddre (sic) fue herido de muerte. Puede, por

¹⁹ Martín del Llano, María Isabel, *La inmunidad parlamentaria; origen histórico y regulación en las constituciones iberoamericanas*, en Revista de la Red de Expertos Iberoamericanos en Parlamentos, 1er. Semestre, N° 2, Madrid, 2008, pp. 22-23.

lo tanto, el rey ordenar a favor una sanción suficiente en este asunto y en otros casos similares, para que el castigo sea un ejemplo frente a otras personas que cometan delitos como estos en el futuro; es decir, si alguien mata o asesina un hombre que se encuentre protegido por el Parlamento, será declarado culpable de traición a la patria, y si se mutila o se desfigura como resultado de una agresión, el hombre que ocasione esto, será objeto de años de prisión y multa y el rey podrá exigir un rescate. Y que puede el Rey por favor de su gracia especial en lo sucesivo abstenerse de enviar cartas de perdón, en tal caso, a menos que las partes están plenamente de acuerdo.

Respuesta: Debido a que el pedido se hizo en esta parlamento, cuando sucedió la agresión del antes mencionado Jhon Sallage (sic), deberá aparecerse y presentarse ante el Rey dentro de un trimestre de un año después de hecha la proclamación, y si no, será condenado por este hecho, y pagar a la parte lesionada el doble de indemnización que deberá ser evaluada a discreción de los jueces.²⁰

La petición obtiene respuesta positiva de la Corona. La razón: sostener la Asamblea legislativa no sólo como un medio de acceso de las sociedades estamentales, sino además porque se trataba de consejeros del Rey. Pero en lo que es más relevante, en la medida que de disponer la detención de un representante de la Corte, dicha entidad correría el grave riesgo de dejar de funcionar, y con ello la eventual quiebra de la estructura medieval inglesa de cogobernar el monarca con la burguesía.

Francesco Duranti en igual parecer sostiene:

[La Corona debe] ofrecer un particular grado de tutela a sus propios consejeros (la mayoría de los cuales tenía un asiento en el Parlamento), impidiendo el arresto (a menudo a iniciativa de los acreedores: Chedder`s case, 1404) y de otras molestias similares, que tienden a suceder frecuentemente hasta principios del siglo

²⁰ Spinall, A., *English historical documents*, Routledge, 1996, p. 458.

XVI, y que no sólo van a interferir profundamente en lo relativo al ejercicio de la función de asesoramiento para el soberano, sino también en lo que concierne a la composición de las Cámaras, que de ese modo podría resultar inaceptablemente alterada.”²¹

Erskine May abundando en el tema, observa este aspecto fundamental del *Chedder`s case*:

El privilegio [del *freedom from arrest or molestation*] ha sido definido desde una doble perspectiva, positiva y negativa; el aspecto positivo del privilegio es expresado en el reclamo de los Comunes para tener protección frente a la detención de toda acción civil o durante el tiempo que dure el parlamento y durante el período que le dure viajar o regresar de este. En la petición de 1404 los Comunes clamaron que, de acuerdo con las costumbres del reino, ellos tuvieran el privilegio de la prohibición de arresto por deudas, violación de contrato o de cualquier tipo.²²

Ahora bien, al eliminarse la prisión por deudas en Inglaterra el privilegio ha caído en total desuso.²³ Hay que observar que desde 1770, el *Parliamentary Privilege Act*²⁴ permitía iniciar una demanda en un tribunal contra cualquier miembro del parlamento por sus derechos, títulos, créditos, deudas etc., sin que sean arrestados o detenidos.

²¹ Duranti, Francesco, *Le immunità parlamentari nell'esperienza costituzionale británica: tradizione e innovazione*, en *federalismi.it*, Revista telemática, N° 13, Año 2005, p. 4.

²² Como dato adicional y de interés debemos referir siguiendo a May que la inmunidad histórica ha sido limitada al periodo comprendido por la duración de la sesión, junto con un conveniente y razonable plazo antes y después de las reuniones del Parlamento. Este conveniente y razonable tiempo ha sido, por lo general, cuarenta días antes y después de un período de sesiones del Parlamento. May, Erskine, *Treatise on the law privileges proceedings and usage of Parliament*, 9th. Edition, Butterworths, London, 1976, pp. 92-93.

²³ Con el tiempo se han producido intentos de revisión de la inmunidad parlamentaria. El más reciente caso se dio en 1997 con la constitución de un Comité Conjunto de Privilegios. Así puede verse de las conclusiones del *Parliamentary Privilege - First Report* publicado por orden de la Casa de los Lores y de la Casa de los Comunes en Marzo de 1999, y que inclusive recomiendan su abolición. Ver:

²⁴ <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/jt199899/jtselect/jtpriv/43/4302.htm>

Cf. <http://www.statutelaw.gov.uk/>

Duranti cree ver en este instrumento legal la casi definitiva abolición de esta institución.²⁵

Posteriormente, con la *Judgements Act* de 1838 finalmente y con el *Debtors Act* de 1869, se terminó por inutilizar el *freedom from arrest or molestation*. En ningún momento a lo largo de la historia del constitucionalismo inglés se invoca a la inmunidad como manto de protección de los parlamentarios frente a acusaciones por delitos comunes.²⁶

En resumen, estamos ante una figura que, conjuntamente con otras gracias o privilegios forman parte de la historia anglosajona y que a la fecha aún se mantienen como parte de las garantías de la asamblea legislativa. Duranti refiere que, siguiendo una tipología prevalente en Inglaterra, podemos advertir en este país hasta la actualidad los siguientes privilegios legislativos:

- a) Freedom of speech and debate;
- b) Freedom from arrest;
- c) The right of the House to regulate its own composition;
- d) The right to take exclusive cognisance of matters arising within the House;
- e) The right to punish Members and strangers for breachg of privilege and contempt.²⁷

²⁵ [Ciertamente] –como se verá- la inmunidad en cuestión es limitada a los arrestos como resultado sólo de una orden judicial de naturaleza civil (y, por lo tanto, es actualmente de escasísima relevancia práctica). Duranti, Francesco, *op. cit.*, p. 4.

²⁶ En efecto, Adolfo Posada explica que la inmunidad parlamentaria inglesa fue excluyente de los delitos comunes. Así por ejemplo: 1.º El caso de Lord Cochrane (1815), detenido por criminal; el de O`brien (1848) y otros. 2.º La distinción establecida por la Ley de quiebras de 1849 y 1869, entre la justicia civil y criminal. 3.º Los casos recientes de Whalley (1874) y de Gray. Según todo esto, es de rigor afirmar la casuística dominante en Inglaterra para aplicar el privilegio, así como que semejante privilegio, distinguiendo en su aplicación los casos civiles de los criminales, y limitándose a garantizar la libertad personal del miembro del Parlamento, sin detener el proceso (...). Posada, Adolfo, *Estudios sobre el Régimen Parlamentario en España*, Madrid, 1891 pp. 177-178.

²⁷ a) Libertad de palabra y de debate,
b) Protección contra la detención,
c) El derecho de la Cámara de regularse internamente,
d) El derecho a tomar conocimiento exclusivo de los asuntos que surjan dentro de la Cámara,

Lo expuesto da cabida para afirmar que el *freedom from arrest or molestation* no constituye el origen de la inmunidad parlamentaria sino antes bien una singular figura propia del derecho inglés. El profesor Biscaretti di Ruffia con el mismo hilo discursivo afirma:

La Cámara de los Comunes británica no ha acogido más que la prohibición de arresto en materia civil por deudas: institución rechazada ya, por las más recientes legislaciones.²⁸

Debe anotarse aquí, que el constitucionalismo inglés mantiene un modelo que ha venido amoldándose de tiempo en tiempo conservando sus institutos tradicionales pero acondicionándose conforme a sus propias necesidades. En efecto, si el parlamento durante su consolidación (siglos XV al XVII) no era representativo sino tan solo de las sociedades intermedias que, como refería Montesquieu²⁹, estaban compuestas por los barones burgueses, evidentemente la inmunidad era un privilegio. Y hoy en día, a pesar de haberse asentado el modelo democrático en el mundo e inclusive ese ha sido el tránsito en la propia Inglaterra a partir de la Revolución Gloriosa de 1688, no puede dejar de señalarse el inmenso poder y control que las cámaras legislativas tienen aún hoy en día en el Reino Unido.

Ciertamente, las Cámaras de los Lores y de los Comunes, guardan una relación de castas, es decir, de estamentos. Demás está explicitar la composición de la Cámara de los Lores que constituye un cuerpo aristocrático, la Cámara de los Comunes -a pesar de su apertura- también lo es. Fraga expone lo siguiente:

En líneas generales puede afirmarse que la Cámara de los Comunes ha sido, y sigue siendo en buena parte, una institución eminentemente aristocrática. A los Lores iba la alta aristocracia; a

e) El derecho de castigar a los miembros de la Cámara y a los extraños por incumplimiento de los privilegios y el desprecio a estos. Duranti, Francesco, *op. cit.*, p. 5.

²⁸

Biscaretti di Ruffia, Paolo, *op. cit.*, p. 380.

²⁹

Sostiene Montesquieu que: "El poder intermedio subordinado más natural, es el de la nobleza. Esta forma en algún modo la esencia de la monarquía, cuya máxima fundamental es Sin monarca, no hay nobleza; sin nobleza no hay monarca; sino que se tiene un déspota. Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, Tomo Primero, Madrid, 1821, p. 24.

los Comunes, los hijos de los Lores y los hombres más destacados de la vida financiera y profesional.³⁰

Forma de organización que Inglaterra mantiene y que los distingue del resto de las democracias que, claramente edifican la organización del poder sobre la base del principio de la soberanía popular, en el cual la posibilidad de acceder a las Cámaras mediante el voto popular es abierta y en igualdad de condiciones para todos los ciudadanos.

De otra parte, tampoco puede olvidarse que hasta hoy en día el Parlamento inglés se constituye en un verdadero primer poder del Estado. Erskine May asevera sobre el tema lo siguiente:

La Constitución no ha establecido límites a la autoridad del Parlamento sobre todos los asuntos y las personas dentro de su jurisdicción. El derecho puede ser injusto y contrario a los racionales principios de gobierno; pero el Parlamento no es controlado en su discreción, y cuando yerra, esos errores sólo pueden ser corregidos por este.³¹

Esto es verdad, si tomamos en cuenta además que las propias cámaras tienen jurisdicción para procesar a sus pares en casos de delitos de alta lesividad como resultan ser las acusaciones por corrupción (*bribery*), que en Inglaterra no está sujeta a procesamiento en la jurisdicción penal ordinaria sino en la propia sede legislativa. También debe exponerse el hecho en sí por medio del cual la Cámara de los Lores se convierte en un Supremo Tribunal de Apelaciones, con lo cual, se evidencia la prescindencia de la inmunidad en un sistema en donde es el Poder Legislativo el que finalmente se avoca a una causa criminal contra uno de sus miembros. Fix Zamudio y Valencia Carmona expresan lo expuesto de la siguiente manera:

³⁰ Fraga Iribarne, Manuel, *El parlamento británico*, Instituto de estudios políticos, Madrid, 1960, 91.

³¹ May, Erskine, *op. cit.*, p. 54.

Tiene más importancia su función judicial [de la Cámara de los Lores] en la que actúa como supremo tribunal de apelación, última instancia en los procesos civiles y penales, atribución que es el resorte de los llamados lores jurídicos, designados vitaliciamente entre juristas que hubiesen tenido un alto cargo judicial o por haber practicado la profesión jurídica por quince años.³²

En definitiva, consideramos -siguiendo la posición de buena parte de la doctrina- que el *freedom from arrest or molestation* del derecho inglés, no constituye el origen de la inmunidad parlamentaria.

En Francia el proceso ha tenido otros componentes. Aquí, la inmunidad parlamentaria es conocida como *inviolabilité*. Y es en esta institución donde buena parte de la doctrina considera el origen de la prerrogativa. Los profesores Alonso de Antonio afirman lo mismo:

Al margen de viejos precedentes medievales ingleses y españoles el verdadero origen de estas garantías tuvo lugar con la aparición del Estado liberal y más en concreto a consecuencia de la Revolución Francesa.³³

En la misma línea, Figueruelo Burrieza enfatiza dicho origen de la institución;

El origen moderno de las garantías parlamentarias como consecuencia del conflicto ideológico, político y jurídico que tuvo lugar entre los representantes revolucionarios y los poderes del Antiguo Régimen, en la Francia de 1789: El Parlamento revolucionario, como órgano que encarnaba la Soberanía Nacional y enfrentado a los poderes ejecutivo y judicial que procedían del monarca, debía adoptar las medidas necesarias para preservar su independencia se predicaban del Parlamento y de todos sus

³² Fix Zamudio, Héctor – Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, Porrúa, México, 2001, p. 315.

³³ Alonso de Antonio, José Antonio - Alonso de Antonio, Ángel Luis, *Derecho Parlamentario*, Manuales Universitarios de Bolsillo, J. M. Bosch Editor, Barcelona, 2000, p. 86.

miembros frente a los ataques y persecuciones criminales que provenían del Monarca y de su aparato policial y judicial. En definitiva, surgen como consecuencia del antagonismo histórico entre el Estado Liberal y el Antiguo Régimen.”³⁴

Riascos también asevera que, en la medida que la revolución francesa expresaba las ideas del iluminismo, no podía ser indiferente a esas reivindicaciones que estaban por así decirlo, en el espíritu de la época:

En los propios *cahiers* venían reivindicaciones, que valían como garantía para la asamblea que se reunía, con la presencia de los tres estados, el clero, la nobleza y el pueblo. Por eso cuando Luís XVI el 23 de junio de 1789 entraba en conflicto con los diputados y los convidaba a que se retiraran separándose en tres cámaras distintas. Mirabeau replicaba al marqués de Dreux-Brezé, que reiteraba la orden real: “Id a decir a vuestro señor que estamos aquí por la voluntad del pueblo y que no nos arrancarán de aquí sino por la fuerza de las bayonetas”. Y para fortalecer ese programa de resistencia se votó inmediatamente el 23 de junio, un decreto, considerando crimen capital el que “durante o después de la presente sesión, procesar, inquirir, prender o hacer prender, detener o hacer detener un diputado, por motivo de protesta, opinión o discurso hecho por é a los estados generales.”³⁵

Precisamente, fue el 26 de junio de 1790, donde la Asamblea Nacional francesa decreta el siguiente mandato con el que configura la inmunidad parlamentaria como prerrogativa parlamentaria:

³⁴ Figueruelo Burrieza, Ángela, *El grado de suficiencia en la motivación del suplicatorio y la doctrina del Tribunal Constitucional*, Madrid: Revista de las Cortes Generales, Nº 27, 1992, p. 38.

³⁵ Riascos Bernal, Luis, Tesis, *De la inmunidad parlamentaria*, Pontificia Universidad Javeriana, República de Colombia, Bogotá 1976, p. 41.

La Asamblea Nacional, reservándose el estatuir detalladamente sobre los medios constitucionales de asegurar la independencia y la libertad de los miembros del Cuerpo legislativo, declara que, hasta el establecimiento de la ley sobre los jurados en materia criminal, los diputados de la Asamblea Nacional pueden, en caso de flagrante delito, ser detenidos conforme a sus ordenanzas. Que se puede incluso, exceptuados los casos indicados por el Decreto de 23 de junio, recibir declaraciones de hacer informaciones contra ellos, pero que no pueden ser procesados por ningún juez, antes que el Cuerpo legislativo, a la vista de las informaciones y de las piezas de convicción, haya decidido que hay lugar a la acusación.

Un año después dicha declaración se incorpora en la Constitución de 1791.

Estos datos permiten afirmar que la inmunidad democrática nace con el estado liberal que no excluye a la Corona pero si la racionaliza. Se trata de una garantía contra los ataques a la institución soberana que es el parlamento, contra persecuciones criminales políticamente motivadas de parte del Rey.

5. Develando un velo: el verdadero origen de la inmunidad parlamentaria y su concreción en el Estado democrático constitucional

La mayoría de autores sostienen que la única inmunidad de los Parlamentos liberales sería una garantía que impidiese la privación de la libertad de sus miembros sin el previo consentimiento de la Asamblea. En ese sentido, no hay referentes en el modelo inglés y menos en el derecho castellano.³⁶

De lo expuesto puede señalarse que el origen de la institución se encuentra en Francia. Ciertamente, la inmunidad parlamentaria se configura a partir del nacimiento del Estado Liberal, e inversamente al privilegio estatuido en el modelo

³⁶ Así: Fernández-Miranda Campoamor, Alfonso, *Origen histórico de la inviolabilidad e inmunidad parlamentaria*, en Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 1986, p. 185.

inglés, se constituye en una prerrogativa que tiene como objetivo garantizar la estabilidad de las cámaras legislativas. En otras palabras, evitar la persecución de los asambleístas por parte del Poder Ejecutivo, a través del control del Poder Judicial.

Precisamente una de las críticas a la inmunidad ha sido la superación de los fundamentos que le dieron origen en Francia. Es decir, como instrumento ante la pugna entre los poderes ejecutivo y legislativo, lo que hoy en día aparentemente devendría en superada, más aún, en el estado democrático constitucional.

En efecto, la aparición de la inmunidad tuvo un contenido ideológico. El parlamento como poder popular requería defender sus fueros de la Corona. Fernández-Miranda Campoamor en la misma línea argumentativa expresa que el fundamento de la inmunidad responde:

[A] un postulado racionalista de organización del poder y es instrumento de soberanía para un órgano, el Parlamento, que se siente representante exclusivo de la nación soberana. Pero no bastan a explicar la inmunidad ni la división de poderes ni la supremacía del Parlamento, sino que es preciso encuadrarla en la concreta forma histórica en que se van a realizar estos postulados: el conflicto ideológico, político y jurídico entre los representantes revolucionarios y los poderes constituidos del antiguo régimen aún en funciones. De la confluencia de las doctrinas de la división de poderes con la forma concreta de enfrentamiento radical con que se desarrolla en la Francia revolucionaria, surge esta institución que es a la par instrumento de soberanía y expresión del recelo del Parlamento frente a un ejecutivo y un aparato judicial en abierto conflicto con él.³⁷

Situación que evidenciaba los difíciles conflictos de poder en el siglo XVIII (superada recién con la caída de las monarquías y/o su sometimiento a las Constituciones liberales).

³⁷ Fernández-Miranda Campoamor, Alfonso, *op. cit.*, p. 209

En consecuencia, la inmunidad parlamentaria nace como afirmación del mandato representativo. Y se mantiene como mecanismo de protección de las asambleas legislativas durante la evolución del estado contemporáneo, siendo adaptada hoy en día en sus alcances a las exigencias del Estado democrático constitucional.

6. La prerrogativa del Antejucio Político: una necesaria distinción

Merece la pena desarrollar en un punto aparte la otra prerrogativa funcional que los parlamentos contemporáneos utilizan para la protección de los legisladores, y que de modo frecuente suele confundirse con la inmunidad parlamentaria. Hablamos del Antejucio Político.

El Antejucio constituye un instrumento del control político que procura preservar la conducta de los altos funcionarios dentro de la legalidad. Eguiguren Praeli sostiene que:

[E]s una prerrogativa que el Derecho Constitucional otorga a determinados altos magistrados del Estado, con la finalidad de que no sean procesados ante el Poder Judicial, sin antes recibir la venia del Congreso a través del procedimiento establecido, tanto en la Constitución como en el Reglamento del Congreso.³⁸

En ese mismo horizonte, el profesor Marcial Rubio precisa:

[E]l antejucio es una prerrogativa porque el principio general es que toda persona pueda ser demandada o denunciada ante los tribunales y, en tal caso, queda sometida a jurisdicción. Cuando se trata de las personas a quienes se hace antejucio, la situación es distinta: ninguna demanda o denuncia que se haga contra ellos los somete a jurisdicción de los tribunales, a menos que el Congreso autorice tal procesamiento.³⁹

³⁸ Eguiguren Praeli, Francisco, *Estudios Constitucionales*, Ara Editores, Lima, 2002, p.451.

³⁹ Rubio Correa, Marcial, *Estudios de la Constitución Política*, Tomo IV, Fondo Editorial de la PUCP, Lima, 1999, p. 125.

Se trata así de un procedimiento político-jurisdiccional. Allí radica una primera diferencia entre la inmunidad parlamentaria y el Antejucio político. La inmunidad y el consiguiente levantamiento de fuero son un procedimiento político puro. El segundo en cambio tiene matices jurisdiccionales. Al respecto Paniagua asevera lo siguiente:

[E]l antejucio sigue siendo un procedimiento político-jurisdiccional, destinado a hacer efectiva la responsabilidad jurídica (y no política) de los altos funcionarios o por infracción a la Constitución. Persigue que el Congreso, como gran Jurado de la Nación, establezca, el carácter de verosimilitud de los hechos imputados, para impedir así, las acusaciones maliciosas o destinadas a herir la autoridad, la respetabilidad o la dignidad del funcionario y no a perseguir la sanción de inconductas, legalmente punibles. Tiene por objeto, levantar la inmunidad o la prerrogativa funcional del alto dignatario (exención de proceso y de arresto) para que los órganos jurisdiccionales (ordinarios) procesen y juzguen su conducta así como suspenderle en el ejercicio de sus funciones para impedir que el presunto responsable sienta en el banquillo de los acusados la autoridad que ostenta o use de ella para perturbar el libre y autónomo ejercicio de la función jurisdiccional.⁴⁰

De otro lado, el Antejucio opera para los delitos de función. La inmunidad para los delitos comunes. En el caso del Antejucio se busca proteger al dignatario por su cargo individual. En la inmunidad el objetivo es el funcionamiento de la Asamblea como una corporación.

Más allá de esas diferencias, en muchos casos a nivel operativo suele confundirse ambas instituciones, como de hecho ocurrió con bastante frecuencia en los periodos parlamentarios 2000-2001 y 2006-2011, tal como veremos más adelante. Recuérdese por lo pronto, la cadena de eventos delictivos en el régimen de los noventa, que tuvieron como corolario el famoso vídeo Kouri-Montesinos por medio del cual el primero, en su condición de parlamentario electo en el año 2000, recibía de manos del segundo, la suma de diez mil dólares americanos para cambiarse a las filas del oficialismo, con lo cual, se

⁴⁰ Cf. Paniagua Corazao, Valentín, *Antejucio político y la justiciabilidad de los actos políticos jurisdiccionales del Congreso: el caso de la destitución de los miembros del Tribunal Constitucional*, p. 121. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1360/6.pdf>

inició una inacabable sucesión de denuncias constitucionales contra los principales funcionarios del régimen recién fenecido.

Esto trajo como resultado, que el poder legislativo se atosigue en una suerte de “cuello de botella” con la cantidad de acusaciones constitucionales formuladas, más todavía advirtiéndose que el antejuicio es un procedimiento político-jurisdiccional y, por tanto, exigía, como ahora también lo exige, el cumplimiento de ciertos parámetros propios del debido proceso, justificando así por cierto, y además, la valoración jurídica de la acusación constitucional. Pero no sólo se generó aquí un complejo entramado de procedimientos sino también de manera errónea con los pedidos de levantamiento de la inmunidad, los cuales fueron en muchos casos invocados contra congresistas a los que se les imputaban delitos de función en sus respectivas gestiones de alcaldes como ocurrió con Jorge Chávez Sibina y Ernesto Becerra por ejemplo, los que debían instrumentalizarse en un Antejuicio pero no en el pedido del levantamiento de la inmunidad que propiamente como ya lo hemos puesto de relieve opera frente a delitos comunes únicamente.

Hoy en día, la situación ha vuelto a la normalidad, sin embargo, es menester poner de relieve la necesidad que el parlamento establezca un cuerpo de letrados profesionalizados en la materia que guarden compostura con las reglas del debido proceso que deben imperar en el Antejuicio Político peruano, más aún si este lleva un alto contenido jurisdiccional en su Informe acusatorio, el cual, de conformidad con el artículo 100 de la Constitución ,debe ser resguardado en sus propios términos por el Ministerio Público y sujeto a juicio sin discreción por el Poder Judicial.

Capítulo II

La inmunidad parlamentaria en las democracias constitucionales contemporáneas

1. Concepto

Configurada como prerrogativa, la inmunidad parlamentaria es una institución de la asamblea legislativa que tiene por finalidad garantizar su funcionamiento a través de la protección de sus miembros frente a cualquier perturbación o molestia de naturaleza penal, la cual se sostenga en un ánimo político de persecución.

Esto explica –tal como asevera Cerdio– en buena medida la forma general que toma esta inmunidad en la mayoría de los ordenamientos jurídicos:

[A] menos que lo autorice el parlamento o legislatura, ninguno de sus miembros puede ser arrestado o procesado por conductas fuera del ejercicio de sus funciones.⁴¹

Ahora bien, en la misma referencia a Cerdio, debemos manifestar que el alcance de la no sancionabilidad admite grados dependiendo de cada ordenamiento. En efecto, el citado jurista asevera al respecto como sigue:

El grado mínimo es la prohibición de arresto o detención de los miembros del legislativo; a veces se agrega que tampoco se pueden practicar cateos o, por último, se puede establecer que no podrán ser emplazados o requeridos por ningún tribunal y para ningún tipo de proceso penal. Por el contrario, se entiende,

⁴¹ Cerdio, Jorge, *Poder Judicial e inmunidad parlamentaria*, Editorial Porrúa, México, 2006, p. 28.

mayoritariamente, que la inmunidad no es aplicable a los procesos civiles como divorcios o ejecución de contratos. Los procesos administrativos –por ejemplo, el cobro de impuestos o las multas administrativas–, por el otro lado, pueden estar alcanzados por la inmunidad en algunos ordenamientos.⁴²

Dependiendo por tanto del grado de protección del legislador, podemos establecer una clasificación de la inmunidad parlamentaria que nosotros podemos agrupar en tres grandes grupos: absoluta, relativa y nula

2. Tipología de la inmunidad parlamentaria

Una visión panorámica de la institución nos permite recordar que los actos de confrontación y amenaza contra los legisladores en el mundo no han cesado. Ciertamente, en Europa, la mayoría de los países incorporan en sus reglamentos parlamentarios la prerrogativa de la inmunidad. Ahora bien, en los países donde no existe esta prerrogativa (que son muy pocos), tampoco están ausentes otros mecanismos de protección de la asamblea legislativa. En Inglaterra, donde la doctrina asevera como paradigma para la eliminación de esta prerrogativa, se evita señalar que el Parlamento es, en puridad de verdad, el primer poder del Estado. La Cámara de los Lores tiene potestades jurisdiccionales con atribuciones exclusivas para sustanciar determinados delitos como por ejemplo, el *bribery* (corrupción). Similar modelo es el que existe en los Estados Unidos.

En América Latina la situación no es distinta. A excepción de Bolivia y Colombia (países con fuerte tendencia hacia la deconstrucción del sistema democrático), el resto de países cuenta con inmunidad parlamentaria. A partir de allí podemos ensayar una tipología de esta institución conforme a la forma y alcances que cada estado ha diseñado en sus normas constitucionales y legales.

⁴² Cerdio, Jorge, *op. cit.* p. 28.

2.1. Inmunidad parlamentaria absoluta

Alemania tiene un tipo de inmunidad absoluta. Esta prerrogativa se encuentra prevista en el artículo 46° de la Ley Fundamental de Bonn de 1949:

[...] (2) A causa de actos sujetos a sanción penal, un diputado puede ser responsabilizado o detenido sólo con la autorización del Bundestag, a no ser que sea detenido en delito flagrante o durante el día siguiente de haber cometido el acto. (3) La autorización del Bundestag es necesaria igualmente para toda otra restricción de la libertad personal de un diputado o para iniciar contra un diputado el procedimiento previsto en el artículo 18. (4) Todo proceso penal y todo procedimiento según el artículo 18 iniciado contra un diputado, toda detención y toda otra limitación de la libertad personal, deberán ser suspendidos a solicitud del Bundestag.

Protege a los miembros del *Bundestag*⁴³. Su ámbito de protección incluye la actuación del parlamentario desde que es elegido, tanto de la investigación, la búsqueda, detención y enjuiciamiento.

En efecto, de acuerdo al artículo 107 del Reglamento de Procedimiento del *Bundestag* del 02 de julio de 1980 y modificada el 12 de febrero de 1998, la protección se ofrece desde el principio hasta el final del mandato y abarca también los procesos contra los parlamentarios antes de su elección, y concluye con el término del cargo. Como se observa, se trata de un tipo de inmunidad parlamentaria absoluta. Inclusive el parlamento puede suspender la persecución y/o la detención de uno de sus miembros. Lo que ocurrirá cuando un suplicatorio ponga en grave riesgo el funcionamiento de las cámaras.

Sin embargo, es importante destacar que en Alemania a partir de 1969, como práctica democrática, cada vez que un nuevo *Bundestag* se reúne acuerda conceder *a priori* los pedidos de inmunidad que se soliciten durante en el período

⁴³

No se aplica para los miembros del *Bundesrat* en razón que ellos son miembros de los gobiernos de los *Land*, que son los que los nombran y los remueven en sus cargos.

legislativo; de suerte que, si bien la regla es la protección absoluta, la actuación de la asamblea legislativa resulta ser abierta con los pedidos de levantamiento de la inmunidad que se le presenten.

El profesor García Morillo⁴⁴ explica este singular mecanismo de forma siguiente:

En Alemania, el reglamento del Bundestag introduce, en su anexo 6, una serie de reglas de procedimiento, que han sido desarrolladas por una resolución de la cámara, claramente restrictiva del ámbito material de la inmunidad y limitadoras de sus supuestos de aplicación. Por ejemplo, se establece como regla general de procedimiento la concesión de la autorización para procesar, salvo que se trate de injurias de carácter político.

Dick Toornstra escribe sobre ésta práctica parlamentaria lo que sigue:

[T]ratar a los miembros y otros ciudadanos en la medida de lo posible con las mismas reglas de los procedimientos criminales. El derecho a la inmunidad no es entendida como si fuera un privilegio de los miembros pero si como una prerrogativa del Parlamento en su totalidad; consecuentemente, interviene en el funcionamiento y reputación del parlamento. La autorización para la ejecución de un procedimiento criminal será garantizada siempre en cuando la reputación individual de un miembro del Parlamento pueda verse disminuida.⁴⁵

⁴⁴ García Morillo, Joaquín, en *Contenido, finalidad constitucional y control de la inmunidad parlamentaria, en Inmunidad Parlamentaria y jurisprudencia constitucional*. Debate celebrado en el Centro de Estudios Constitucionales con la colaboración del Congreso de los Diputados y del Senado, Cuadernos y Debates, Nº 45, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994, p. 77.

⁴⁵ Toornstra, Dick, *I, Rules on Parliamentary Immunity in the European Parliament and the Member States of the European Union*, Bruselas, 2001, s.p.

En resumidas cuentas, si bien la inmunidad parlamentaria en Alemania se considera como absoluta, en la práctica parece que se hubiera encontrado el punto ideal que si bien habilita la defensa de la asamblea y de sus integrantes, no es usada sino excepcionalmente.

Argentina también tiene un modelo de inmunidad que podemos considerar como absoluta. La Constitución Nacional reformada de 1994 en su artículo 68⁴⁶, determina una inmunidad parlamentaria de amplio alcance. Opera frente al procesamiento así como en los casos de requerimientos de detención de sus miembros.

Precisamente, la asamblea legislativa argentina a través de su propia interpretación entiende que la inmunidad parlamentaria en esencia cautela la libertad individual del congresista, razón por la cual todo pedido de levantamiento de esta garantía solo será admisible cuando haya un requerimiento de naturaleza penal:

[A]mbas Cámaras legislativas han interpretado que el desafuero sólo es procedente pedirlo cuando se requiere la privación de la libertad física del legislador, para la sustanciación de una causa o para la ejecución de una sentencia.⁴⁷

Ahora bien, dichos parámetros guardan lógica con el diseño mismo de la inmunidad en este país. Para autorización el levantamiento de la inmunidad de un legislador se va requerir del voto de los dos tercios de la Cámara correspondiente. Así lo prescribe el Artículo 70° de la Constitución Nacional.

⁴⁶ Ningún Senador o Diputado, desde el día de su elección, hasta el de su cese, puede ser arrestado; excepto el caso de ser sorprendido *in fraganti* en la ejecución de algún crimen que merezca pena de muerte, infamante, u otra aflictiva; de lo que se dará cuenta a la Cámara respectiva con la información sumaria del hecho.

⁴⁷ En ese mismo sentido, la Ley N° 25.320 Ley de Fueros publicada el 13 de setiembre del año 2000 ha dejado claramente precisado que en los casos de indagaciones, éstas no se consideran medidas restrictivas de la libertad y por tanto no requieren del levantamiento de fuero previo, salvo en el caso de que el legislador, funcionario o magistrado no concurriera a prestarla, situación en la que el tribunal deberá solicitar su desafuero, remoción o juicio político. Ver: <http://www.senado.gov.ar/web/informacion/legislativo/inmunidad/cuerpo1.php>

En la praxis, Argentina no tiene mayores problemas con el diseño de la inmunidad parlamentaria. Del caso del ex policía y ex diputado Luis Patti, condenado a prisión perpetua por delitos de lesa humanidad cometidos durante la última dictadura militar (luego de ser desaforado junto al del ex Presidente argentino y entonces senador opositor Carlos Menem), evidencian el correcto funcionamiento en la Argentina de la institución en estudio.

Debemos incluir también aquí, a los Estados Unidos, ya que si bien en la Constitución de 1789 se preserva la institución de la inmunidad como prerrogativa en materia de prisión por deudas circunscrito a los periodos de sesiones. En las últimas décadas no ha habido necesidad de su uso porque se trata de otro modelo de organización legislativa con gran poder de autonomía como el caso inglés.

2.2. Inmunidad parlamentaria relativa

La reconfiguración de la inmunidad parlamentaria de absoluta a relativa encuentra de un lado el modelo asentado en España, y de otro, en Italia.

En el caso español, se encuentra prevista en el artículo 71.2 de la vigente Constitución de 1978 en los términos siguientes:

[L]os Diputados y Senadores gozarán asimismo de inmunidad y sólo podrán ser detenidos en caso de flagrante delito. No podrán ser inculcados ni procesados sin la previa autorización de la Cámara respectiva.

En la *praxis*, un evento que marca la interpretación constitucional de la inmunidad en España, es el caso del escritor y senador Carlos Barral Agesta⁴⁸ (querellado antes de asumir sus funciones por su editor Francisco Gracia Guillen por sentirse injuriado en uno de sus escritos).

48

Si bien se trata del cuestionamiento a los alcances de la prerrogativa de la inviolabilidad de opinión, por ser *primus*, tiene efectos directos en la inmunidad parlamentaria.

Barral decidió personalmente someterse a la acción de la justicia. Pero el tema excedía de su voluntad: sus pares entendieron que debían defender el principio y se opusieron en sesión del 23 de noviembre de 1983, a la concesión del suplicatorio. Gracia Guillén formula un amparo, y con este apertura la posibilidad del control jurisdiccional de la prerrogativa, tanto de la inviolabilidad como el de la inmunidad.⁴⁹

En ese sentido, el primer rasgo de la relativización de la inmunidad en este país es la habilitación para su control constitucional a través del proceso de amparo.

En el caso italiano, la Constitución de 1947 fue reformada en el año de 1993 para modificar el régimen de la inmunidad parlamentaria con el claro propósito de dar una respuesta a los hechos de corrupción acaecidos en este país entre las décadas de los 80 y 90:

Artículo 68: (...)

Sin autorización de la Cámara a la que pertenece, ningún miembro del Parlamento puede ser sometido a registro personal o domiciliario, ni puede ser detenido o privado de su libertad personal, ni permanecer como detenido, salvo que sea en ejecución de una sentencia condenatoria irrevocable, o bien sea sorprendido en el momento de cometer un delito para el cual está prevista la detención obligatoria.

⁴⁹ La sentencia en el caso Barral, si bien sólo se limita a declarar nula la decisión del Senado por falta de motivación en la denegación del pedido de levantamiento de la inmunidad y que el parlamento emita un nuevo pronunciamiento, no asume en ninguna circunstancia una resolución en concreto. En efecto, de acuerdo con los fundamentos jurídicos anteriores, la violación del derecho fundamental reconocido en el art. 24.1 de la C.E. tuvo lugar, de modo directo, mediante el acuerdo del Pleno del Senado impugnado, por lo que procede declarar su nulidad, que ha de extenderse -en cuanto a sus efectos- a todos los actos posteriores que sean consecuencia del mismo. Por otra parte, procede reconocer el derecho del recurrente a que la autorización para procesar al Senador don Carlos Barral Agesta no sea denegada por razones ajenas al fin de la institución de la inmunidad parlamentaria, que es, de acuerdo con las consideraciones contenidas en el fundamento jurídico sexto -que se dan aquí por reproducidas-, la de evitar que la vía penal sea utilizada con la intención de perturbar el funcionamiento de las Cámaras o de alterar la composición que a las mismas ha dado la voluntad popular. Finalmente, en cuanto al restablecimiento del derecho, se producirá mediante la nueva resolución que habrá de dictar el Senado, en orden a la autorización solicitada por el Tribunal Supremo, debiendo precisarse que si la decisión fuera denegatoria habría de expresar las razones que la justifican, dado su efecto de limitar un derecho fundamental, que exige que el acuerdo se encuentre fundado en derecho. S.T.C. 90/1985, de 22 de julio, fundamento jurídico 8.

Análoga autorización se requerirá para someter a los miembros del Parlamento a la intervención, en cualquier forma, de sus conversaciones o comunicaciones y al secuestro de su correspondencia.

Criado respecto al tratamiento de la inmunidad en Italia escribe lo siguiente:

Con el inicio de los procesos de *Tangentopoli* en que se puso de manifiesto la corrupción generalizada de todo el sistema político italiano, la Ley Constitucional N. 3 de 1993 reformó el artículo 68 de la Constitución italiana de 1947 (CI) eliminando la autorización a procesar, salvo para los casos expresamente previstos. Estos casos son los únicos en los que el carácter no persecutorio debe ser declarado previamente por la Cámara de Pertinencia, y deben entenderse como régimen especial. El criterio general del artículo 68 CI será el de la compatibilidad con la actividad del Parlamento y de los deberes que para este último puedan derivarse como consecuencia del proceso a que está sometido (Bin, Brunelli, Veronesi, p. 113), es decir, el de la idoneidad de los remedios procesales de impugnación de los actos viciados para tutelar la posición del diputado.⁵⁰

Como se observa de la reformulación constitucional en el papel, en la praxis la relativización de la inmunidad es de tal grado en Italia que Toornstra enfatiza en los reales efectos que la negación de un pedido de levantamiento de la inmunidad puede general, al extremo que afirma que una decisión como esta puede ser entendida como un desafío a la justicia y, por ello, posteriormente recurrida ante la

⁵⁰ Criado, Marcos, *Nuevas formas de protección del mandato parlamentario en España e Italia. Politeia*, ene. 2002, vol.25, Nº 28, Venezuela, 2002, p.38. Además de ello, Pérez Ayala sostiene que, la inmunidad parlamentaria en Italia tiene: [U]n nuevo supuesto en virtud del cual, y previa autorización de la Cámara a la que pertenezca, se podrá «someter a los miembros del Parlamento a la intervención, en cualquier forma, de sus conversaciones o comunicaciones y al secuestro de correspondencia». Pérez Ayala, Andoni, *Transición política y reformas institucionales en Italia*, Revista de Estudios Políticos (Nuevo Época) Núm. 95. Enero-Marzo, Madrid, 1997, pp. 188-189.

Corte Constitucional. Y la Corte Constitucional puede terminar por anular la decisión del congreso.⁵¹

Otro aspecto relevante de la inmunidad parlamentaria son los efectos jurídicos que ella acarrea. En España, la resolución final produce el archivo definitivo de la causa con efectos de cosa juzgada. Ciertamente, Punset afirma que en este país, si se deniega el pedido de levantamiento de la inmunidad, éste se convierte en:

[U]na causa de exclusión de la pena”⁵².

En igual sentido se pronuncia Viana Ballester, para quien los efectos de cosa juzgada de una resolución de este tipo impedirán, en consecuencia, el acceso a la jurisdicción en cualquier tiempo y lugar.⁵³

Por esta razón, todo pedido de levantamiento de la inmunidad deberá necesariamente encontrar una decisión en el parlamento. Y en caso de no pronunciarse la asamblea en un plazo de 60 días naturales computados durante el período de sesiones a partir del día siguiente de recibido el suplicatorio, este se entenderá como denegado. Lo que en definitiva genera efectos de cosa juzgada y cancela toda posibilidad de procesar al parlamentario una vez cesado en el cargo. Esta característica es central por cuanto hace contrapeso a la liberalidad jurisdiccional en el control de la inmunidad pero a la vez genera un peso muy fuerte a la prerrogativa en favor del congresista.

De otro lado, si bien en España la inmunidad sigue siendo de arresto y de proceso, en el caso italiano, la inmunidad solo es en el caso de arresto.⁵⁴ En consecuencia,

⁵¹ Cf. Toornstra, Dick, *Ibidem*.

⁵² Punset, Ramón, *Estudios parlamentarios*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2001, p. 261.

⁵³ Viana Ballester, Clara, *Inmunidades e inviolabilidades: naturaleza jurídica y concepción dogmática*, Congreso de los Diputados de España, Serie Monografías, N° 48, Madrid, 2011, p. 168.

⁵⁴ En la coyuntura italiana los casos suscitados por el Primer Ministro Silvio Berlusconi han dado lugar a marchas y contramarchas en lo que concierne al alcance de la inmunidad. En la actualidad, un sonado debate ocurre por el caso “Ruby” (prostitución de menores y abuso de poder). El primer ministro italiano, pretendía limitar el uso y difusión de las escuchas en las investigaciones judiciales así como propiciar el retorno de la inmunidad de procesamiento, aunque sin mayor éxito.

en Italia, la inmunidad parlamentaria, también es relativa, operando como condición de procedibilidad sólo cuando se requiera la detención de un congresista.

Otra particularidad es que, en el caso español existe un privilegio de fuero. Este se encuentra previsto en el artículo 71.3 de la Constitución española, según el cual:

[E]n las causas [penales] contra Diputados y Senadores será competente la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.

En suma, a los casos de España y Italia debe sumarse Francia⁵⁵, países en donde como asevera Cerdio:

[L]a autorización parlamentaria solo es requerida cuando se inicien medidas de fuerza como el arresto.⁵⁶

En la actualidad, si bien la Constitución francesa establece que, durante las sesiones de la Asamblea Nacional ningún miembro podrá ser detenido o encarcelado por un delito penal, sin la aprobación de la Mesa de la Asamblea, ésta no se aplica a la aprehensión en el momento del acto (*flagrante delicto*), o por investigaciones preliminares por delitos menores (faltas), o en materias civiles, o por la condena en un veredicto final. Pero en lo más importante de la enmienda, se ha limitado el alcance de la protección de la inviolabilidad sólo en casos de detención y no para el procesamiento; a pesar que en la práctica los pedidos de levantamiento de la inmunidad son recurrentes, la actuación de la Asamblea Nacional ha sido reflexiva. Toornstra informa al respecto lo siguiente:

⁵⁵ El artículo 26 de la Constitución francesa reformada en 1995 prescribe las prerrogativas de forma siguiente: Ningún miembro del Parlamento podrá ser procesado, perseguido, detenido, preso o juzgado por opiniones o votos que haya emitido en el ejercicio de sus funciones. Ningún miembro del Parlamento puede ser objeto, en materia criminal o correccional, de arresto o de cualquier otra medida privativa o restrictiva de libertad sin autorización de la Mesa de la asamblea de la cual forma parte. Esta autorización no será necesaria en caso de crimen o de flagrante delito o de condena definitiva. La detención, las medidas privativas o restrictivas de libertad o la persecución de un miembro del Parlamento se suspenderán durante el período de sesiones si lo requiere la asamblea de la que forma parte.

La asamblea interesada se reunirá de pleno derecho en sesiones suplementarias para permitir, en caso necesario, la aplicación del apartado anterior.

⁵⁶ Cerdio, Jorge, *op. cit.*, p. 29.

De las cinco solicitudes consideradas por la propia Asamblea Nacional desde 1958, dos fueron rechazadas por referirse a la detención de un miembro a raíz de su participación en enero de 1960 en el levantamiento de las "barricadas en el centro de Argel". Tres de ellos fueron aceptados. Desde 1995, la Mesa, que está autorizado a privar a un miembro de sus derechos o restringir su libertad, ha sido llamado en seis ocasiones y ha accedido a la solicitud de cuatro casos. Por su parte, el Senado aceptó las nueve solicitudes presentadas desde 1958.⁵⁷

Puede decirse que también se incluyen con variantes en la tipología relativa a Bélgica y México. En estos países la inmunidad opera cuando se requiere la presencia de un parlamentario ante un juez. No obstante Cerdio asevera para estos casos se extiende la protección del legislador en pesquisas preliminares:

La investigación penal, por cierto, no puede incluir testimonios o declaraciones del parlamentario ante la autoridad investigadora; para estos actos se requiere autorización."⁵⁸

Debe incluirse también Grecia. En este país la inmunidad es relativa en la medida que la Asamblea tiene 3 meses de plazo para resolver el pedido de levantamiento de fuero. Caso contrario se entenderá denegado dicho pedido de conformidad con el artículo 62 de su Constitución.

Se recuerda además que la concreción de un modelo de inmunidad de tipo relativa no puede extender la protección de los legisladores en la comisión de faltas, o la comisión de un delito en flagrancia, tampoco al beneficio desproporcional de la prescripción. De haber estas permisiones en un ordenamiento, qué duda cabe que estamos ante una inmunidad de tipo absoluta.

⁵⁷ Toornstra, Dick, *Ibidem*.

⁵⁸ Cerdio, Jorge, *op. cit.*, p. 29.

2.3. Inmunidad parlamentaria nula

En el caso de la inmunidad parlamentaria nula englobamos no solo a aquellos países que han eliminado la institución sino además a aquellos que lo mantienen en el estatuto parlamentario, pero de modo nominal, y por tanto no tiene mayor relevancia.

En América Latina podemos considerar dentro de este tipo de inmunidad a Chile, Bolivia, Colombia y Ecuador.

El caso chileno es relevante. Con la Constitución de 1980 solo se afirma la prerrogativa de la inviolabilidad de opinión. En el caso de la inmunidad de arresto y proceso se ha previsto un fuero especial; con lo cual pareciera que si hay inmunidad; pero esta en la praxis es nula desde la perspectiva de la autonomía parlamentaria, ya que no es la propia asamblea sino un órgano externo el que decide el procesamiento o detención de un legislador.

Con la Constitución de 1980 solo se afirma la prerrogativa de la inviolabilidad de opinión. En el caso de la inmunidad de arresto y proceso se ha previsto un fuero especial; con lo cual pareciera que si hay inmunidad; pero en la praxis es nula desde la perspectiva de la autonomía parlamentaria, ya que no la asamblea no tienen ningún poder decisorio sobre el estatus de un legislador requerido por la acción de la justicia; es un órgano externo el que decide el procesamiento o detención de un legislador:

Artículo 61.- (...)

Ningún diputado o senador, desde el día de su elección o desde su juramento, según el caso, puede ser acusado o privado de su libertad, salvo el caso de delito flagrante, si el Tribunal de Alzada de la jurisdicción respectiva, en pleno, no autoriza previamente la acusación declarando haber lugar a formación de causa. De esta resolución podrá apelarse para ante la Corte Suprema.

En caso de ser arrestado algún diputado o senador por delito flagrante, será puesto inmediatamente a disposición del Tribunal de Alzada respectivo, con la información sumaria correspondiente. El Tribunal procederá, entonces, conforme a lo dispuesto en el inciso anterior.

Desde el momento en que se declare, por resolución firme, haber lugar a formación de causa, queda el diputado o senador imputado suspendido de su cargo y sujeto al juez competente.

En realidad se trata de un modelo *sui generis*. Históricamente ha operado de esta manera, y se ha expuesto habitualmente sin mayor problema. Sin embargo a modo de observar esta fórmula hay que hacer notar que en Chile, el parlamento sigue controlando la elección de los jueces. Hay de por medio ergo, una suerte de pesos y contrapesos.

En Bolivia, con la aprobación plebiscitaria de la Constitución del año 2009 se elimina la inmunidad parlamentaria. Aunque por ejemplo se prevé la imposibilidad de la detención preventiva en las causas incoadas contra legisladores:

Artículo 152°.- Las asambleístas y los asambleístas no gozarán de inmunidad. Durante su mandato, en los procesos penales, no se les aplicará la medida cautelar de la detención preventiva, salvo delito flagrante.

En Colombia, con la dación de la Constitución Política de 1991 también se elimina la inmunidad parlamentaria para los miembros de la rama legislativa, y se estatuye en una parecida versión chilena, un fuero especial de procesamiento en su lugar:

Artículo 168°.- De los delitos que cometan los congresistas conocerán como investigador y acusador la Fiscalía General de la Nación previa petición de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia de conformidad con la ley, a través del señor Fiscal General o su delegado ante la Corte, y como juzgador en primera instancia la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia y en segunda instancia la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia.

Igualmente ocurre en el Ecuador. En reemplazo de la inmunidad parlamentaria, lo que hay es un privilegio procesal de fuero por delito de función. Así lo advertimos de la Constitución del año 2008:

Artículo 128° Para iniciar causa penal en contra de una asambleísta o de un asambleísta se requerirá autorización previa de la Asamblea Nacional, excepto en los casos que no se encuentren relacionados con el ejercicio de sus funciones.

Si la solicitud de la jueza o juez competente en la que pide la autorización para el enjuiciamiento no se contesta en el plazo de treinta días, se entenderá concedida. Durante los periodos de receso se suspenderá el decurso del plazo mencionado. Solo se les podrá privar de libertad en caso de delito flagrante o sentencia ejecutoriada. Las causas penales que se hayan iniciado con anterioridad a la posesión del cargo continuarán en trámite ante la jueza o juez que avocó el conocimiento de la causa.

Significativamente la supresión de la prerrogativa en estos países, va de la mano con el descrédito del poder legislativo en la democracia contemporánea⁵⁹, y la afirmación y legitimación a contracorriente de los otros poderes constituidos. Se advierten en realidad como medidas populistas que buscan afirmar el proceso ideológico de recambio institucional que practica en Bolivia su actual presidente Evo Morales, y en Colombia, como expresión de la fuerte vinculación en los años 90 de la política con el narcotráfico reflejado en el descrédito de la Asamblea Legislativa.⁶⁰

⁵⁹ En Bolivia se tomaron como referencia para la abolición de la inmunidad algunos sonados casos que se detallan a continuación: “Sabemos que la reforma tuvo algunos eventos que la motivaron. Por ejemplo, en el año de 1998, en Oruro dos diputados de Condepa, en completo estado de ebriedad, agredieron a un alcalde y a policías. Y no pasó nada (...) Otro diputado, esta vez de Acción Democrática Nacionalista, abofeteó y pateó a policías en Sucre. Y no pasó nada. Lo más ridículo ocurrió a fines de 1997. Una diputada del MNR pidió ella misma su desafuero para responder a un juicio penal por tráfico de menores en Oruro y la cámara de diputados, votó negativamente (...). Lo que se consideraba que era ya el colmo de la iniquidad de la malentendida solidaridad (del hoy por ti, mañana por mí) despertó tal furor en la prensa nacional que en una segunda votación la cámara finalmente accedió al pedido de la parlamentaria”. Cf. Maldonado, Hernán, *Bolivia: si a la inmunidad no a la impunidad*. Disponible en <http://www.tierralejana.com>

⁶⁰ No está de más recordar el caso de Pablo Escobar, jefe del cártel más importante de Latinoamérica, quien pudo hacerse senador y está protegido de toda condena por narcotráfico, lo que terminó siendo uno de los detonantes para la reforma de la inmunidad. En efecto, el caso Escobar fue uno de los más escandalosos eventos que animó a los constituyentes de 1991 a terminar con la inmunidad parlamentaria.

Ciertamente Colombia termina adoptando un singular sistema de poderes que cohabita con un estado de anormalidad democrática. Y en donde puede verse que, figuras como la inmunidad (propia de las cámaras legislativas) terminan siendo anuladas para los legisladores, pero paradójicamente, van a constituirse prerrogativas para otros funcionarios del Estado sujetos a proceso. Así por ejemplo, una lectura sistémica de los artículos 174^o y 175^o de la aludida Constitución nos permite afirmar que resultan beneficiados el Presidente de la República, los miembros de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, del Consejo Superior de la Judicatura y el Fiscal General de la Nación, para quienes, de haber cometido algún delito común, es el Senado como instancia previa, la que deberá proceder a declarar si hay o no lugar a formación de causa.⁶¹

La única previsión en referencia a la protección de los parlamentarios la encontramos en la habilitación de un fuero especial, tal como ya lo pusimos de relieve en el reformado artículo 186^o de la propia Constitución.

En definitiva, lo que ha ocurrido en Colombia debe ser uno de los eventos más graves de afectación institucional del parlamento contemporáneo. En este país se registran casos en que la detención de los parlamentarios ha sido desmedida y sin mayor valoración de los móviles persecutorios. Lo ocurrido durante los periodos de gobierno del ex presidente Álvaro Uribe durante los años 2002-2009, donde uno de los partidos que conformaban la coalición que lo respaldaba fueron los más afectados por sus presuntos nexos con paramilitares en lo que la prensa denominó el escándalo de la “parapolítica”.⁶²

⁶¹ Pero no sólo se concretiza una situación de grave perjuicio para la institución congresal con la eliminación de la inmunidad parlamentaria, sino además con una serie de previsiones que socavan la democracia en sí. Por ejemplo, de acuerdo al artículo 179^o no pueden ser congresistas quienes hayan sido condenados en cualquier época por sentencia judicial, a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos. O quienes hubieren ejercido, como empleados públicos, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, dentro de los doce meses anteriores a la fecha de la elección. O quienes tengan vínculos por matrimonio, o unión permanente, o de parentesco en tercer grado de consanguinidad, primero de afinidad, o único civil, con funcionarios que ejerzan autoridad civil o política.

⁶² Para entender la “parapolítica” colombiana puede verse:
<http://www.semana.com/nacion/para-entender-parapolitica/100953-3.aspx>

Y lo que en puridad sigue sucediendo:

En los últimos dos años se han abierto investigaciones por presuntos vínculos con paramilitares a aproximadamente un centenar de parlamentarios y ex parlamentarios, de los que una treintena están presos por orden de la CSJ (Corte Suprema de Justicia).⁶³

Por todo esto es que Colombia figura en la actualidad como uno de los países que más violentan los derechos de los parlamentarios. La 124ª Asamblea de la Unión Interparlamentaria desarrollada en Panamá en abril del año 2011, así concluye. En este evento, la senadora mexicana Rosario Green informó que “presiones de carácter electoral, con apoyo en paramilitares o en la guerrilla, (procesan y detienen a los parlamentarios) para lograr asientos en las cámaras, tanto de diputados como de senadores.”⁶⁴

El entonces Ministro del Interior, Fabio Valencia Cossío, propuso aunque sin éxito, restaurar la inmunidad parlamentaria para que los congresistas no sean investigados directamente por la Corte Suprema de Justicia, sino que haya una instancia previa de aprobación por la cámara a la que pertenecen. Con ello se buscaba, a decir del citado político:

[F]ortalecer el Congreso en varios aspectos y que los tres poderes sean equilibrados, autónomos e independientes, y estén sujetos a un control entre sí y a una colaboración armónica como lo dispone la Constitución.⁶⁵

⁶³ Disponible en: http://www.cooperativa.cl/ex-senador-colombiano-fue-detenido-por-supuestos-vinculos-con-paramilitares/prontus_notas/2011-01-26/191007.html

⁶⁴ Disponible en:
http://www.padigital.com.pa/periodico/buscador/resultado.php?story_id=1039977&texto=interparlamentaria

⁶⁵ Ver: <http://www.semana.com/politica/para-revivir-inmunidad-parlamentaria/125471-3.aspx>

Debe recordarse además que en el mes de agosto del año 2011 cuando se buscaba debatir un proyecto de reforma constitucional para fortalecer la rama legislativa restaurando la inmunidad parlamentaria, la presión mediática obligo al presidente del congreso Juan Manuel Corzo Román tener que retirar el proyecto, en momentos en que llegaba al país la misión de la Unión Interparlamentaria (organismo de congresos y parlamentos internacionales) que apoyaba la iniciativa. El presidente del parlamento colombiano Corzo Román expresó lo siguiente:

Ante la falta de oportunidad para adelantar un debate claro, abierto, transparente, y que involucrara a la academia, a todo el Estado y a la sociedad civil, decido retirar esta iniciativa de acto legislativo, que cuenta con el respaldo de muchos congresos y parlamentos del mundo, que se reúnen en la Unión Interparlamentaria, y que nos visitarán esta semana en Bogotá.⁶⁶

En ese sentido, en Colombia siguen abiertos grandes flancos que denotan la autonomía del parlamento como consecuencia de la falta de garantías que permitan a los representantes ejercer su función sin injerencia externa.

Podemos concluir por tanto, afirmando que el parlamento colombiano es una de las instituciones más inestables y débiles de Latinoamérica. Son los órganos jurisdiccionales los que han judicializado la política en este país, sobre todo la Corte Constitucional.

En Bolivia, sendos debates se han suscitado acerca de la vigencia de la inmunidad y de la amenaza que yergue sobre los assembleístas no contar con la aludida prerrogativa. Sin embargo, habrá que esperar al tiempo las incidencias que se

⁶⁶ Añadió que durante los encuentros con los voceros de la Unión y los presidentes de los partidos políticos colombianos, como con los magistrados de las cortes, el martes y miércoles, respectivamente, en el Capitolio, se ahondará en los detalles y alcances de la propuesta que busca fortalecer y dar garantías a la rama legislativa, para que pueda trabajar libremente y sin presiones externas que le hacen daño a la democracia. Ver: <http://www.americaeconomia.com/politica-sociedad/politica/colombia-retiran-polemico-proyecto-de-inmunidad-parlamentaria>

materialicen con ocasión de la eliminación de la inmunidad. Lo mismo ocurre en el Ecuador, aunque claro está discutir estos temas con el marcado autoritarismo político existente poco o nada aportan en la afirmación de la democracia constitucional.



Capítulo III

La inmunidad parlamentaria en el Perú

1. La inmunidad parlamentaria en la historia constitucional

El advenimiento de la República trajo consigo el asentamiento de las ideas iluministas de la revolución francesa. Sin embargo, en los primeros años, la figura de la inmunidad parlamentaria estuvo perfilada como un privilegio al típico estilo inglés. Es decir, los parlamentarios no podían ser detenidos ni juzgados, inclusive si se trataba de requerimientos por deudas civiles.

La Constitución de Cádiz de 1812⁶⁷ es un instrumento que constituye el primer antecedente del constitucionalismo nacional. Trae consigo el reconocimiento a la inmunidad parlamentaria. A partir de allí se repite en buena parte de nuestras Constituciones del siglo XIX. Así, de acuerdo a lo prescrito en el Artículo 128° de dicho documento político la inmunidad parlamentaria protege a los legisladores por causas criminales y deudas civiles. El mismo sentido tiene con la constitución inicial de 1823, y las de 1828, 1834 y 1839.

La fugaz Constitución de 1826 es la que define a la inmunidad como una prerrogativa frente a las causas criminales en estricto. Sin embargo, ésta Constitución no tuvo mayor vigencia. Después de ella, recién la Constitución de

⁶⁷ Dos grandes antecedentes de nuestro constitucionalismo lo encontramos en las Constituciones de Bayona de 1808 y la de Cádiz de 1812. Esta última resulta de mayor importancia por diversas razones. Una de ellas y quizás la más importante es la introducción del concepto de ciudadanía en la colonia y la participación directa de representantes del Perú.

1856 le da ese mismo contenido. Y las Cartas Políticas de 1860, 1867, 1920, 1933, 1979 y la vigente de 1993 siguen el mismo derrotero.⁶⁸

De este sumario recuento constitucional podemos afirmar que el tránsito de la inmunidad parlamentaria de privilegio a prerrogativa ha sido progresivo. Mucho tiene que ver el asentamiento de la doctrina de la soberanía popular, es decir, del congreso como institución representativa de la sociedad. Precisamente, en este proceso de afirmación de las nuevas repúblicas y del principio democrático en Latinoamérica del siglo XIX, es que el diseño del órgano legislativo y su correlación con los demás poderes del Estado no ha terminado sino en la lógica del derecho comparado, en permanente pugna con el poder ejecutivo y su fuerte influencia en los tribunales como adversarios del legislador.

Esa es la razón por la cual a lo largo de nuestra historia constitucional la inmunidad parlamentaria ha tenido alcances absolutos (protegía al legislador indefinidamente frente a todo tipo de persecución implementada a través de los órganos jurisdiccionales). Bastaba por tanto, al político asumir el cargo de congresista para impedir la ejecución de cualquier requerimiento judicial así se trataran de imputaciones anteriores a la asunción del cargo. Ese ha sido el sentido que le han dado a la inmunidad nuestras sucesivas constituciones.

Sin embargo, debido a los reiterados cuestionamientos de la opinión pública, que en puridad de verdad observan las deficiencias del modelo parlamentario como conjunto, en el año 2006 se realizó una importante reforma sobre los alcances de nuestro tipo de inmunidad. A partir de entonces, dentro de la tipología aludida, podemos considerar que contamos con una inmunidad relativa. Así, el artículo 16 reformado del Reglamento del Congreso de la República precisa lo siguiente:

⁶⁸ Demás esta recordar el caso del diputado Fernando Casós, quien fue requerido por un acreedor para el pago de una deuda en el año 1867. Visto el pedido por la Comisión nombrada al efecto ésta considero que dicho requerimiento estaba fuera de sus competencias legislativas.

Artículo 16- (...) La inmunidad parlamentaria no protege a los Congresistas contra las acciones de naturaleza diferente a la penal, que se ejerzan en su contra, **ni respecto de los procesos penales iniciados ante la autoridad judicial competente, con anterioridad a su elección**, los que no se paralizan ni suspenden.⁶⁹ (Énfasis nuestro)

Con esta reforma, el modelo de inmunidad histórica se relativiza. Ya no protege a los congresistas respecto de los procesos penales iniciados ante la autoridad judicial competente antes de su elección.

Asimismo, y en una vocación de autolimitación, el Parlamento dispuso también con esta reforma, impedir que los legisladores con denuncias penales la prohibición de integrar comisiones especializadas en asuntos de control (fiscalización). La finalidad central: revalorar el rol y la credibilidad del Congreso⁷⁰⁷¹.

⁶⁹ Párrafo modificado por la Resolución Legislativa del Congreso N° 015-2005-CR, publicada el 3 de mayo de 2006.

⁷⁰ Como se recuerda, la reforma del 2006 modifica el inciso d) del artículo 20 del Reglamento del Congreso de la República, y no solo relativiza la inmunidad sino limita la actuación de los legisladores con procesos penales abiertos:

Durante el ejercicio del mandato parlamentario los Congresistas están prohibidos: (...)

d) De integrar la Comisión de Fiscalización y Contraloría, Comisión de Ética Parlamentaria, y la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales de la Comisión Permanente, así como otras Comisiones Ordinarias que actúen en ejercicio de su función fiscalizadora, cuando se encuentren comprendidos en procesos penales dolosos en los cuales la Corte Suprema de Justicia ha solicitado el levantamiento de su inmunidad parlamentaria. En dicho supuesto, el Parlamentario presenta su inhibición ante la Comisión correspondiente.

En el caso de las Comisiones Ordinarias, distintas a la Comisión de Fiscalización y Contraloría, la ausencia por inhibición de los Congresistas Titulares será considerada como licencia para efecto de la referida investigación o fiscalización, la misma que no se hará extensiva para otros temas o asuntos a cargo de dicha Comisión Ordinaria, casos en los que seguirá participando como miembro titular.

⁷¹ Esta reforma del Reglamento del Congreso de la República, fue arduamente cuestionada por un sector de legisladores del período legislativo 2006-2011, liderados por Javier Valle Riestra, en razón de considerarse atentatorio de las prerrogativas del poder legislativo. Se argumentaba que no solamente alteraban la institución de la inmunidad parlamentaria, sino además en un acto de agravio extendía la restricción a los derechos funcionales a los parlamentarios procesados judicialmente. El debate llevado al Tribunal Constitucional convalidó la reforma. En la sentencia recaída en el expediente N° 00026-2006-AI/TC, el órgano de control de la Constitución expuso lo siguiente:

2. Los primeros casos (siglo XIX)

En términos generales mayores cuestionamientos a la inmunidad parlamentaria como institución no se han dado sino en las últimas décadas. Salvo en determinados momentos de nuestra historia republicana, en todo caso ha servido la más de sus veces para confirmar su importancia en la defensa del parlamento como institución capital de la democracia.

Debe decirse además que, durante el siglo XIX y como consecuencia de los vaivenes de nuestra historia republicana, la inmunidad parlamentaria, no ha sido de utilidad en razón de la sucesiva interrupción de los regímenes constitucionales. Los inicios de la república con la quiebra del parlamento en 1823 por el presidente José de La Riva Agüero pasando por la aparición de figuras políticas como José La Mar, Agustín Gamarra, hasta bien avanzado esa centuria y los rezagos de la guerra con Chile, definitivamente la institucionalidad del sistema político tuvo que alternarse con estancias autoritarias.

Basadre nos recuerda cómo es que la inestabilidad política, y ergo, del parlamento, era una constante que no le permitía a esta institución fortalecerse como órgano de poder:

[C]onforme al artículo 93º de la Constitución, caben las dos posibilidades de protección (inmunidad de proceso amplia y estricta), y que corresponde al Congreso de la Republica adoptar cualquiera de ellas conforme a la natural evolución de las instituciones parlamentarias y al fin constitucional que se persigue (...) Lo que ocurre es que la extensión de la protección (todo proceso penal independientemente del momento de su inicio o solo los procesos penales iniciados con posterioridad a la elección) es lo que conforma el contenido no esencial, sobre el cual el legislador ordinario tiene un amplio margen de regulación. Pero, asimismo, este Colegiado considera que la disposición cuestionada es constitucional debido a que, ante la ausencia de un dispositivo afirmativo o negativo del artículo 93º de la Constitución, con relación a si la inmunidad de proceso comprende a los procesos penales anteriores a la elección, la frase restante de la cláusula señala lo siguiente: la protección se da (...) desde que son elegidos hasta un mes después de haber cesado en sus funciones (...). Puede entenderse, entonces, que la modificación del mencionado segundo párrafo del artículo 16º del Reglamento no contradice lo que tal norma expresa.

Desde el Congreso de la época de la Restauración⁷², mero instrumento de Gamarra, no se había vuelto a ver en el Perú el funcionamiento del Poder Legislativo. Como queda indicado en anteriores párrafos, la vida parlamentaria se reanudó en 1845 con una legislatura extraordinaria que estuvo relacionada principalmente con la elección presidencial (16 de abril al 28 de junio). Poco después se instaló la legislatura ordinaria (2 de julio) clausurándose el 21 de octubre. De acuerdo con el precepto constitucional, ambas Cámaras volvieron a funcionar entre el 6 de agosto de 1847 al 7 de enero de 1848. El Gobierno convocó a sesiones extraordinarias para que pudieran resolverse diversos asuntos pendientes, sobre todo el Presupuesto de la República (7 de enero a 9 de marzo de 1848). En el año de 1849 hubo una legislatura extraordinaria del 16 de junio al 26 de julio, antes de la ordinaria del 28 de julio al 21 de diciembre. Nuevamente celebráronse sesiones extraordinarias desde el 27 de diciembre de 1849 al 26 de marzo de 1850. Estaba abierto el primer Congreso extraordinario de 1851, instalado el 29 de marzo, cuando Castilla descendió de la Jefatura del Estado, el 20 de abril. En total, el Parlamento se reunió ocho veces durante la administración que rigió al país entre 1845 y 1851.⁷³

Si esto ocurrió durante la primera parte de siglo XIX (como ya lo adelantamos párrafos previos), la segunda parte de esta centuria no fue más auspiciosa para la institucionalidad democrática. Interrupciones democráticas, aunadas al fracaso de la guerra con Chile, siguieron siendo moneda corriente.

No obstante, en las sesiones parlamentarias del año 1851 hubo un tibio caso que es importante tomar nota. Se solicitó el levantamiento de la inmunidad del Diputado Miguel San Román, a quien se le imputaba los actos revolucionarios del 21 de febrero de 1849, por medio del cual se buscaba derrocar al presidente Ramón

⁷² Se denomina la época de la Restauración al periodo de la historia republicana comprendido entre 1839 y 1845, posterior a la caída de la Confederación Perú-Boliviana y previo a la Era del Guano.

⁷³ Basadre, Jorge, *Historia de la República del Perú (1823-1933)*, Ediciones La República, 8ª. Edición, Tomo III, Lima, s.a., p. 762.

Castilla. San Román luego electo diputado, con los cargos en ciernes, tuvo que acudir a juicio ya que la comisión de Redacción de la Cámara de Diputados resolvió el pedido autorizando el procesamiento del aludido diputado. La decisión de la representación nacional fue ponerlo a disposición del juez correspondiente.⁷⁴

Más allá de su importancia resulta ser el primer pedido de levantamiento de la inmunidad parlamentaria acaecido en el Perú. El segundo caso ocurrió durante la fugaz vigencia de la Constitución de 1867. Eran los tiempos de don Mariano Ignacio Prado. Etapa de idas y venidas y de abierto conflicto entre los caudillos políticos temerosos de una conspiración.

Precisamente, las fricciones políticas no cesaron. El tema religioso y la posibilidad de aprobar medidas de apertura a la tolerancia de credos fue un argumento para la abierta confrontación entre liberales y conservadores. Una revuelta en Arequipa orientada a desconocer la Constitución de 1867 finalmente generó el cisma institucional. Momento en que se afectó la inmunidad del diputado Manuel Herencia Zevallos. El historiador y constitucionalista José Francisco Gálvez narra los hechos de forma siguiente:

La sublevación generada en esta región motivó el 25 de septiembre de 1867 la interpelación del ministro de Gobierno José Saavedra. Durante este acto, dicho Ministro dejó entre ver que el Legislativo era un obstáculo para las acciones del régimen, lo cual causó que días después el diputado coronel Mariano Herencia Zevallos declarase en sesión permanente al Congreso debido a que la situación en pugna con el gobierno causaba violaciones a la Constitución, siendo detenido en momentos que faltaba quórum. Detención que no pudo ser resuelta de inmediato, dado que Saavedra responsabilizó al Consejo de Ministros y éste, alegando la gravedad política, evadió las explicaciones del caso.⁷⁵

⁷⁴ En el Archivo General del Congreso de la República obra un expediente con el procedimiento de levantamiento de la inmunidad parlamentaria del diputado San Román.

⁷⁵ Gálvez, José Francisco, *La política como pasión: breve historia del Congreso de la República (1822-1968)*, Volumen I, Fondo Editorial del Congreso de la República, Lima, 2002, p. 162.

La prisión del diputado coronel Herencia Cevallos, bajo el soterrado argumento de conspirador hizo que el parlamento asuma el agravio como vulneración de su prerrogativa institucional de la inmunidad parlamentaria. Basadre recuerda que la violación de la prerrogativa se terminó por consumir así:

La infracción más espectacular vino a ser la que convirtió en víctima al coronel Herencia Zevallos. Este diputado, una vez aprehendido, no fue puesto a disposición del Congreso, tal como el escrupuloso texto constitucional lo disponía; y el gobierno compró un pequeño buque al que fueron conducidos Herencia Zevallos y otros compañeros del infortunio, que fueron llevados a remolque hasta Islay por el vapor Chalaco.⁷⁶

Nuevamente el alto clima de ingobernabilidad dio como corolario el cierre del parlamento, y finalmente la descomposición del régimen de Prado, el cual acabo con su renuncia el 5 de enero de 1868.

El siguiente caso sucedió en 1899. El Ministro de Gobierno José María de la Puente solicita autorización para procesar al Diputado por la Provincia de Cerro de Pasco, Dr. Augusto Durand, por el delito de Levantamiento de armas contra los poderes constituidos:

Las piezas que acompaño al presente oficio davan (sic) cabal conocimiento a la H. Cámara del gravísimo i sangriento delito consumado en Huánuco el 15 de los corrientes por el Diputado D. Augusto Durand; delito premeditado; preparado de larga fecha, con circunstancias de completa alevosía, i llevado a cabo al amparo de la inmunidad del diputado.⁷⁷

⁷⁶ Basadre, Jorge, *op. cit.*, p. 1286.

⁷⁷ En el Archivo General del Congreso de la República obra un expediente con el procedimiento de levantamiento de la inmunidad parlamentaria del diputado Durand.

El Diputado Durand había tomando el local de la prefectura de Huánuco, con el apresamiento de las autoridades locales (Prefecto y Subprefecto), de tropas militares y de recursos logísticos (municiones).

Aquí en interés manifiesto de evitar la debacle de Piérola, hizo que la Cámara de Diputados aprobara el pedido de desafuero el 29 de agosto de 1899 por votación mayoritaria, autorizándose su procesamiento con fecha 31 de agosto de 1899.

¿Tuvo utilidad la inmunidad parlamentaria en el siglo XIX? Consideramos que, si bien en el papel era una garantía, en la *praxis* no, en tanto en cuanto los parlamentos eran muy débiles a la hora de asumir competencias legislativas frente a los regímenes de turno. No obstante, eran al menos indicadores que nos permiten ver el ánimo de persecución política de los adversarios de turno y el uso interesado del enjuiciamiento para controlar a los opositores políticos.

3. La inmunidad parlamentaria en el siglo XX

El primer caso que se reporta en este siglo es el del diputado suplente por Arequipa, don José Manuel Chávez Bedoya. La postura del parlamento era absoluta, en el sentido que se consideraba que la inmunidad no solo alcanzaba al legislador titular.

La Comisión de Constitución del Congreso, en vista de la magnitud del hecho que se le imputaba a Chávez Bedoya (delito contra la libertad personal), procede a autorizar su procesamiento con fecha 10 de diciembre de 1901.⁷⁸

El segundo caso ocurre en 1910 con el diputado por la provincia de La Convención, David Samanez Ocampo, detenido conjuntamente con otros individuos acusados de subversión del orden público.⁷⁹

⁷⁸ En el Archivo General del Congreso de la República obra un expediente con el procedimiento de levantamiento de la inmunidad parlamentaria del diputado Chávez Bedoya.

⁷⁹ En el Archivo General del Congreso de la República obra un expediente con el procedimiento de levantamiento de la inmunidad parlamentaria del diputado Samanez Ocampo.

Al tomar en cuenta la autoridad policial del cargo de Samanez, se solicita autorización al parlamento. Con fecha 20 de febrero de 1911, el congreso dispone su enjuiciamiento.

En este caso, se evidencia un manifiesto interés político de por medio, en razón que el levantamiento del fuero se realizó pese a que nadie formuló acusación contra el citado parlamentario. Clara evidencia del matiz político de la persecución, las cuales venían de las huestes del presidente Augusto B. Leguía, con el afán mantener a sus adversarios políticos bajo control.

En 1932 la coyuntura política nuevamente colocaba al país en una situación de absoluta inestabilidad. El triunfo del General José Miguel Sánchez Cerro fue caldo de cultivo para la insurgencia aprista inconforme con los resultados electores que habían dejado al margen al líder aprista Haya de La Torre. Lógicamente, las tensiones políticas se tornaron una constante entre estas dos grandes corrientes ideológicas, y tuvieron resonancia permanente en la asamblea legislativa.

Claro ejemplo de lo expuesto es lo que se dio inicio en fecha 29 de febrero del mismo año. Entonces, el Ministro de Gobierno envía una comunicación al Congreso Constituyente dando cuenta de la expatriación de un grupo de diputados apristas, entre ellos Armando Alva, Luis Heysen y otros, quienes se encontraban comprometidos con el complot revolucionario de 1931. Con fecha 1 de Agosto de 1932, el Congreso acuerda declarar vacantes las plazas de estos legisladores. El atropello constitucional entonces estaba consumado.

El régimen no se conformó con esta medida. A través de una *addenda* de la misma fecha se declaró inexistente el Partido Aprista y, al otro adversario potencial, el Partido Comunista, bajo la acusación contra ambos, de contar con supuestas influencias ilegales de carácter internacional.⁸⁰

⁸⁰ Ciertamente, la persecución contra los diputados apristas no había empezado aquí sino unos meses antes bajo el mismo argumento de la sedición, fueron desaforados los Diputados Reynaldo Saavedra, Carlos Doig y Lora, Ernesto Merino.

Es interesante el caso en referencia, sobre todo por los fundamentos expuestos en el dictamen en minoría, donde se manifiesta la notoria violación de los fueros parlamentarios:

[E]l Gobierno tiene la obligación de mantener el orden público; pero debe mantenerlo dentro del marco legal correspondiente. La Comisión en minoría frente a la afirmación del Presidente del Concejo (sic) de Ministros, quiere admitir que los representantes que se hallan expatriados, efectivamente hubieran conspirado. Si tal acontecía, el art. 80 de la Constitución vigente marca el procedimiento a seguir y por lo tanto siendo el Perú una Nación jurídicamente organizada y siendo la Constitución del Estado un pacto solemne entre la ciudadanía y el Estado, el Gobierno está moral y jurídicamente obligado a respetar las disposiciones constitucionales pertinentes a las inmunidades parlamentarias de los expatriados.⁸¹

El dictamen suscrito por Saturnino Vara Cadillo concluye proponiendo que el Gobierno formalice la acusación penal de los parlamentarios acusados.

Los años siguientes fueron una sucesiva alternancia de estadios autoritarios y breves primaveras democráticas. Es recién en los años 80 con la restauración del orden constitucional que podemos seguir contando los casos materia de inmunidad.

El más sonado en esta década fue el ocurrido en 1988 con el diputado aprista Miguel Ángel Del Pomar, quien fuera detenido en un Banco de Berlín intentando cobrar un cheque de una cuenta vinculada al narcotráfico.⁸²

⁸¹ Dictamen que obra en el expediente del procedimiento de levantamiento de la inmunidad contra un grupo de congresistas, en el Archivo General del Congreso de la República.

⁸² Dictamen que obra en el expediente del procedimiento de levantamiento de la inmunidad contra el congresista Del Pomar y que ha sido declarado Reservado, en el Archivo General del Congreso de la República.

El congreso procedió al levantamiento de la inmunidad del diputado Miguel Ángel Del Pomar, para ponerlo a disposición de la justicia, la que luego de un largo proceso finalmente lo sentencio por este delito.

Ahora bien, uno de los casos más emblemáticos sobre la manifiesta vulneración de la asamblea legislativa sucedió en el periodo legislativo 1992-1995. El entonces congresista por el Frente Popular Agrícola del Perú (FREPOP), Javier Noriega Febres fue acusado de ser el cabecilla de un comando de sicarios y responsable de asesinatos en el seno de la organización religiosa Misión israelí del Nuevo Pacto Universal.

La denuncia basada sobre hechos periodísticos, como no, propiciaron la formación de la opinión pública adversa a Noriega Febres. Fernando Tuesta relata el tema como sigue:

[L]a acusación de un medio periodístico, como muchas veces ocurre, alimentó a otras redacciones. Algunas voces alteradas, adelantaron juicio y condenaron al congresista sin otra prueba que la palabra de la cabeza visible del sector contrario, dentro de las filas israelitas, a Noriega.⁸³

En efecto, el caso Noriega terminó siendo un escándalo periodístico antes que la evidencia de un ilícito. Más aún, no solamente el exceso de la prensa generó ese sentimiento adverso sino además la actuación de los operadores jurisdiccionales (con la pasividad gubernamental) ahondó en el descrédito de la imagen del legislador. La cuestionable actuación del entonces fiscal Carlos Torres Caro profanando sin escrúpulo alguno el lugar de oración de una minoría religiosa injustificadamente, carecían de cualquier valoración lógica-racional.⁸⁴

⁸³ Tuesta, Fernando, *La inmunidad parlamentaria*. Disponible en:
http://blog.pucp.edu.pe/fernandotuesta/la-inmunidad-parlamentaria?mini=calendar%2F2013%2F9%2Fall&quicktabs_ultimostab=1

⁸⁴ Sobre los cuestionamientos al fiscal Carlos Torres Caro puede verse:
<http://www.caretas.com.pe/1378/santo/santo.html>

Las imputaciones contra Noriega Febres (en medio de un escándalo mediático) empujaron al parlamento, en una abierta claudicación de sus prerrogativas, a levantar la inmunidad del citado congresista.

Diez años después, concretamente en el año 2009, Noriega Febres no solo fue absuelto, sino una sentencia a su favor por daños y perjuicios le reconoció su derecho al resarcimiento patrimonial. No obstante, el caso terminó con su carrera política.⁸⁵

3.1. El tema en la cresta de la ola: El caso de los congresistas tráfugas

Fenecido el régimen del ex Presidente Alberto Fujimori, con el develamiento de los hechos de corrupción en el congreso luego de expuesto el video denominado “Kouri-Montesinos”, trajo como resultado el procesamiento de un importante grupo de congresistas denominados “tráfugas”.

Estos congresistas fueron: Roger Luis Cáceres Pérez, Ruby Rodríguez de Aguilar, Waldo Ríos Salcedo, María Huamán Lú, Antonio Palomo Orefice, Carlos Mendoza del Solar, Jorge D’Acunha Cuervas, Gregorio Ticona Gómez, José Luis Elías Avalos, Edilberto Canales Pillaca, Mario Gonzales Inga, Rolando Reátegui Flores, Guido Pennano Allison, Víctor Joy Way Rojas, Luz Salgado Rubianes, María del Carmen Lozada de Gamboa, Máximo Vara Ochoa, Jorge Polack Merel y José Luna Gálvez.⁸⁶

El parlamento inició los procedimientos de levantamiento de fuero contra los precitados congresistas, pero al haberse tipificado los hechos como delitos de función, se tramitaron a través de la prerrogativa del antejuicio político⁸⁷ y no del levantamiento de la inmunidad como debió ser implementado. Sin embargo, en los años siguientes se siguieron una serie de procedimientos (en muchos casos

⁸⁵ Al respecto puede verse:
<http://historico.pj.gob.pe/CorteSuperior/noticias/noticias.asp?codigo=12695&opcion=detalle&sede=20>

⁸⁶ Con fecha 5 de abril del año 2002 se publica en el Diario Oficial El Peruano la Resolución Legislativa N° 016-2001-CR que declara haber lugar a formación de causa penal contra el Presidente de la República y los citados congresistas.

⁸⁷ El Antejuicio Político es una prerrogativa procesal que ostentan un grupo de altos funcionarios (entre ellos los congresistas) cuando son acusados por delitos de función. Ver Artículo 99 de la Constitución.

sobredimensionados) que terminaron por desacreditar mucho más al Poder Legislativo como institución central del estado democrático.

3.2. Los casos más emblemáticos del periodo 2002-2006: algunas medias verdades

Tal como hemos aseverado, el periodo legislativo 2000-2001 y 2001-2006 son excepcionales. No hay posibilidad de valorar adecuadamente el uso de las prerrogativas parlamentarias sin desarrollar un análisis integral de la coyuntura política. Una valoración estadística es por tanto sesgada, como hizo erróneamente el Tribunal Constitucional el año 2006:

De las 41 solicitudes que llegaron al Congreso para el levantamiento de la inmunidad parlamentaria, tan sólo dos fueron declaradas procedentes.⁸⁸

En efecto, desde una visión estadística lo que dice el Tribunal parece una verdad. Sin embargo desde un análisis integral termina siendo tan solo una media verdad. No podemos dejar de lado la difícil situación en la que se encontraban tanto el parlamento como el Poder Judicial para atender el complejo enmarañamiento político que culminaba a finales de los 2000. Ciertamente, la impresionante cantidad de acusaciones constitucionales contra los denominados congresistas tránsfugas y contra altos funcionarios, no fue tarea fácil tramitar con rapidez dichos requerimientos.

Los medios de comunicación abonaron en propiciar un ambiente contrario al Congreso. Y poco o nada se informó sobre el cuello de botella de pedidos que enfrentaba el congreso tanto por levantamiento de la inmunidad como por antejudicio político. Tampoco sobre la responsabilidad del Poder Judicial en la demora de los trámites procedimentales. Por ejemplo, de los 41 casos reportados en este periodo a los que hace alusión el TC, 6 fueron declarados inadmisibles por haber sido enviados al Congreso de modo incompleto. El parlamento tuvo que retornarlos al Poder Judicial para que se subsanen las deficiencias procedimentales encontradas.

⁸⁸ Expediente N° 0026-2006-PI/TC, p. 17.

Inclusive en algunos casos la devolución de los expedientes se dio hasta en dos oportunidades. Así ocurrieron con los pedidos de levantamiento de inmunidad de los congresistas Luis Guerrero Figueroa, Jorge Chávez Sibina y José Risco Montalván.

De otro lado, buena parte de estos casos reportados durante el período 2000-2001 no fueron resueltos, por lo que tuvieron que ser nuevamente tramitados con la constitución del nuevo parlamento para el período de sesiones 2001-2006.

Por otra parte, un grupo de solicitudes de levantamiento de inmunidad estaban dirigidas contra ex alcaldes entonces electos parlamentarios. Por ejemplo, el caso del congresista Hipólito Arturo Valderrama Chávez, quien tenía 5 solicitudes de levantamiento de su inmunidad por cargos imputados en su gestión como Alcalde del distrito de Miraflores en el Departamento de Arequipa. Al congresista Ernesto Herrera Becerra, quien también resultaba acusado en su gestión como Alcalde provincial de Ilo, en el Departamento de Moquegua, por haber cometido presunto delito de Usurpación de Autoridad. O en el caso del ex alcalde Pedro Carlos Ramos Loayza, con tres pedidos de levantamiento de la inmunidad.

Tomando en cuenta estas referencias además de los pedidos de levantamiento de fuero por delitos contra el honor (que propiamente forman los procedimientos de inviolabilidad de opinión), con fecha 04 de setiembre del año 2003, el Congreso de la República aprobó el Informe presentado por el Presidente de la Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales, Henry Pease García, por el que se rechazan los pedidos de levantamiento de inmunidad de los parlamentarios citados y además de los también congresistas Gonzáles Salazar, Valencia-Dongo Cárdenas, Barba Caballero y Chávez Sibina, al hallar móvil político en el contenido de las acusaciones.⁸⁹

⁸⁹ No empece, el Pleno del Congreso de la República si autorizó el levantamiento de la inmunidad del congresista Gonzales Salazar por delito de resistencia a la autoridad.

3.3. El periodo 2006-2011: El caso Nancy Obregón Peralta y otros congresistas por alterar el orden en el recinto parlamentario

Otro caso relevante ocurrió al cierre del periodo legislativo 2001-2006. En ese entonces, el Parlamento debatía apresuradamente el Tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos. Un grupo de parlamentarios electos no estaban de acuerdo con que el Congreso en las postrimerías de su gestión apruebe tan importante acuerdo comercial.

En pleno debate del aludido tratado, las congresistas electas Nancy Obregón Peralta, Juana Huancauari, Martha Acosta, y la parlamentaria andina Elsa Malpartida⁹⁰, ingresaron violentamente a protestar al Hemiciclo del Congreso de la República⁹¹ alzando pancartas con lemas en contra del referido Tratado.

⁹⁰ El caso de la parlamentaria andina Elsa Malpartida era singular. ¿Le alcanzaba la prerrogativa de la inmunidad tomando en cuenta que la Constitución sólo le otorga a los congresistas y, por extensión a los magistrados del Tribunal Constitucional y al Defensor del Pueblo?

Durante el curso del procedimiento, se recibió una comunicación del senador Luis Fernando Duque, presidente del Parlamento Andino dirigido al Congresista Rafael Vásquez Rodríguez, con relación a la situación de la aludida parlamentaria andina. En dicha comunicación se señala lo siguiente:

“En caso de que un parlamentario andino violente la normativa comunitaria y las disposiciones que rigen el cumplimiento de sus funciones, la comisión se encargará de adelantar las investigaciones correspondientes. El informe de la Comisión de Ética y Acreditaciones pasará a conocimiento de la plenaria del Parlamento Andino, para que ésta como máximo órgano político adopte las medidas disciplinarias que correspondan. Por lo antes expuesto, es claro que los parlamentarios andinos elegidos mediante sufragio universal y directo en los países miembros, se encuentran regidos por el ordenamiento jurídico supranacional andino. Y, por lo tanto, el levantamiento de sus inmunidades y privilegios compete al Parlamento Andino a través de la plenaria, previo conocimiento de la Comisión de Ética y Acreditaciones.”

El Congreso de la República, en el caso de la Parlamentaria Andina Elsa Malpartida Jara se ha pronunciado en igual sentido. Sin embargo, esto genera una serie de dudas a futuro. ¿Qué sucedería si un parlamentario andino es requerido por la comisión de un delito de homicidio o violación sexual? ¿Habría que esperar la autorización del Parlamento Andino? ¿Cuál sería el ámbito temporal de protección? ¿Sería legítima la tutela del parlamentario fuera del período de sesiones? Nosotros consideramos al respecto que, la inmunidad parlamentaria les alcanza a los parlamentarios andinos pero, el órgano competente para el levantamiento del fuero no es el parlamento andino sino el Congreso de la República conforme a lo prescrito por el artículo 11° del Reglamento General del Parlamento Andino que prescribe que los parlamentarios de este organismo gozarán, en el Estado en que fueron electos, de las mismas inmunidades y privilegios de que gozan los congresistas ante los Órganos Legislativos Nacionales.

Lo que sí es competencia del Parlamento Andino es la potestad disciplinaria así como la sanción por las contravenciones a su marco constitutivo y reglamentos correspondientes. Pero, en el caso de delitos comunes, la soberanía no se transfiere más todavía si se trata de

Por estos hechos se inició el procedimiento para levantarles la inmunidad. La solicitud del Poder Judicial requiriendo autorización para procesarlos ingresó al Congreso de la República con fecha 09 de mayo de 2007.

La Comisión especial de Levantamiento de la Inmunidad, declaró inadmisibles los pedidos por una cuestión previa planteada por el congresista Rolando Souza Huanambal. El citado congresista exigía que la Corte Suprema de Justicia cumpla con motivar adecuadamente conforme al “principio de imputación necesaria” los delitos imputados a los congresistas. Y en el caso de la parlamentaria andina Elsa Malpartida se precise los fundamentos para pedir autorización a la Asamblea Nacional pese a no tener competencia en este caso.

La Presidencia del Congreso devolvió la solicitud de levantamiento de fuero a la Corte Suprema a fin que subsane los defectos procesales señalados, lo que finalmente se absolvió con fecha 29 de mayo de 2007.

En el desarrollo del procedimiento, los parlamentarios requeridos ejercieron su derecho de defensa. Uno de ellos, el congresista Miro Ruiz Delgado en sus descargos señaló lo siguiente:

[E]l 27 de junio de 2006 como es de conocimiento público, el que habla como congresista electo de la nación tuvimos un acto político dentro del Congreso en el cual nuestra propuesta y planteamiento de la oposición a la no firma del TLC o a la firma del TLC, lo pudimos realizar haciendo que los padres de la patria de ese entonces escucharan nuestra voz puesto que era un clamor popular, inclusive de promesas electorales de dos candidatos a la presidencia de aquel entonces: el actual presidente García y el líder del nacionalismo Ollanta Humala. En ese sentido, creemos

un estamento consultivo y no deliberante. Lo contrario sería general un estado de privilegio incompatible en la actualidad.

⁹¹ Otro grupo de congresistas (Álvaro Gutiérrez Cueva, Miro Ruíz Delgado, Werner Cabrera Campos, Hilaria Supa Huamán y Gloria Ramos Prudencio) se encontraban en las galerías del parlamento, y desde allí participaron de las protestas.

que ese día 27 de junio en una forma casi inesperada y clandestina se aprobó la firma del Tratado de Libre Comercio entre el Perú y Estados Unidos. (...) Entonces, solamente para decir que hemos sido coherentes con lo que nosotros hemos planteado, consideramos que teníamos y era un deber nuestro el de hacer escuchar a los congresistas que en ese día en forma inesperada luego de saber que el día 28 iba haber una movilización grande aquí en la ciudad de Lima y a nivel del país, en contra del TLC para que no se firmase en esa oportunidad se adelantó un día antes. Nosotros consideramos que era totalmente injusto ese aspecto. En todo caso, nosotros vemos también que no se debe levantar la inmunidad parlamentaria porque creemos que es un acto político, creemos que no es un delito el que nosotros hemos cometido, no hemos asesinado a nadie, no hemos realizado un acto contra las buenas costumbres de nuestro país sino un acto democrático (...).⁹²

En igual sentido, la congresista Nancy Obregón sostuvo que la imputación era arbitraria puesto que no se trataba de hechos ilícitos sino políticos.

Yo hice uso de mis derechos políticos, porque considero que mi accionar ha sido político. (...) Por tal razón, señor Presidente, quiero mencionarle que si alguna vez me habían dicho que si me arrepiento de los actos que he cometido, levantar mi puño en alto, decir “no al TLC”, no es un delito, es un acto político.⁹³

La comisión en mayoría (salvo en el caso de la parlamentaria Nancy Obregón Peralta), convinieron en el móvil político de la denuncia.

⁹² Informe de la Comisión de Levantamiento de la inmunidad en el pedido de Levantamiento de Fuero de los congresistas Martha Acosta Zárate y otros de fecha 09 de julio de 2007, pp. 6-7.

⁹³ Transcripción de la declaración de la congresista Nancy Obregón Peralta ante la Comisión de Levantamiento de la Inmunidad de fecha 14 de junio de 2007.

El dictamen en minoría suscrito por los congresistas Sousa Huanambal y García Belaunde de fecha 09 de julio del año 2007, es aún mas radical. Este informe concluye señalando que en la solicitud de la Corte Suprema no hay una argumentación que individualice penalmente los actos imputados:

En efecto, no se observa en el cuerpo del documento de la petición de levantamiento de inmunidad, análisis alguno que objete la posibilidad que los actos de los ocho Congresistas y una parlamentaria andina involucrados, signifiquen actos de protesta política o uso del derecho a la libertad de expresión, menos aún si efectivamente se lesionó o puso en peligro el bien jurídico protegido con la existencia de dicha norma punitiva.

(...)

La lógica de la democracia implica tolerancia con los que disienten incluso para con los que, por inexperiencia, equivocación o imprudencia, muestran actitudes o exponen ideas sin las formalidades del caso. Distinta es por cierto la percepción y la interpretación de los actos de protesta política cuando éstos se hallan precedidos, concomitados o subseguidos de actos de violencia; supuesto este último presente en el día de los sucesos y que extrañamente no ha merecido la atención de los señores Vocales Supremos al redactar su pedido de levantamiento de inmunidad ante esta Comisión del Congreso de la República.⁹⁴

En ese orden de ideas, para los congresistas Sousa Huanambal y García Belaunde debía rechazarse el pedido de levantamiento de inmunidad:

Aceptar por parte de la Comisión de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria del Congreso una petición con tales antecedentes de insuficiencia argumentativa y atentatoria de principios jurídicos y constitucionales, implicaría un antecedente malhadado para

⁹⁴ Dictamen de la Comisión de Levantamiento de inmunidad del Congreso de la República recaído en la solicitud de Levantamiento de Fuero N° 01/2007 de fecha 09 de julio de 2007, s.p.

lograr el levantamiento de dicha prerrogativa, pues, admitir precedentes de este tipo vincularía la práctica parlamentaria frente a peticiones que por igual adolezcan de vicios en la formulación jurídica y en el sustento de las solicitudes de levantamiento de inmunidad parlamentaria que en el futuro efectúe la Corte Suprema, con el grave componente de que podría dar carta libre para que tales modos de plantear el análisis de relevancia penal puede suponer introducir motivaciones políticas y hasta ideológicas entre líneas de peticiones análogas.”⁹⁵

Los informes no fueron materia de debate en el pleno del Congreso de la República. No obstante, estuvo en la agenda de la Orden del Día.

3.4. El caso Carlos Raffo: primer intento de aplicar la inmunidad relativa

El congresista Carlos Raffo fue acusado por el delito de Peculado. Las imputaciones hechas en su contra aseveran que había recibido dinero de procedencia ilícita del ex asesor Vladimiro Montesinos Torres como parte de la campaña reeleccionista del ex presidente Alberto Fujimori en el año 2000.

El Ministerio Público con fecha 15 de abril del año 2004 formalizó denuncia penal contra Raffo. Se le apertura instrucción por el Cuarto Juzgado Penal Especial de Lima, con fecha 24 de mayo del año en referencia. Es decir, antes que asuma el cargo de congresista de la República.

Ya en el ejercicio de la función congresal, Raffo dedujo una excepción de naturaleza de acción, aludiendo su condición funcional, lo cual, tomando en cuenta la temporalidad de la prerrogativa de la inmunidad a partir de la reforma del Reglamento del Congreso de la República, fue declarada infundada por la Cuarta Sala Penal con fecha 13 de marzo del año 2009.

⁹⁵ Dictamen recaído en la solicitud de Levantamiento de Fuero N° 01/2007 de fecha 09 de julio de 2007, s.p.

Más aún, la Cuarta Sala Penal dispuso, con fecha 26 de marzo del año 2009, se le declare Reo Contumaz disponiendo en consecuencia su captura ante su reiterada inconcurrencia a juicio.

Paradojas del destino, la Corte Suprema de la República por Ejecutoria Suprema del 16 de julio de 2009 declaró nula la resolución dictada por el Tribunal Superior que ordenó la captura de Raffo, y dispuso que dicho órgano jurisdiccional formalice a través del cuaderno respectivo, la solicitud de levantamiento de la inmunidad. Luego de este cambio de sentido interpretativo, la Corte Suprema requiere ante el congreso el levantamiento de la inmunidad el 26 de marzo del año 2010.

Con fecha 10 de junio del mismo año, la Comisión de Levantamiento de la inmunidad del Congreso de la República resolvió el caso Raffo en una votación cuestionada declarando improcedente la solicitud de levantamiento de la inmunidad.

Las conclusiones de la Comisión de Levantamiento de Inmunidad parlamentaria fueron las siguientes:

Que, de la evaluación de los recaudos se advierte que no existe una conducta rebelde del Congresista de la República CARLOS FERNANDO RAFFO ARCE, pues un análisis de los autos nos hace concluir que la motivación del proceso no estrictamente legal, sino más bien tiene un trasfondo político, más aún si se toma en cuenta que el Tribunal dispuso el arresto del procesado Carlos Raffo Arce, aún a sabiendas que él ostentaba una prerrogativa constitucional, y burlando el procedimiento establecido por la Constitución para estos casos.

Que, se ha podido observar que la Solicitud de Levantamiento de inmunidad contra CARLOS FERNANDO RAFFO ARCE no tiene una motivación estrictamente legal, dado que existen en el proceso vicios que han determinado que la acusación contra el autor y demás supuestos cómplices del delito de Peculado haya sido

retirada y haya motivado posteriormente la absolución por parte del Tribunal del único procesado que había sido acusado junto con el Congresista CARLOS RAFFO ARCE. No resulta entendible entonces, la causa de la reserva del fallo para el Congresista CARLOS RAFFO ARCE, en su calidad de cómplice primario si el proceso con el autor del delito ha sido sobreseído.

Que, en ese sentido se han pronunciado los miembros de esta Comisión, pues, se desprende que no podría determinarse la responsabilidad de CARLOS RAFFO ARCE en un proceso en que figura como cómplice cuando el autor del delito ha sido absuelto, existiendo una motivación política y no estrictamente legal que secunda la Solicitud de Levantamiento de Inmunidad por parte de la Cuarta Sala Penal Especial de la Corte Suprema.⁹⁶

Sin embargo, el congresista Víctor Mayorga Miranda en su dictamen en minoría concluye en sentido contrario; considera que sí debe levantársele el fuero a Raffo por los siguientes argumentos:

- a. Existe un proceso penal contra el Congresista Carlos Raffo Arce iniciado en el año 2004, es decir mucho antes de ser elegido y proclamado Congresista de la República.
- b. El proceso, como es sabido, se ha desarrollado hasta llegar a su etapa final. A lo largo del cual el Congresista Raffo Arce ha tenido la oportunidad de ejercer su respectiva defensa judicial, como le corresponde a los buenos ciudadanos.
- c. El Congresista Raffo Arce ha incurrido en conducta rebelde, la que ha ocasionado se le declare en condición de contumaz.
- d. No corresponde a esta Comisión juzgar o determinar si el Congresista Raffo es culpable o inocente.
- e. Todo lo que el Congresista Raffo Arce ha fundamentado en su defensa ante la comisión debe hacerlo ante el Poder Judicial.⁹⁷

⁹⁶ Dictamen de la Comisión de Levantamiento de Inmunidad recaído en la Solicitud de Levantamiento de Fuero N° 08, pp. 14-15.

⁹⁷ Dictamen en minoría del Congresista Víctor Mayorga Miranda, Comisión de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria recaído en la Solicitud de Levantamiento de Fuero N° 8, p. 13.

En definitiva, en el presente caso, y pese a los importantes fundamentos de Mayorga, la Comisión aprobó por mayoría declarar improcedente la solicitud de levantamiento de fuero, generando un amplio rechazo de la opinión pública.

Por estas razones, el Pleno del Congreso se negó a debatir los informes. Y Raffo, durante el ejercicio de su cargo, nunca concurrió al proceso penal en su contra.

3.5. El caso Miró Ruíz: de retorno a la persecución política

Al congresista Miró Ruíz Delgado (representante del departamento de Huancavelica) se le acusaba de haber matado a un perro.

Los hechos que se reportaron fueron como sigue: Un perro había ingresado a su domicilio y agredido a una de las mascotas de sus menores hijas (gallinas), ocasionándole finalmente la muerte.

Miro Ruíz enfurecido por el dolor de sus hijas disparó contra el perro. Sin embargo, el hecho tenía una arista en contra: Miro Ruíz no contaba con licencia para portar armas.

La Corte Suprema procedió a solicitar el levantamiento de su inmunidad el 24 de julio de 2009.

En congresista Miró Ruíz en ejercicio de su derecho de defensa alegó discriminación por raza:

[C]onsiderando que concurren motivaciones no solo de carácter político sino de discriminación por mi origen andino, sustentado no sólo por la celeridad con la que ha sido tomado mi caso, sino por el abusivo manejo del sensacionalismo ejercido por los medios de comunicación, adjetivándome y caricaturizándome al punto de

llevar al ridículo mi figura parlamentaria, y por ende al pueblo huancavelicano al que represento políticamente. Muestra de ello son las innumerables portadas y primeras planas de los diarios de circulación nacional quienes bajo el apelativo de “MATAPERRO” iniciaron una campaña masiva de desprestigio contra el Congreso y sobre todo, contra mi pueblo, afectando de esta forma maliciosa a mi familia y al movimiento político al cual pertenezco. Por lo tanto, los fundamentos del pedido de levantamiento de inmunidad en la parte pertinente a lo antes señalado sí contienen motivaciones políticas y de discriminación por origen andino.

Asimismo, sobre el tema de fondo, Miro Ruíz sostuvo lo siguiente:

[L]a Carabina de su propiedad fue adquirida formalmente a través de un contrato, tal como consta en los actuados, iniciándose los trámites un año antes de los hechos y que, por falta de tiempo, no pude concluir oportunamente. Sin embargo, su origen y procedencia legal no puede ser tipificada como tenencia ilegal de arma, al estar debidamente registrada en Discamec antes y durante la transferencia, sino como una posesión irregular de un arma. Este hecho no constituye delito, ya que solo no se concluyó con los trámites administrativos ante la entidad competente señalada.

Mencionó además que el denunciante le había hecho llegar dos invitaciones para conciliar por la suma de US\$ 100,000 mil dólares americanos, lo que evidenciaba el interés económico utilizado por sus adversarios político como herramienta persecutoria en su contra.

La comisión de Levantamiento de inmunidad rechazó el pedido de levantamiento de la inmunidad del congresista Miro Ruíz con los votos de los congresistas Beteta, Moyano y Lombardi.

A pesar de la decisión favorable a Ruíz, la dilación del procedimiento a lo largo de todo el periodo legislativo, sin duda alguna melló en la actuación del citado parlamentario, quien nunca pudo ejercer el rol fiscalizador con el anunciaba el inicio de sus actividades como congresista. En este caso, como en el pedido de levantamiento de la inmunidad de Raffo Arce, tampoco fue debatido en el pleno del Congreso de la República. A diferencia de este último, en el procedimiento contra Miro Ruiz la intención fue sin duda alguna mantener en curso el pedido de levantamiento de la inmunidad en tanto que en el de Raffo era tener el caso cerrado con el propósito de ser utilizados por las mayorías parlamentarias para condicionar la actuación de ambos legisladores.

4. El periodo 2011-2016: Unas de cal otras de arena

Durante periodo legislativo 2011-2016 el uso de la inmunidad parlamentaria ha sido empleado racionalmente. Se han presentado 7 solicitudes de levantamiento de la inmunidad. De ellas, 3 han sido aprobadas. Las otras 6 han sido desestimadas. Veamos en detalle:

4.1. El caso López Córdova

A la congresista María López Córdova se la imputa el delito de enriquecimiento ilícito. Los hechos que fundamentan dicho procesamiento a requerimiento del Ministerio Público consideran que dicha congresista se ha enriquecido mientras se desempeñaba como secretaria del Congreso de la República (función que ejerció durante el periodo del 1 de octubre de 1996 al 19 junio de 2001). 777,765 soles sería el desbalance patrimonial de la congresista María Magdalena López Córdova.

Un tema importante en este proceso es la propia disposición de renuncia a su inmunidad de la legisladora, quien a través de una comunicación se allana al requerimiento del Poder Judicial en los términos siguientes:

Soy la primera interesada en que una infamia basada en un anónimo quede totalmente esclarecida y de esa manera poder despejar cualquier duda sobre los recursos de mi familia que han sido forjados durante más de 15 años de esfuerzo y sacrificio. Por tal motivo, solicito al Congreso de la República acceda a la solicitud del Fiscal de la Nación para que proceda de inmediato con el levantamiento de mi inmunidad parlamentaria para poder colaborar con todas las investigaciones que sean necesarias.⁹⁸

El parlamento sin mayor trámite procedió, con fecha 21 de febrero de 2012, a levantar la inmunidad de López Córdova, por 99 votos a favor y una abstención.

Luego de ideas y venidas, el 19 de enero del año 2016 la legisladora ha sido sentenciada a 5 años de cárcel. Decisión que ha sido apelada y está pendiente de resolverse en segundo grado para definir si se hace efectiva o se revoca la decisión del poder judicial.

4.2. Los casos contra Amado Romero

En el siguiente requerimiento, se solicitaba el levantamiento de la inmunidad del congresista Eulogio Amado Romero Rodríguez, por los supuestos delitos de contaminación ambiental de bosques protegidos (minería ilegal). Dicho requerimiento fue aprobado por la Comisión de Levantamiento de la Inmunidad del Poder Judicial con informe de fecha 31 de enero de 2012.

Los delitos imputados al congresista Romero Rodríguez también fueron presuntamente cometidos antes de la elección de su cargo como congresista. No obstante, al no haber sido judicializados le alcanzaba la prerrogativa de la inmunidad.

⁹⁸ Comunicación de fecha 17 de febrero del año 2012

El congresista Amado Romero Rodríguez dijo en su defensa ante la Comisión de Levantamiento de la Inmunidad Parlamentaria del Congreso de la República en sesión de fecha 15 de octubre de 2012, que en la acusación “hay una evidente intencionalidad política de perjudicarlo” y señaló como principal responsable al presidente del gobierno regional de Madre de Dios, Luis Aguirre Pastor. El reporte del congreso de la República da cuenta de los argumentos del citado congresista:

Romero sostuvo que no había cometido ningún delito y que le extrañaba que los delitos por los que se le acusó en una primera oportunidad (enero pasado) y en marzo del presente año, sean los mismos: artículos 304, 305, 310 y 313 del Código Penal, sobre formas agravadas de delitos ambientales, de áreas productivas y alteración del medio ambiente.

Comentó que la denuncia fue realizada por el procurador del gobierno regional de Madre de Dios y que los mineros informales encontrados en flagrancia, no estaban en su propiedad ni eran sus trabajadores. Extrañamente, dijo, el Ministerio Público no los ha comprendido en las investigaciones. Reiteró que nunca fue citado por la fiscalía y que no había sustento legal en las acusaciones que se le imputa.

Negó que haya estado detrás de algún paro minero y pidió que su caso sea analizado “con mucha seriedad por el Congreso” porque es producto de un enañamiento del presidente de la región -de la cual él es su único representante- y porque como congresista ha fiscalizado siempre al gobierno regional.⁹⁹

En sesión del 21 de febrero de 2012, con el allanamiento de Amado Romero al requerimiento penal, el Pleno declaró procedente el levantamiento de fuero por unanimidad. La votación de su dictamen fue de 102 votos a favor, ninguno en contra y cero abstenciones.

⁹⁹

Ver:
<http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/Prensa/heraldo.nsf/CNtitulares2/fad34ee89b9afdec052579ff00770fd0/?OpenDocument>

4.3. El caso Nayap Kinin

En principio hay que señalar que, en el proceso electoral general del año 2011, al Departamento de Amazonas, del cual es representante el congresista Nayap, se le asignaron 3 escaños. Por el partido Nacionalista del Perú, como del resto de partidos políticos participaron 3 candidatos. En este caso los candidatos fueron José Maslucán Culqui, Ysabel Torres Riva, y Eduardo Nayap Kinin. El número asignado fue Maslucán 1, Torres 2, y Nayap 3.

El ganador en este departamento con una sorprendente votación, que en algunas comunidades llegó a ser absoluta, fue el número 3 de la lista, Eduardo Nayap (muy a despecho del denunciante perdedor José Maslucán quien quedó en segundo lugar y como tal en condición de accesitario).

En el presente caso el móvil político era evidente. Se buscaba responsabilizar a Nayap de haber logrado el total de los votos preferenciales para el Congreso en las comunidades indígenas de Condorcanqui e Imaza en el Departamento de Amazonas. Dicho evento para sus adversarios, encabezados por el candidato derrotado José Maslucán Culqui, era materialmente imposible, y por tanto presumía falsedad ideológica y violación del derecho de sufragio. En términos prácticos lo que habría tenido que hacer Nayap es instigar a 460 miembros de mesa para que manipulen las ánforas, vulnerando así la voluntad popular.

La denuncia contenía un alto contenido político: No se sindicaba a los autores del supuesto delito tampoco había prueba material alguna, sino únicamente la presunción de Maslucán de un eventual fraude.

El pedido fue rechazado por el Pleno del Congreso de la República en sesión de fecha 16 de mayo de 2013 con 47 votos a favor, 25 en contra y dos abstenciones.

4.4. El caso Yovera Flores

El congresista Alejandro Yovera Flores fue denunciado por Falsa declaración en procedimiento administrativo al consignar en su hoja de vida presentada al Jurado

Nacional de Elecciones, información errónea sobre su título profesional, así como sobre una Maestría en la Universidad de Piura de la cual asevero que tenía la condición de egresado. Yoverá no contaba que la propia universidad lo terminara desmintiendo.

La Comisión de Levantamiento de Inmunidad del Congreso de la República a través de su informe de fecha 16 de mayo de 2012, recomienda aprobar el pedido de levantamiento de la inmunidad para que Yovera pueda ser procesado por los delitos imputados.

En su intervención en el Congreso previo a la votación, el citado congresista aclaró que estaba dispuesto a allanarse al levantamiento de su inmunidad, y pidió a los legisladores votar a favor del requerimiento judicial.

El Pleno del Congreso de la República en sesión plenaria del 24 de mayo de 2012 aprobó por mayoría el pedido: 102 votos a favor, ningún voto en contra, y 2 abstenciones.

En la actualidad, el aludido congresista se encuentra con condena de 2 años de prisión suspendida e inhabilitado para la función pública por el mismo periodo de tiempo.

Mediante Resolución 046-2014-2015-P/CR, de fecha 16 de junio del año 2015, se declara su vacancia del cargo de Congresista de la República.

4.5. Los casos contra Espinoza Rosales

El congresista Rennán Samuel Espinoza Rosales fue denunciado por actos efectuados en su condición de Alcalde del distrito de Puente Piedra. La primera denuncia, es por delito contra el patrimonio –usurpación agravada- por la construcción de un parque supuestamente de forma irregular, en agravio de Víctor Hugo Carbajal Alzamora. En este caso, el Poder Judicial no solo requiere autorización para procesar sino para detenerlo.

La medida dispuesta por la autoridad judicial evidenciaba móvil político. Más aún si la construcción de dicho parque tuvo como respaldo las consultas efectuadas a la Superintendencia Nacional de Registros Públicos (Sunarp) y Cofopri.

Por estas razones el pedido de levantamiento de inmunidad parlamentaria al congresista Rennán Espinoza Rosales fue rechazado en forma unánime en sesión del 28 de diciembre de 2013, al considerarse que no se cumplió los requisitos formales y materiales establecidos en el Reglamento del Congreso de la República.

El otro caso recae en la utilización indebida de publicidad estatal en beneficio de su candidatura a la reelección en la citada comuna. Pese a los reiterados pedidos del Jurado Nacional de Elecciones para que se suspendiera la difusión de esta propaganda, Espinoza hizo caso omiso a dichas recomendaciones y fue denunciado por el Ministerio Público por el delito de resistencia a la autoridad:

Durante el último proceso de elecciones municipales del 2010, el 25 de febrero el Jurado Nacional de Elecciones –JNE en un operativo de publicidad estatal constató a la altura del Km. 25 de la Panamericana Norte publicidad que decía “Puente Piedra florece, construyendo y educando, Rennán alcalde”, y en un segundo caso “Construcción del parque de ingreso en la Asociación Chillón, construyendo y educando, Rennán Espinoza alcalde”; y en la avenida Los Pinos un tercer caso, con paneles y banderolas con los colores de Perú Posible.¹⁰⁰

El Ministerio Público, en base al Atestado policial respectivo formuló denuncia penal con fecha 24 de noviembre de 2014 en contra del entonces alcalde Rennán Espinoza y de su Gerente Municipal. El 15 de diciembre de 2011, la Corte Superior de Justicia de Lima norte dispuso la apertura de instrucción.

¹⁰⁰ Dictamen en Minoría de la Comisión de Levantamiento de la Inmunidad en el caso Rennán Espinosa de fecha 14 de noviembre de 2013.

Espinoza Rosales ejerció su defensa en los términos siguientes:

Cuando fui alcalde de Puente Piedra en el año 2010 la municipalidad hizo algunas pintas en algunas paredes convocando a inscripciones de los jóvenes para un concurso de becas, y el JNE entendió que esas pintas no eran correctas porque era época electoral y pidió borrarlas.

La persecución política proviene de Alex Kouri quien en el 2010 era candidato a la alcaldía de Lima, que no pudo participar porque fue tachado. Que en una conferencia de prensa públicamente mencionó su nombre y lo acusó de haber sido el promotor de su tacha. El ciudadano que formula la tacha también es Espinoza. La tacha fue presentada el 12 de julio de 2010 y el 20 de agosto el JNE ratifica en última instancia la tacha. 11 días después, o sea el 31 de agosto, el señor Fidel Castro Alva, candidato a regidor por Cambio Radical, del mismo partido del señor Kouri hace la denuncia ante el órgano jurisdiccional acogiéndose de la Resolución del JNE que indicó que borre las pintas.

A pesar que la Resolución del JNE fue archivada porque se borraron las pintas, o sea se cumplió con la orden del JNE, la Fiscalía formula la denuncia ante el Poder Judicial. El Fiscal Alfonso Infantes formula la denuncia el 30 de noviembre de 2010 pese a que las pintas ya habían sido borradas, por tanto se obedeció la orden del JNE. El 31 de enero de 2011 el juzgado declara no haber lugar a instrucción porque considera que el delito no existe, ya que la orden se había cumplido y no había desobediencia. Sin embargo la Fiscalía apela y en Sala se abre instrucción.

El 7 de enero de 2013 es designada la jueza Rosario Marlene Dávila Arquínio, quien anteriormente ordenó su captura en otro proceso que lleva también en ese Juzgado. Ella es designada al juzgado por 15 días para que resuelva una cuestión previa

presentada por el congresista denunciado. Esa cuestión previa fue presentada después de la apertura de instrucción por la Sala. Sacan al juez y ponen a la jueza para que resuelva especialmente la cuestión previa. Esa jueza resuelve el caso el 7 de enero de 2013 pero recién el 9 de enero es publicada su resolución de designación en El Peruano, por lo que no se tuvo la oportunidad de recusarla al no saberse su designación. Hay animadversión de la jueza hacia el congresista porque la OCMA la ha sancionado imponiéndole el 10% de descuento de su sueldo como multa, y que aún se está apelando porque se considera muy poco para los vicios procesales que llevó en el otro caso del congresista Espinoza. Ella no se inhibió, resolvió el caso sin tener el denunciado la posibilidad de recusarla porque no sabía en ese momento que se la había designado.

La jueza y el fiscal están siendo utilizados como instrumentos de persecución política, de venganza política instrumentalizada por el Poder Judicial. Someterse a la justicia con persona como esta jueza sería ser entregado en bandeja de plata porque el objetivo es dañar políticamente una carrera iniciada bastante joven, con denuncias totalmente absurdas.¹⁰¹

La Comisión de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria en sesión de fecha 13 de noviembre de 2013 acuerda por mayoría desestimar el pedido de levantamiento de la inmunidad parlamentaria, bajo el argumento de la motivación política.

El citado informe se puso a consideración del Pleno del Congreso de la República. En sesión del 5 de setiembre del mismo año, el congresista Benítez Rivas plantea una cuestión previa para que el dictamen regrese a la Comisión de Levantamiento de la inmunidad, el cual es aprobado por 39 votos a favor, 37 votos en contra, y 3 abstenciones.

¹⁰¹ Sesión de la Comisión de Levantamiento de la Inmunidad de fecha 8 de julio de 2013

Con fecha 14 de noviembre de 2013, la Comisión evacúa dos nuevos Informes (en mayoría y minoría).

El dictamen en mayoría recomendaba declarar improcedente el pedido de levantamiento de la inmunidad. Y el de minoría por la procedencia. Este último informe lleva las firmas de los congresistas Bedoya de Vivanco y Aguinaga Recuenco.

Puestos en debate del Pleno en sesión del 18 de diciembre del 2013, el Informe en mayoría fue rechazado por 51 votos en contra. En debate el dictamen en minoría, éste recibe 52 votos a favor. Paradójicamente, pero conforme al Reglamento, no se levanta la inmunidad de Rennán Espinoza en razón que la votación aludida no alcanza la mayoría calificada requerida (la mitad más uno del número legal de congresistas), con lo cual se archiva el pedido contra el congresista Espinoza.

En este último caso, las tensiones estuvieron muy exteriorizadas. Los grupos parlamentarios se dividieron entre quienes hacía “espíritu de cuerpo”, y otros que actuaban con furibundo animo de persecución política.

4.6. El caso Neyra Huamaní

Rofilio Neyra Huamaní es congresista de la República. El poder Judicial mediante petición de fecha 5 de noviembre de 2014 requiere su levantamiento de fuero por delito contra la administración de justicia en agravio del Estado, en la modalidad de falsa declaración en procedimiento administrativo en agravio del Estado.

Se le acusa al citado congresista de haber consignado información inexacta respecto a sus estudios escolares en la hoja de vida presentada cuando inscribió su candidatura en el año 2011 ante el Jurado Nacional de Elecciones. Así en la denuncia penal interpuesta por el Jurado Nacional de Elecciones se le imputan los siguientes hechos:

Que, como motivo de las Elecciones Generales 2011, el que fuera candidato al Congreso de la República por el departamento de Ayacucho por la organización política “Fuerza 2011”, señor ROFILIO NEYRA HUAMANI presentó una Declaración Jurada de Vida del Candidato, ante el Jurado Electoral Especial de Ayacucho, por ser dicho documento un requisito formal para postular en tales comicios, según lo establece el último párrafo del artículo 23° de la Ley de Partidos Políticos.

Posteriormente, al tomar conocimiento mediante el Reportaje periodístico del programa Cuarto Poder de fecha 12 de mayo de 2013, sobre una presunta falsedad en la declaración jurada de la hoja de vida del candidato, sobre sus estudios de educación primaria en el I.E. “1189 ALBERTO RIVERA Y PIEROLA” y educación secundaria en el I.E. “FELIPE SANTIAGO ESTENOS” y la Procuraduría Pública del JNE mediante Oficio N° 291-2013-PP/JNE, N° 292-2013-PP/JNE y N° 292-2013-PP/JNE, solicitó información a los referidos colegios, así como a la UGEL N° 6, a fin de confrontar la información proporcionada por los medios de comunicación.

Es así como, mediante Oficio N° 179-2013- MINEDU/YGEL 06-IEP”FSE”-DIR, el MG. Señor A. Hugo Gutiérrez Dueñas, Director del I.E. Felipe Santiago Estenos de Chaclacayo, ha dado respuesta al oficio enviado por la Procuraduría Pública señalando expresamente lo siguiente:

“... la secretaría me informa que luego de la reiterada y minuciosa búsqueda efectuada acta por acta, que en los archivos de las actas promocionales comprendidos desde el año 1964 hasta 1973, no existe en ninguno de los grados de estudios (1° al 5°) el registro de que haya cursado estudios en esta Institución el referido señor ROFILIO NEYRA HUAMANI.

De otro lado, mediante Oficio N° 78-2013-D.I.E. N° 1189"ARYP", el señor Victoriano Rojas Humareda, Director del I.E. N° 1189 "Alberto Rivera y Piérola" ha informado a esta Procuraduría que:

"... Que, en los archivos de nuestra institución Educativa existen actas de evaluaciones desde el año 1980 hasta el 2012, en ninguna de ellas existe como alumno matriculado en nuestro plantel el Señor ROFILIO NEYRA HUAMANI". De los años 1979 hacia atrás las actas de evaluación se encuentran en los archivos de la Dirección Regional de Educación de Lima Metropolitana y el Ministerio de Educación".

(...)

De lo anteriormente expuesto, se coligue (sic) que, existe incongruencias entre lo informado por los centros educativos y lo declarado por el denunciado ROFILIO NEYRA HUAMANI, por lo que podemos afirmar que, dentro de un procedimiento administrativo como es la inscripción de candidatos de los partidos políticos en el proceso de Elecciones Generales 2011 ante el órgano electoral, habría realizado una falsa Declaración, violando así la presunción de veracidad establecida por ley; toda vez, que éste habría consignado datos falsos, con el objeto de emplearlo como si la declaración fuere conforme a la verdad en lo que respecta a su Educación Básica Regular, con el fin de lograr su inscripción como candidato al Congreso de la República por Ayacucho.¹⁰²

En noviembre del 2014, el Poder Judicial declaró procedente el levantamiento de inmunidad contra el citado congresista. El presidente del Poder Judicial, Víctor Ticona, remitió una primera solicitud el 27 de mayo del año 2015 a la Presidencia del Congreso. Al no obtener respuesta alguna, Ticona remitió otro oficio, fechado el

¹⁰² Denuncia penal de fecha con fecha 24 de mayo de 2013.

16 de junio del mismo año. A pesar de ello, no se ha visto el caso en la Comisión de Levantamiento de la Inmunidad.

Rofilio Neyra dijo a modo de descargo que no es de su responsabilidad dicha declaración sino de los personeros quienes erróneamente han consignado los datos cuestionados.

En este caso, la falta de instalación de la Comisión de Levantamiento de la Inmunidad ha jugado a su favor, ya que la bancada de Fuerza Popular en el periodo legislativo 2014-2015 se ha manifestado en contra de la designación del congresista Espinoza en la presidencia de este grupo de trabajo.

4.7. El caso La centralita

El Poder Judicial requiere al Congreso de la República se le levante la inmunidad a los parlamentarios Heriberto Benítez y Víctor Crisólogo por el Caso “La Centralita”. Ambos son acusados por los presuntos delitos de asociación ilícita para delinquir, receptación, y violencia contra la autoridad, por impedir que un Fiscal cumpla sus funciones en el allanamiento de una vivienda denominada “La Centralita”.

El evento sucedió el 13 de Julio del año 2011, si bien Benítez y Crisólogo aún no asumían el cargo de congresista de la República, lo cierto es que ya habían sido electos. Por tanto, les correspondía la inmunidad parlamentaria.

La Comisión de Levantamiento de la Inmunidad del Congreso de la República con fecha 16 de diciembre de 2014 declaró procedente dicha solicitud. A la fecha, el dictamen se encuentra en la Agenda del Pleno del Congreso de la República. Nuevamente, como en el caso de los parlamentarios Raffo y Ruiz Delgado, la dilación de la vista parece ser por cálculo político.¹⁰³

¹⁰³ Para El Comercio, el levantamiento de la inmunidad parlamentaria de Benítez y Crisólogo, pasa por el cálculo de votos a favor de su bancada en temas como el pedido de confianza del gabinete Cateriano y la competencia por tomar la dirección de la institución en julio. Ver: <http://elcomercio.pe/politica/congreso/heriberto-benitez-intenta-anular-informe-que-pide-su-suspension-noticia-1804629>

4.8. Un dato curioso: el caso del congresista Grández

Al congresista Víctor Grández se le imputaba estar vinculado a un establecimiento dedicado a la prostitución.

Denunciado públicamente el caso, y suspendido por 120 días en su función parlamentaria, ocurrió lo inesperado: La Sexta Fiscalía Provincial Penal Corporativa de Maynas, ordenó el archivo definitivo de la denuncia realizada por la Fiscalía de la Nación, en contra del congresista Víctor Grández Saldaña. No encontró pruebas.

5. Un primer balance de la inmunidad en el Perú

En nuestra historia constitucional la vigencia de la inmunidad parlamentaria no ha estado en discusión. Su real cuestionamiento ocurre a partir de los años 90 y su posterior correlato en el periodo legislativo 2001-2006. Precisamente esas razones hicieron que los procedimientos de levantamiento de fuero se tornaran más lentos que de costumbre. La compleja trama que imputaba delitos a ex alcaldes y funcionarios (en ese momento congresistas), se sumaba a los procedimientos de antejuicio político en un periodo de transición democrática.

No compartimos por esta razón, los fundamentos del Tribunal Constitucional cuando creen ver una negativa actuación del parlamento con el uso de la inmunidad. Más aún cuando pretende tamizar sus fundamentos con una media verdad, al momento de pretender cuestionar al Congreso por su bajo nivel de aprobación como si fuera un asunto en exclusiva del constitucionalismo nacional:

Según la (encuesta) realizada por el Grupo de Opinión Pública de la Universidad de Lima, durante julio de 2006, tan sólo llegaba a confiar en el Poder Legislativo el 17,8% de los entrevistados: el 80,2% no lo hacía. Y las cifras eran similares a las del Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú,

vertidas en el mes de junio de ese mismo año: tenía poca o ninguna confianza en el Congreso, el 18%; mucha o alguna, el 81%.¹⁰⁴

No lo compartimos por cuanto los parlamentos en el mundo “administran crisis”. En los Estados Unidos por ejemplo, durante largos períodos la popularidad del Congreso apenas ha superado el 20 por ciento, tanto en los momentos en que estuvo dominado por los republicanos como en los que ha habido, como ahora, predominio demócrata.¹⁰⁵

De otro lado, tampoco creemos válido los fundamentos del Tribunal Constitucional cuando asevera que la práctica parlamentaria ha sido siempre la de proteger al legislador acusado:

De las 41 solicitudes que llegaron al Congreso para el levantamiento de la inmunidad parlamentaria, tan sólo dos fueron declaradas procedentes. Y son ciertamente esas dos las que mayor interés concitaron en la prensa y en la sociedad civil. El caso del congresista González Salazar fue conocido debido a que una cámara de televisión lo filmó mientras cometía el supuesto delito. La votación para el levantamiento de su inmunidad se llevó a cabo el 17 de diciembre de 2004, y votaron a favor del dictamen aprobatorio 95 congresistas; 2 se abstuvieron. El caso del congresista Torres Ccalla, que fue acusado de tentativa de violación de una menor de edad en el propio recinto congresal, concluyó con el levantamiento de su inmunidad, tras el allanamiento por parte de acusado, en la votación del 18 de enero de 2005, con 91 votos a favor y ninguno en contra.¹⁰⁶ La rapidez con que el parlamento resolvió este caso debe quedar anotada. El requerimiento de la Corte Suprema es del 13 de enero de 2005. Y

¹⁰⁴ Exp. N° 00026-2006-AI/TC, f.j. 18.

¹⁰⁵ <http://www.contactomagazine.com/articulos/medioscredibilidad0210.htm>

¹⁰⁶ Exp. N° 00026-2006-AI/TC, f.j. 19. Debe indicarse que, para la incorporación del allanamiento este caso es muy relevante. Torres Ccalla presenta su pedido el 16 de diciembre del año 2004 y el Pleno acuerda al día siguiente incluir de inmediato la solicitud y el expediente para ser resuelta sin trámite alguno.

el pronunciamiento de la Asamblea se da cinco días después.

Las afirmaciones del Tribunal Constitucional en este extremo las consideramos sesgadas. En principio, de las 41 solicitudes que refiere el alto Tribunal 15 son por imputaciones de palabra, es decir, supuestos delitos contra el honor, en razón de expresiones verbales o escritas hechas por políticos, y que ocasionalmente revisten un nivel de baja gravedad en razón de constituir parte del debate parlamentario y sus naturales excesos.

Es decir, en este período los pedidos de levantamiento de inmunidad de arresto y proceso son en términos reales 26. De estos 26 pedidos, 23 fueron por imputaciones en el ejercicio de la función pública; generalmente contra ex Alcaldes tal como lo hemos demostrado cuando desarrollamos los casos más emblemáticos del periodo 2001-2006¹⁰⁷. La mayoría fueron denuncias hechas por móviles políticos muy frecuentes entre adversarios a nivel local y regional.

Aquí otro cuestionamiento de índole procesal ¿Correspondía un pedido de levantamiento de inmunidad en estos casos o un procedimiento de antejuicio político? Lo que correspondía era un antejuicio político. Si esto es así, sólo quedarían 3 pedidos de levantamiento de inmunidad de arresto y proceso.

Y de esos 3 tal como lo reconoce el Tribunal Constitucional, 2 fueron declaradas procedentes; con lo cual, no se puede afirmar que el parlamento tuvo un mal funcionamiento a la hora de ejecutar el control de la inmunidad. Por eso afirmamos líneas arriba que este período debe ser considerado “de transición” o por decir lo menos, de “confusión”, ya que el recambio del autoritarismo a la democracia, significó el retraso en la actuación de las instituciones como es el caso del uso racional de las prerrogativas parlamentarias.

Por otro lado, no puede dejar de advertirse un factor relevante en este balance. Y es, sin duda alguna, la reforma reglamentaria realizada a la inmunidad. Hoy en día es una inmunidad que puede incluirse en la tipología empleada en el capítulo anterior como relativa, en la medida que, el ámbito temporal se ha reducido

¹⁰⁷ Véase p. 58 y ss.

parcialmente al período de elección hasta la conclusión del cargo. Los actos cuestionados que se hubieren realizado con anterioridad, siempre en cuando hubiesen sido judicializados, no otorgan prerrogativa de inmunidad, y contrariamente, el parlamentario puede continuar siendo procesado ordinariamente, sin la necesidad de consulta previa a la cámara.

Estas circunstancias sin duda alguna se ha racionalizado el uso de la inmunidad. En efecto, lo que decimos tiene asidero si advertimos que en el período legislativo 2006-2011 los pedidos de levantamiento de la inmunidad se redujeron de 41 a 10. De estos, 1 fue declarado procedente (caso Chanchaya) y el resto improcedente por razones atendibles, a excepción de tres casos polémicos.

El primero, del congresista Carlos Raffo Arce, al que puede sumarse el trámite inconcluso contra el parlamentario José Mallqui Beas, acusado de homicidio culposo, y con informe favorable de la Comisión de Levantamiento de la inmunidad de fecha 06 de enero del año 2009). Y el tercero de la congresista Cecilia Chacón de Vettori, el cual fue declarado improcedente con fecha 06 de enero del año 2009 por la Comisión respectiva. Ninguno de los tres fueron vistos en el Pleno.¹⁰⁸

Ahora bien, los demás requerimientos resultan pedidos más de interés periodístico que temas de orden judicial. Los casos de Nancy Obregón y los demás parlamentarios que irrumpieron a protestar al recinto legislativo, como el del congresista Miro Ruiz evidencian *fumus persecutionis*; probablemente resulten hechos cuestionables moralmente, pero sin connotación penal en ningún caso. Miro Ruiz por ejemplo, pudo ser demandado civilmente por los daños que hubiera ocasionado con su accionar, y para ello el afectado tenía expedita la vía judicial correspondiente como ciertamente la pretendió al exigir, vía una solicitud de conciliación, el pago de una indemnización por daños patrimoniales.

¹⁰⁸ Aunque en el último caso de Chacón, la justicia terminó por absolverla en el año 2015. Y técnicamente se trata de un delito al que tutela la prerrogativa del antejudicio, por ser delito de función.

Debe anotarse también que, en este periodo la inmunidad de absoluta paso a ser relativa, por *mor* de la reforma al reglamento realizada el año 2006. A partir de allí se entiende que el ámbito temporal de protección opera desde el momento de la constitución del cargo y no con anterioridad al mismo. Salvo que haya de por medio un proceso penal en trámite.

Surge aquí también un problema de carácter operativo que debe ser necesario evaluar. De los 19 pedidos de levantamiento de la inmunidad de proceso, 10 fueron por hechos ocurridos con anterioridad al cargo de congresista. Otro problema, es la utilización de los tiempos de duración del trámite de la inmunidad en sede legislativa, como cálculo político de las mayorías parlamentarias. Ambas deficiencias podrían corregirse con unas correcciones normativas como propondremos más adelante.

En resumen, y pese a los problemas que han ocurrido en su operatividad en los últimos 20 años, consideramos que la inmunidad parlamentaria constituye una prerrogativa necesaria e imprescindible para el correcto funcionamiento de la asamblea legislativa.

Lo desarrollado no nos hace concluir en una posición absolutista de la institución. Todo lo contrario, consideramos que debe ser evaluada nuevamente a la luz de los postulados del estado democrático constitucional con el objetivo de dar por cerrado al incesante debate en nuestro país sobre la conveniencia o no de la inmunidad y de sus alcances.

Capítulo IV

La inmunidad parlamentaria relativa: El modelo peruano

1. La primera reforma del año 2006: De la inmunidad absoluta a la inmunidad relativa

El Congreso de la República modificó su Reglamento mediante la aprobación de las Resoluciones Legislativas N^{os}. 015-2005-CR y 025-2005-CR de fechas 3 de mayo y 21 de Julio del año 2006, por medio de las cuales se relativiza el ámbito temporal de la inmunidad parlamentaria; así como se incorporan un conjunto de límites al ejercicio de la función congresal en lo que a fiscalización concierne.

La primera modificatoria reconceptualiza nuestro modelo de inmunidad. De la histórica inmunidad absoluta que protege al legislador por toda imputación de delito común que haya ocurrido en cualquier momento; con su reconfiguración, solo serán protegidos por esta prerrogativa las imputaciones que se hagan a un congresista siempre que no haya un proceso ya en curso.

En otras palabras, si ya hay un proceso de por medio, la inmunidad no protege al legislador. Solo si el delito que se le imputa no ha sido judicializado cabe la inmunidad como mecanismo de protección institucional del parlamento.¹⁰⁹

¹⁰⁹ La segunda modificatoria prohíbe a los congresistas integrar las comisiones de Fiscalización y de Ética así como las comisiones ordinarias cuando traten de temas de fiscalización, como una medida preventiva a fin de evitar el mayor descrédito de la institución parlamentaria.

Ahora bien, este cambio del tipo de inmunidad previsto en nuestro ordenamiento no ha sido pacífico. De hecho, un grupo de congresistas liderados por Javier Valle Riestra interpusieron una demanda de inconstitucional contra esta reforma sobre la base de los siguientes argumentos:

Esa inmunidad secular no puede ser restringida por el anticonstitucional y espurio Reglamento de hace dos meses. Los parlamentarios sin esa prerrogativa están a merced de las conjuras de un Poder Judicial sumiso, venal, prevaricador y totalitario. Se les ve a los congresistas como privilegiados e inquisidores que no legislan. La nación odia hoy al Estado. Pero se colabora con esa especie de anarquismo aceptando el auto castramiento de principios invulnerables. Los congresistas se resignan a ser muñecotes giratorios. Estafermos. Ante la inoperancia del Parlamento para defender sus fueros presentamos esta acción de Inconstitucionalidad firmada por 30 parlamentarios contra artículos del Reglamento que reducen la inmunidad y restringen indebidamente la función congresal.

No obstante los argumentos planteado, el Tribunal Constitucional ha convalidado las reformas incorporadas declarándolas constitucionalmente válidas:

En este caso, el legislador democrático (la representación parlamentaria elegida para el periodo 2001–2006), decidió regular el contenido accesorio de la inmunidad de proceso autolimitándose en sus privilegios y regulando restrictivamente una situación de excepción, a fin de potenciar la legitimidad del Parlamento ante la ciudadanía.

Esto está en relación estrecha con lo que se ha venido afirmando con relación a la función vigorizante del sistema democrático por parte del Congreso y con los contornos de la *interna corporis acta* contemporánea. Así,

Para avanzar en el proceso de legitimación democrática en el Perú es necesario que la ciudadanía confíe en sus líderes políticos. A su vez, esto exige que los gobernantes tengan credibilidad frente a la opinión pública y a los ciudadanos. Por ello, el parlamento tiene una labora fundamental en las acciones necesarias para consolidar la democracia que son indispensables para asegurar la gobernabilidad democrática. Las normas que están siendo cuestionadas en este proceso son algunas de las medidas que el Congreso ha empezado a adoptar para recuperar la confianza ciudadana y contribuir así a la institucionalidad democrática y a la gobernabilidad

La inmunidad parlamentaria debe estar acorde con las necesidades de legitimación democrática del Congreso. Es por ello y por las consideraciones expuestas, que este Colegiado considera que la norma impugnada no vulnera el ámbito constitucionalmente protegido por el artículo 93º de la Constitución.¹¹⁰

En definitiva, el Alto Tribunal ha considerado que regular los alcances de la inmunidad parlamentaria es parte del ámbito de libre configuración normativa del Congreso de la República.

La pregunta inmediata que viene a colación será definir si la reforma que relativiza los alcances de la inmunidad ha sido suficiente para dar por terminada la polémica sobre su validez en la democracia constitucional.

Al respecto podemos afirmar que, si bien se ha afianzado la relativización de la prerrogativa, casos como el de Raffo, Benítez Espinoza, y Neyra, nos conducen a buscar afinar los controles para garantizar el uso racional de la prerrogativa.

¹¹⁰ Exp. 0026-2006-PI/TC, f.j. 28.

En consecuencia, si bien la reforma del año 2006 ha servido en términos prácticos para corregir los excesos de la inmunidad absoluta. Sin embargo, parece necesario hacer otras correcciones para dar por acabado el largo debate sobre su validez.

2. Las propuestas de reforma: el proyecto Velásquez Quesquén y el documento de trabajo de la Defensoría del Pueblo

En los períodos legislativos que se sucedieron desde el año 2006 se han presentado varias iniciativas legislativas para modificar el régimen de la inmunidad parlamentaria. Entre ellas, hay que poner de relieve el proyecto de Ley presentado por el congresista Javier Velásquez Quesquén.

La propuesta del citado parlamentario incorpora el “silencio positivo” al procedimiento de levantamiento de la inmunidad:

Si el Congreso no se pronuncia en un plazo de 60 días hábiles sobre el pedido de levantamiento de fuero, se entenderá la solicitud como concedida.¹¹¹

Se precisa además la función del congreso en este procedimiento: Sólo debe evaluar la intención política (*fumus persecutionis*) del requerimiento, y no valorar el contenido penal de la imputación, la cual le corresponde en estricto a los órganos jurisdiccionales.

Este proyecto fue objeto de debate en la Comisión de Constitución del Congreso de la República durante el periodo legislativo 2008-2009. Las razones en contra de la propuesta se pueden resumir en el peligro que advertían los Congresistas sobre una eventual erosión del funcionamiento de la asamblea legislativa, al concederse de plano el levantamiento de la inmunidad sin esperar el pronunciamiento expreso de la representación nacional.

¹¹¹ Proyecto de Ley 2703/2005-CR.

De otro lado, la Defensoría del Pueblo en un Documento de Trabajo presentado al Congreso de la República en el año 2007 ha expresado su postura por la eliminación de la inmunidad parlamentaria. En su reemplazo, estatuir un sistema de protección integral de los altos funcionarios del Estado, entre los que se incluye a los congresistas.

Esta propuesta parecida al modelo colombiano de protección de altos funcionarios, en realidad resulta contraproducente, toda vez que un régimen de procedimientos previos de carácter general, terminaría por quebrar el principio de equilibrio de poderes y del modelo representativo; el cual exige el resguardo de la autonomía del Congreso de la República.

Además en la *praxis* dicha fórmula ha sido poco auspiciosa en Colombia donde, como lo expresáramos en su oportunidad, el poder del parlamento es cada vez inferior al resto de poderes públicos.

3. La exigencia de combinar los derechos fundamentales vs. la defensa de la democracia: punto de concordia

En el estado democrático constitucional un punto de tensión ocurre entre la inmunidad parlamentaria y los derechos fundamentales. En efecto, siendo la inmunidad una prerrogativa que quiérase o no, diferencia a los miembros de los cuerpos legislativos del resto de la ciudadanía, evidentemente trastoca con el principio y derecho a la vez, de la igualdad ante la ley.

Señala García Morillo que uno de los cuestionamientos más importantes a la inmunidad es que en su esencia se dan cita:

[D]erechos, principios y hasta estructuras de la mayor valoración: el derecho a la justicia, el principio de igualdad ante la ley y las estructuras de separación de poderes y el estado representativo.¹¹²

¹¹² García Morillo, Joaquín, *op. cit.*, p. 74.

En consecuencia, la validez de la inmunidad parlamentaria, hoy en día no puede sopesar la igualdad de trato que todos los ciudadanos en un estado constitucional deben tener, o la capacidad de exigir justicia cuando haya materialmente evidencias de ilicitud penal en la conducta del legislador; cierto es también que el parlamentario requiere de algunas prerrogativas para el normal desarrollo de sus funciones, y de esta manera se impida que otros intereses, ajenos al modelo democrático, la perviertan.

En efecto, si bien en la inmunidad existe un punto de encuentro entre derechos y prerrogativas, para García Morillo el dilema que surge es su incidencia en el principio de igualdad:

[E]n tanto que implicaría que unos ciudadanos pueden ser procesados y otros no. Pero debe notarse que, en rigor, no es la inmunidad en sí, como concepto constitucionalmente consagrado, la que afectaría la igualdad. Sino la utilización injustificada, vale decir, extraña a su auténtica finalidad, de la inmunidad.

No es, -enfatisa el citado profesor- pues la inmunidad en sí lo que crea una situación de desigualdad: un parlamentario no goza de ningún privilegio porque para procesarle sea preciso el suplicatorio, como tampoco goza de un privilegio el juez por no poder ser procesado sin antejuicio, ni el querellado por calumnia o injuria vertida en juicio por no poder admitirse la querella sin autorización del juez, ni el abogado, procurador, periodista, médico, ministro eclesiástico, cónyuge, ascendiente o descendiente por no tener obligación declarar. Lo que genera la desigualdad es la negativa arbitraria, injustificable, irrazonable y, en suma, ajena a la finalidad de la inmunidad, de las cámaras para que le procesen.¹¹³

Demás está recordar por otro lado que, en nuestro sistema constitucional como en el resto de países encontramos otras prerrogativas que también podrían ser cuestionables a la luz del estado democrático constitucional: La irresponsabilidad

¹¹³ García Morillo, Joaquín, *op. cit.*, pp. 92-93.

del Presidente de la República, el Antejuiicio político, el fuero especial para algunos funcionarios, entre otras excepcionalidades. Ahora bien, siguiendo en la línea del precitado autor hay que preguntarse:

¿Son condenables en aras de la igualdad tales discriminaciones?
¿Habrá que considerar estos casos como una posible excepción a uno de los pilares básicos del Estado de Derecho, el sometimiento de todos al "imperio de la ley como expresión de la voluntad popular"? Sinceramente no lo creo, pues entiendo que la constitución y el legislador, en aplicación de la misma, cuentan con un cierto espacio de maniobra a la hora de deslindar las relaciones entre órganos constitucionales y poderes del estado. No chirría por eso el sistema, al contrario, quedan así engrasados los resortes del complejo mecanismo estatal.¹¹⁴

Tampoco ocurre la anulación de cualquier otro derecho fundamental con la instalación de una prerrogativa. Se ha alegado que la inmunidad en la *praxis* contraviene el derecho a la tutela procesal efectiva, en el sentido que se impediría a los justiciables puedan exigir a la justicia el procesamiento de parlamentarios que han cometido delitos. Nosotros creemos que la única posibilidad que haya una afectación a este derecho será cuando el parlamento deniega la solicitud de levantamiento de inmunidad a sabiendas que no hay móvil político de por medio. Y dicho pronunciamiento tenga efectos de cosa juzgada.

Allí sí podría generarse el desmedido desbalance entre la defensa de la asamblea y el acceso a la justicia. No ocurre en el caso peruano, ya que nuestro tipo de inmunidad solo opera con la finalidad de suspender la persecución hasta el final del mandato legislativo.

En suma, el estado democrático constitucional que, exige la prevalencia de los derechos fundamentales, también exige la defensa de sus instituciones. Por tanto los mecanismos de defensa para el correcto funcionamiento de la Asamblea

¹¹⁴ García Morillo, Joaquín, *op. cit.*, p. 53.

Legislativa debe concatenarse con los derechos en cuestión de forma tal que se avizore un punto de concordia: el uso racional de la prerrogativa.

4. Los nuevos factores reales de poder: los medios de comunicación, la democracia judicial y la sociedad civil

Hoy en día en el estado democrático constitucional los argumentos históricos que justificaban la inmunidad no pueden ser los mismos. La ambivalencia parlamento *versus* gobierno es poco probable en un sistema en donde el gobierno por lo general tiene mayorías legislativas o dominio de la asamblea.

Como argumenta Cervantes Herrera:

En los modernos Estados constitucionales y democráticos, ya no existe el conflicto de legitimidad entre el Parlamento y el Rey, ya no hay necesidad de preservar al Parlamento o Poder Legislativo de los embates de los otros poderes públicos. Esta dialéctica se ha superado, por cuanto es admitida en prácticamente todos los países, la tesis de coordinación y colaboración entre los poderes públicos en el ejercicio de actos de gobierno.¹¹⁵

De otra parte, el Congreso tampoco resulta ser en la actualidad, el “primer poder del Estado”. Es un poder del Estado, es verdad, pero no superior a los otros. En efecto, Fernández Miranda Campoamor abunda al respecto de la siguiente manera:

La concepción del Parlamento como órgano soberano, que responde, por una parte, a la circunstancia histórica de ser el único órgano representativo de la nueva legitimidad frente a los órganos del Antiguo Régimen y, por otra, a su consideración de trasunto de la nación fruto de la doctrina liberal burguesa de la representación, ha quedado también superada en gran medida. El Parlamento no puede concebirse hoy sino como un órgano de Estado; quizá el

¹¹⁵ Cervantes Herrera, José, *La inmunidad parlamentaria*, en Revista Investigaciones Jurídicas, Vol. XII Enero-Junio 2001, Universidad de Guanajuato, México, 2002, p. 74.

más representativo de la voluntad popular y aquél en torno al cual gira la vida del Estado, pero ya no el único que encarna la legitimidad democrática.¹¹⁶

Los argumentos que proclamaban la importancia de la inmunidad como garantía del parlamento frente al Poder Judicial habida cuenta su conexión con el gobierno, lo cual por cierto hoy en día si bien en nuestras endeble democracias latinoamericanas aún en proceso, los órganos judiciales gozan de independencia frente al poder ejecutivo.

Un aspecto sumamente relevante que guarda estrecha relación con los puntos anteriores es el referente a los “enemigos” del parlamento en el estado democrático constitucional.

Ya hemos señalado que la inmunidad parlamentaria debe guardar coherencia con los principios del Estado democrático constitucional. Pero también hemos prevenido de la concatenación de la inmunidad con los derechos fundamentales estableciendo un punto de concordia que armonice su vigencia como mecanismo de defensa de la democracia con estos derechos.

Precisamente el punto de concordia debe justificar el mantenimiento de la inmunidad para la preservación del parlamento, pero por otro lado, no generar un trato desigual entre los ciudadanos que anule los cimientos del modelo democrático constitucional. Evidentemente ahí encontramos uno de los aspectos más resaltantes que debatir. La inmunidad histórica, hay que recordarlo, tenía como objetivo evitar la persecución política de parte del Poder Ejecutivo mediante la instrumentalización de los procedimientos judiciales, en el entendido de su influencia frente a los jueces. ¿Hoy en día es el Poder Ejecutivo adversario del parlamento?

No es posible una respuesta uniforme. Sólo podrá argumentarse en una misma dirección en el entendido teórico del actual modelo democrático. Pero en la *praxis* la valoración será disímil en razón del nivel de asentamiento de las instituciones y el respeto a los derechos ciudadanos.

¹¹⁶ Fernández-Miranda Campoamor, Alfonso, *op. cit.*, p. 241.

Ciertamente, el Poder Ejecutivo bajo el diseño del modelo de gobierno presidencialista en muchos países sigue siendo adversario del poder del parlamento. El ejecutivo mantiene interés en avasallar a algunos de sus representantes, sobre todo de las minorías. En esa línea Cervantes Herrera guarda el mismo parecer al sostener que:

[L]os parlamentos, en una buena parte del mundo, sobre todo en América Latina, continúan pugnando por fortalecer su autonomía y por recobrar sus funciones originales, razones suficientes para justificar la permanencia de las garantías parlamentarias, ante la tentación del presidencialismo por centralizar e imponer decisiones a los poderes públicos o ante la persecución judicial injustificada.¹¹⁷

El caso del congresista Miro Ruiz por ejemplo, durante el período 2006-2011, es una clara expresión del interés del Poder Ejecutivo por perturbar el ejercicio de las tareas legislativas. Tal como lo hemos expuesto en páginas anteriores.

Advertimos también nuevos “enemigos” del parlamento. Loewenstein, denomina como los “detentadores invisibles del poder” a estos potenciales adversarios:

En nuestra sociedad tecnológica de masas ha surgido un nuevo tipo de invisibles detentadores del poder en forma de grupos pluralistas y agrupaciones de interés que dominan los medios de comunicación de masas. La infiltración y configuración del proceso político a través de los grupos pluralistas y de sus vanguardias – los grupos de presión y los lobbies- es quizás, en comparación con otros tiempos, el fenómeno político más significativo en la moderna sociedad de masas.¹¹⁸

¹¹⁷ Cervantes Herrera, José, *op. cit.*, p. 75.

¹¹⁸ Loewenstein, Karl, *op. cit.*, p. 38.

Esto significa el desarrollo de nuevas formas de actuación política. Por ejemplo:

[L]os trabajadores comunes, aquellos preocupados por las cuestiones ecológicas, los partidarios del desarme nuclear, las activistas de movimientos feministas y los miembros de los movimientos nacionalistas.¹¹⁹

Jiménez Campo, con el mismo hilo discurso, sostiene que se constituyen como enemigos del parlamento:

[L]os nuevos grupos de presión, los capitanes de imperios de la comunicación y las finanzas, los emergentes poderes corporativos y neocorporatistas, prestos a subrogarse, bajo propuestas populistas, arbitristas o neocaciquiles, en el espacio que ahora ocupan esas “obsoletas carcasas” que a su juicio serían los tradicionales partidos (tachados sin contemplaciones como “sectarios, corruptos e ineficaces”) y, consiguientemente, por los propios Parlamentos (toda vez que éstos se encontrarían, como la generalidad de los órganos constitucionales del Estado, dominados por aquéllos o por sus *estados mayores*).¹²⁰

Los intereses de estos grupos ergo, van ligados en muchas oportunidades a la actuación o agenda que lleva el congresista al parlamento. Los ecologistas por ejemplo están en permanente conflicto con los parlamentarios en temas mineros (que en la mayoría de las veces resultan posiciones irreconciliables). Ello genera que la actuación parlamentaria precisamente no deje de ser observada y permanentemente acechada por intereses de estos grupos, lo cual quiere decir que, si bien en un estado constitucional, es decir, en un modelo democrático de derecho, la posibilidad de mantener ciertas categorías constitucionales a manera de prerrogativas en la forma como fueron estas incorporadas históricamente ya han

¹¹⁹

Cf. Held, David, *Modelos de democracia*, Alianza Ensayo, Madrid, 2001, p. 261.

¹²⁰

Jiménez Campo, Javier, *Política de la constitucionalidad*, en Estudios de Derecho Constitucional, Homenaje al Profesor Dr. D. Joaquín García Morillo, (Coordinador Luis López Guerra), Tirant lo Blanch, Valencia, 2001, p. 309.

sido vaciadas de contenido, estos nuevos grupos, dan como resultado la viabilidad de la inmunidad con este nuevo enfoque.

Aquí debe hacerse una alusión especial al poder de los medios de comunicación como líderes de la opinión pública. Ello es una verdad de Perogrullo. Los medios de comunicación son poderosos mecanismos que pugnan con el parlamento por el dominio del debate político.¹²¹ Y en ese sentido además de conjunción de intereses propios o de grupo, intentan aprovechar el descrédito institucional de la organización parlamentaria o, en lo que es peor, contribuyen interesadamente en su deslegitimación. Rallo Lombarte expone lo señalado de modo siguiente:

Los medios de comunicación ostentan y ejercen, además, un poder terrible (haciendo uso del conocido y expresivo adjetivo atribuido a los jueces por Montesquieu) pues su extraordinaria capacidad para influir en la formación de la opinión pública no sólo condiciona la actuación de cualquiera de los tres poderes clásicos sino que influye decisivamente sobre los principios legitimadores en que éstos se asientan.

El principio democrático, asentado en la manifestación libre de la voluntad de los ciudadanos a través del sufragio periódico, se ve neurálgicamente afectado por el poder de la información. La información no sólo es una garantía del principio democrático sino que, también, puede tornarse en una amenaza.¹²²

Martin-Retortillo refiere esta situación describiendo la realidad española (muy símil a la nuestra por cierto) en una contundente postura:

¹²¹ Se suele considerar, con cierto, que la democracia basada en la decisión de la mayoría. Decisión racional hoy en día es fuertemente influenciada por la televisión. Sartorio señala que el pueblo soberano “Opina” sobre todo en función de cómo la televisión le induce a opinar. Y en el hecho de conducir la opinión, el poder de la imagen se coloca en el centro de todos los procesos de la política contemporánea. Ver: Sartori, Giovani, *Homo videns*, Taurus, Madrid, 1998, p. 66.

¹²² Rallo Lombarte, Artemi, *Medios de comunicación y democracia: apuntes para una reforma, en Estudios de Derecho Constitucional*, Homenaje al Profesor Dr. D. Joaquín García Morillo, (Coordinador Luis López Guerra), Tirant lo Blanch, Valencia, 2001, pp. 230-231.

No escasearan reporteros despiadados ni prensa deslenguada que si a bien lo tiene, condenarán ya según su primera impresión, sin que para nada cuenten el respeto a las personas o principios como el de presunción de inocencia y el de la previa defensa y contradictorio. No, todo eso no cuenta en la España de hoy para un cierto número de profesionales de lo que se llama la información. Pues bien, dentro de este panorama, que por desgracia es muy amplio, la ampliación de los políticos ocupa un capítulo muy importante.¹²³

De otra parte, la superación del estado legal con el consabido fortalecimiento del sistema de justicia (incluido Tribunales Constitucionales) enfrenta al parlamento en una suerte de toma de posición de dominio o mando del Estado. En efecto, la consolidación del estado democrático de derecho o de lo que se denomina como “estado constitucional” apertura la posibilidad del control de los actos del parlamento e inclusive de todo el reparto del poder de parte de la justicia al punto de advertir en muchos casos el riesgo de la judicialización de la política. Y ello también genera tensiones que en muchos casos pueden llegar a maniatar la conducción del poder legislativo.

En efecto, el modelo democrático que se asienta por *mor* del moderno estado liberal, coadyuva a relativizar la ley como fuente de derecho y, además la reconstrucción del tradicional sistema tripartito del poder para pasar a un modelo en el cual aparecen nuevos estamentos que ejercen fuerte influencia en la escena política y en donde el poder judicial, (y en su caso el tribunal constitucional), asume un rol trascendental en la medida que puede terminar “controlándolo” todo, como ocurre por ejemplo en Colombia.

Ello se evidencia en una suerte de reconfiguración del rol del juez que, ciertamente supera su función tradicional. Tomas y Valiente ha descrito este fenómeno de la siguiente manera:

¹²³ Martín-Retortillo Baquer, Lorenzo, *op. cit.*, p. 64.

Del juez aplicador de la ley obediente solo a su letra se pasa al juez consciente de su papel como poder del Estado, ya que en cada uno de ellos reside el poder de juzgar y de hacer ejecutar lo juzgado. Del juez aislado y callado, al juez asociado y proclive a hablar cuando se le pone un micrófono delante. Del juez discreto, al juez aquejado de incontinencia verbal. Del juez prudente, al juez activista y de éste al juez político.¹²⁴

Ciertamente, Cámara Villar reitera en la misma línea el tema:

[L]o nuevo es, en consecuencia, que la escena política aparece, bajo los focos de los medios de comunicación centrada en el permanente quehacer de esa nueva figura del juez “justiciero” que saca la justicia de su mudez y se lanza al fragor de la lucha, interfiriendo en la política y generando un considerable sesgo y desquiciamiento del equilibrio institucional, con retraimiento e incapacidad de los poderes políticos, que se ven permanentemente a remolque de la opinión publicada y de las instrucciones de los sumarios en curso y sus recurrentes filtraciones. Todo ello conduce a la emisión de un juicio negativo y condenatorio, contra este tipo de juez “político”, expresivo de una especie de democrático “irritación” ante la subversión conceptual y de facto que aparentemente provoca el funcionamiento del sistema democrático, alterando la división de poderes.¹²⁵

A ello hay que sumar los grupos de influencia, es decir, la denominada “sociedad civil”, las cuales mediante asociaciones de derecho privado juegan un rol importante en el dominio de la escena política, y en muchos casos con una importante capacidad de manejo de medios que afectan la credibilidad parlamentaria. Ciertamente, el surgimiento de nuevas formas colectivas de presión ajenos a los

¹²⁴ Cámara Villar, Gregorio, *Justicia y Política en la España democrática*, en Estudios de Derecho Constitucional, Libro Homenaje al Profesor Dr. D. Joaquín García Morillo, (Coordinador Luis López Guerra), Tirant lo Blanch, Valencia, 2001, p. 407.

¹²⁵ Cámara Villar, *op. cit.*, pp. 409-410.

cánones institucionalizados, terminan asumiendo un rol prevalente en la escena política disputándole al parlamentario y al resto de dirigentes políticos de la capacidad de decisión que hasta hace unas décadas era de su exclusiva competencia. Estamos hablando de la denominada “sociedad civil”.

En suma, estos son los nuevos factores reales de poder. No se trata ergo, de hacer tabla rasa de la inmunidad parlamentaria desde una óptica alejada de la valoración política. Sobre lo expuesto, Pulido Quecedo es muy claro al respecto cuando expone lo siguiente:

Es verdad que cada tiempo tiene su preocupación y cada institución se ve moldeada por los problemas de cada época, pero la inmunidad (en cuanto prerrogativa) tiene por objeto como decía J. Barthélemy proteger a los parlamentarios frente a las actuaciones del Gobierno y de los particulares. Y en la doctrina italiana actual autores, tan poco sospechosos como Zagrebelsky, insisten en la idea de protección frente a los jueces, sobre todo en momentos de intenso activismo judicial como los que viven en Italia de nuestros días, y no sería dificultoso imaginar nuevas situaciones (presiones sobre potenciales tráfugas, grandes grupos lobbistas, etc.) donde la idea de protección de los parlamentarios pudiera verse afectada. Por consecuencia, el instituto tiene aristas, perfiles que pueden contornearse en cada momento histórico.¹²⁶

Vistos estos nuevos actores y su evidente confrontación con la asamblea legislativa, podemos afirmar que la inmunidad parlamentaria no ha perdido su finalidad, no es sino en palabras de García Morillo:

¹²⁶

Pulido Quecedo, Manuel, *Inmunidad Parlamentaria y jurisprudencia constitucional*. Debate celebrado en el Centro de Estudios Constitucionales con la colaboración del Congreso de los Diputados y del Senado, en Cuadernos y Debates, N° 45, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994, p. 143

[Ú]til, en suma para atender a su auténtica finalidad, que es hoy la misma que ayer, esto es, la protección frente a las persecuciones políticas, disfrazadas de acusación penal, de los parlamentarios, para así garantizar la libre formación de la voluntad de la cámara pero que ahora reviste formas diferentes a las de antaño.¹²⁷

En ese sentido, si bien el gobierno no es el poder antagónico del parlamento (y si lo es, ni siquiera en la misma intensidad que en los siglos XVIII y XIX). Hoy en día advertimos nuevos factores de poder que en definitiva justifican la necesidad de mantener la figura de la inmunidad parlamentaria pero, como ya lo hemos aseverado también, con algunas disposiciones que permitan asegurar su condición de prerrogativa y nunca de privilegio.

5. La importancia de la inmunidad parlamentaria en la democracia actual

Uno de los aspectos concluyentes de este análisis es el error conceptual que se ha pretendido anidar a la inmunidad parlamentaria. Su alegación permanente de ser recipiendaria de la experiencia inglesa, es decir, como privilegio, ha sido una falacia empleada para desprestigiar al parlamento democrático, inclusive en la actualidad, algunas adrede por los adversarios del poder político otras por desconocimiento.

Ciertamente, el verdadero origen la inmunidad parlamentaria proviene del derecho francés (con el nacimiento del Estado liberal), y para limitar el uso desmedido del poder de los jueces frente a los representantes en el nuevo escenario del poder.

Estado liberal y antiguo régimen resulta dos piezas en sentido inverso, razón por lo cual para afirmar las nuevas ideas serán imprescindibles las garantías necesarias para que los representantes populares puedan actuar con independencia, sobre todo para defenderse del viejo aparato judicial dominada aún en décadas posteriores, por la Corona. De aquí, se ha extendido en todas las democracias nacientes en los siglos XIX y XX; la inmunidad parlamentaria constituye así, un instrumento de defensa del parlamento frente a los nuevos factores reales de poder.

¹²⁷ García Morillo, Joaquín, *op. cit.*, p. 79.

No debe olvidarse que los factores reales de poder siguen y seguirán subsistiendo frente a las cámaras, y habrá en consecuencia, voces de tiempo en tiempo que hurguen sobre su validez y, en lo que es peor, cuestionen del todo la propia institución, la que debemos defender en razón que no hay estado democrático constitucional sin representación popular. Y por cierto, pese al desprestigio a la institución parlamentaria no sólo por los integrantes del colegiado, sino además por los enemigos del parlamento; y el cercenamiento de sus atribuciones, son una constante. En ese sentido, creemos inversamente que lo que corresponde en nuestras incipientes democracias es consolidar la institucionalidad del Congreso. Estamos por ello de acuerdo con Cervantes Herrera cuando refiere lo siguiente:

Los parlamentos, en una buena parte del mundo, sobre todo en América Latina, continúan pugnando por fortalecer su autonomía y por recobrar sus funciones originales, razones suficientes para justificar la permanencia de las garantías parlamentarias, ante la tentación del presidencialismo por centralizar e imponer decisiones a los poderes públicos o ante la persecución judicial injustificada.¹²⁸

En igual parecer, Martínez Sospedra resumiendo lo expuesto señala la importancia de fortalecer la autonomía del parlamento:

En el Estado Democrático de Derecho el fin de la inmunidad parlamentaria es triple: en primer lugar proteger la autonomía de las Asambleas parlamentarias frente a todos los demás órganos del Estado, sean órganos constitucionales o no, es de la autonomía de un Poder del Estado frente a otros Poderes del Estado de lo que se trata, incluso frente al Poder Judicial, porque éste es asimismo un Poder del Estado y puede, exactamente igual que los demás, extralimitarse en las competencias que la Constitución le señala. Como expresa ácidamente Manzella, un juez faccioso puede estar en el horóscopo de cualquier diputado y

¹²⁸ Cervantes Herrera, José, *op. cit.*, p. 75.

no hay ninguna razón que, admitida la posibilidad de un Ministro faccioso, haya que excluir lo que puede ser un Tribunal, especialmente en un país en que la Historia enseña que un juez puede inculpar y condenar a un parlamentario sin tener en cuenta ni el fuero ni la inmunidad. El senador Benet¹²⁹ podría contarlo. En segundo lugar opera como una garantía de la independencia de los parlamentarios en cuanto representantes del pueblo, y de las funciones políticas que a esa representación vienen adscritas. Por eso el juicio que en la inmunidad se pide a la Comisión correspondiente primero y al Pleno de la Cámara después, es un juicio político, y la decisión, una decisión política, en el sentido usual de la palabra. Por eso no es asimilable la posición de la Cámara a la del juez, como en algún momento llega a decir el Tribunal, y por eso llevan razón los disidentes cuando señalan que la doctrina conduce a donde conduce.¹³⁰

6. **Excursus: ¿Se justifica la extensión de la inmunidad parlamentaria a los magistrados del Tribunal Constitucional y al Defensor del Pueblo?**

Un tema que debe merecer un replanteamiento de las previsiones del constituyente, implica analizar los motivos por los cuales los magistrados del Tribunal Constitucional y el Defensor del Pueblo, gozan de la prerrogativa de la inmunidad parlamentaria.

Con la incorporación del Tribunal de Garantías Constitucionales en la Constitución de 1979 aparece extendida a sus miembros la inmunidad parlamentaria en el artículo 297. Y nuestra vigente Constitución de 1993, la reproduce para los miembros del Tribunal Constitucional en el artículo 201, y la extiende para el Defensor del Pueblo en el artículo 161.

¹²⁹ El senador español Carlos Benet fue condenado a pagar una multa de 25.000 pesetas por malos tratos a un ex sargento del ejército, sin haberse requerido previamente, el levantamiento del fuero parlamentario.

¹³⁰ Martínez Sospedra, Manuel, *La inmunidad parlamentaria: Nota a la STC 206/92 de 27 de noviembre El Tribunal Constitucional en un callejón sin salida*, en Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol, Nº 3, Valencia, 1992, p. 113.

En el diario de debates del Congreso Constituyente Democrático no se consigna fundamento alguno, tampoco los tratadistas señalan algo al respecto. Por esta razón, debemos recurrir a la experiencia comparada. En España por ejemplo, los magistrados del Tribunal Constitucional no poseen inmunidad. Sin embargo, tienen prerrogativa de fuero especial. Así, de acuerdo al art. 26 de la Ley Orgánica 2/1979:

La responsabilidad criminal de los Magistrados del Tribunal Constitucional sólo será exigible ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.

En Alemania, el caso es radical: los magistrados de la Corte Constitucional federal no tienen inmunidad, y pueden ser procesados directamente.¹³¹ El resto de países sigue criterio similar.

En donde encontramos un tratamiento especial bastante amplio a favor de los magistrados de la Corte Constitucional, es en Italia. Pizzorusso informa el conjunto de prerrogativas que estos funcionarios ostentan:

[L]os magistrados constitucionales disfrutan de la inviolabilidad por los votos y las opiniones expresadas en el ejercicio de sus funciones, de la garantía de la inmunidad que se levanta con la autorización de la Corte para su procesamiento, por cualquier acción penal promovida en su contra durante el mandato, de la inamovilidad del cargo por deliberación de la Corte, de una retribución equivalente a la del más alto magistrado ordinario y de otras prerrogativas menores.¹³²

Más allá del modelo italiano que extiende dichas prerrogativas para afirmar la posición de la Corte en su actuación jurisdiccional, no es una condición para su adecuado funcionamiento.

¹³¹ Haas, Evelyn, *La posición de los magistrados de la Corte Constitucional Federal alemana y su significado para la vida jurídica y la sociedad*, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/20041/pr/pr7.pdf>, p. 116.

¹³² Pizzorusso, Alejandro, *La justicia constitucional italiana*, Teoría y Realidad Constitucional, N° 4, UNED, Madrid, 2000, p. 159.

En el debate constitucional peruano, hay inclusive autores que consideran que la inmunidad no puede extenderse a otros funcionarios que no formen parte de la Cámara. Para Chirinos Soto, extinto constitucionalista y congresista durante el periodo parlamentario 1995-2000, con ocasión de la acusación constitucional contra 3 magistrados del Tribunal Constitucional, expreso lo siguiente:

¿[T]ienen las mismas inmunidades, prerrogativas y privilegios que nosotros los magistrados del TC? No es exacto. Se les reconocen esas atribuciones *mutatis mutandi* (en lo que convenga, en lo que sea propio de la función, en el contexto de cada uno). Nosotros tenemos nuestro fuero. Ellos tienen el suyo. Ellos no pueden reclamar nuestros escaños ni nosotros sus asientos. No son parlamentarios. No tienen la prerrogativa de intervenir en nuestros debates ni de invitar a los ministros ni de interpelar ni censurarlos.¹³³

Ciertamente el constituyente ha querido otorgarles a los magistrados del Tribunal Constitucional, y al Defensor del Pueblo, las mayores garantías para el cumplimiento de sus funciones. Sin embargo, la inmunidad parlamentaria no queda del todo clara. Y ninguno de nuestros comentaristas a la Constitución da mayores luces al respecto. Por ello, los alegatos de Chirinos Soto resultan validos.

Nosotros creemos que, la extensión de la inmunidad parlamentaria para los magistrados del Tribunal Constitucional y para el Defensor del Pueblo, desnaturaliza una prerrogativa propia de la institución parlamentaria. Pero en lo que es más, resulta incompatible con el estado democrático constitucional que, debe circunscribir las prerrogativas especiales, únicamente cuando sea condición para el funcionamiento corporativo de un órgano del Estado. En ese orden de ideas, al no haber justificación constitucional debe eliminarse su extensión a través de una reforma constitucional.

¹³³

Chirinos Soto, Enrique. Acusación del señor congresista Enrique Chirinos Soto, presidente de la subcomisión acusadora contra cuatro señores magistrados del Tribunal constitucional, realizada en sesión plenaria del Congreso efectuada el día 28 de mayo de 1997. Diario Oficial El Peruano (Separata especial), Lima martes 03 de junio de 1997, p. 7.

7. Los presupuestos necesarios para la validez de la inmunidad parlamentaria

7.1. El ámbito material de protección

Sobre el ámbito material de protección de la inmunidad parlamentaria relativa pareciera todo pacífico. No es admisible la detención o juzgamiento de un congresista por supuesto delito común, sin autorización de la Asamblea.

Si bien en las constituciones del Perú no se explicita el ámbito material de la inmunidad para los delitos comunes únicamente. La Constitución en caso de delitos de función cometidos por congresistas y otros altos funcionario, contempla la figura del Antejjuicio Político.

El Reglamento del Congreso de la República define en ese rumbo el ámbito de protección de la inmunidad parlamentaria frente a los delitos comunes. En ese parecer se ha pronunciado Eguiguren al sostener lo siguiente:

La inmunidad de proceso protege al parlamentario en los casos de que se le imputen delitos comunes, como precisa de manera expresa el segundo párrafo del art. 16º del Reglamento del Congreso, que hace aplicable este procedimiento cuando se promueve contra el congresista una denuncia judicial de índole penal, derivada de actos ajenos a su función.¹³⁴

El Tribunal Constitucional ha reiterado lo afirmado:

[U]n análisis lógico permite deducir que la garantía de la inmunidad parlamentaria opera sólo respecto de delitos comunes, puesto que en el caso de los delitos funcionales, sin importar de quién haya provenido la denuncia, y aun cuando haya sido tramitada, en un inicio, con arreglo al segundo y tercer párrafo del artículo 16º del

¹³⁴ Eguiguren Praeli, Francisco, *Estudios Constitucionales*, Ara Editores, Lima, 2002, p. 451

Reglamento, el Congreso deberá iniciar la investigación correspondiente conforme al artículo 89° del Reglamento, con el propósito de determinar si hay o no lugar a la formación de la causa, y, consecuentemente, si corresponde o no levantar la prerrogativa del congresista, concebida a estos efectos, ya no como la inmunidad a que hace alusión el artículo 93° de la Constitución, sino según el contexto del privilegio de antejuicio al que alude el artículo 99° constitucional.¹³⁵

No obstante debe quedar claramente precisada que la prerrogativa es inútil frente a las contravenciones o infracciones catalogadas como faltas sino únicamente ante la imputación de delitos comunes. Santaolalla refiere sobre la *ratio* de la inmunidad lo que sigue:

[L]a inmunidad se limita a prevenir sustracciones arbitrarias de los miembros de las Cámaras, por lo que en aquellas causas seguidas por faltas, que no puedan determinar penas privativas de libertad, no parece existir razón para aplicar el principio de la inmunidad, en cuyo caso deberá ser ociosa la autorización previa para la inculpación o procesamiento.¹³⁶

En definitiva, el ámbito material de protección de la inmunidad parlamentaria debe circundarse exclusivamente a la imputación de delitos comunes.

¹³⁵ En igual dirección, el TC se pronuncia en el Exp. 00013-2009-PI/TC, f.j. 36. De otro lado, si el Congreso advirtiera que la materia sobre la que versa la denuncia sólo puede ser subsumida en la configuración de un delito común, aun cuando en un inicio el procedimiento haya sido tramitado como si se tratase de una acusación constitucional, debe limitarse a levantar la prerrogativa funcional sin formular acusación alguna, pues los casos de delitos comunes no se encuentran contemplados en el artículo 99° de la Constitución. Exp. 006-2003-AI/TC, f.j. 6.

¹³⁶ Santoalalla, Fernando, *op. cit.*, p. 92.

7.2. El ámbito temporal de protección

La inmunidad parlamentaria es una prerrogativa de carácter procesal que no constituye un instrumento de anulación del delito imputado a un congresista, sino en concreto, la dilación del procesamiento penal por un plazo determinado. Ciertamente, Biscaretti di Ruffia expresa la temporalidad de la inmunidad:

[N]o estamos ante una eximente y sí sólo ante una causa temporal de improcedibilidad de la acción penal, acción que queda diferida en su efectividad hasta el momento en que se conceda la autorización parlamentaria o, en su defecto, hasta el término de la legislatura no ser que se produzca la reelección.¹³⁷

Ahora bien, un segundo problema que subyace es el siguiente: ¿A partir de qué momento debe operar la inmunidad? La doctrina tiene posiciones contrapuestas:

Son tres los momentos que a este respecto se han sugerido: el de la elección, el de la verificación de poderes y el de la toma de posesión.¹³⁸

En el caso peruano, la inmunidad opera desde la elección del legislador. La justificación de la posición adoptada es expresada en la doctrina comparada de modo razonable:

La solución a este problema no podría ser de otra manera. Si la finalidad de esta prerrogativa es impedir las persecuciones inmotivadas que pretendan alejar de su función a determinado parlamentario, es obvio que no podría aguardarse al momento de la verificación de poderes ni al de la toma de posesión, pues

¹³⁷ Pizzorusso, Alessandro, *op. cit.*, p.278.

¹³⁸ Fernández-Miranda Campoamor, Alfonso, *op. cit.*, p. 215.

bastaría el espacio intermedio para que pudieran anularse todas las finalidades de la inmunidad.¹³⁹

Dos problemas que se integran al ámbito temporal se presentan al caso. El primero, si la inmunidad protege ininterrumpidamente el periodo parlamentario o sólo se circunscribe al desarrollo de las sesiones legislativas. De otro parte, si es que la decisión del parlamento mantiene su vigencia en caso se haya elegido un nuevo congreso.

Sobre el primer tema, a pesar que debería entenderse circunscrita la inmunidad al período de sesiones, es evidente que la reconfiguración de funciones del parlamento hace necesario su extensión durante todo el período legislativo, en razón que la función congresal no sólo se desarrolla en el recinto parlamentario sino también fuera, como consecuencia del cumplimiento de las funciones de representación.

El otro tema concurrente, se da en lo que concierne a mantener la decisión del Congreso una vez concluido un período parlamentario, y el legislador requerido por la justicia es reelegido. Fernández-Miranda Campoamor refiere en este extremo lo siguiente:

El solo planteamiento de este tema revela todos los vicios funcionales de la inmunidad: sí la instrumentalización práctica de la prerrogativa fuera tal que impusiese una correcta utilización estrictamente encaminada a impedir las persecuciones arbitrarias, no tendría sentido la necesidad de renovar la autorización en cada nuevo Parlamento; bastaría con el reconocimiento de la capacidad de la Cámara para revocar su acuerdo ante nuevas pruebas o la aparición de nuevos hechos. Pero convertida la decisión de los suplicatorios en una decisión política, sin garantías de ser al tiempo constitucional, pendiente del juego de las mayorías susceptibles de cambios en su composición a cada nuevo proceso electoral, resulta lógico que cada Parlamento de composición

¹³⁹ Fernández Miranda Campoamor, Alfonso, *op. cit.*, pp. 215-216

política nueva, al margen del tema de su continuidad jurídica, recabe la competencia de poder modificar los acuerdos de su antecesor.¹⁴⁰

De este modo, consideramos que la decisión del parlamento que deniega el pedido de levantamiento de la inmunidad puede ser revisada por el siguiente.

Se garantiza con ello, la transparencia en el uso del mecanismo de control y, ante el eventual exceso que mayorías interesadas hayan podido actuar a favor de un congresista. Su reelección le extiende la inmunidad pero la nueva representación nacional puede reconsiderar su decisión.

En definitiva, el ámbito temporal de la inmunidad parlamentaria es constitutivo. Opera desde la elección del congresista por delitos comunes.

7.3. El ánimo de persecución (*fumus persecutionis*)

En esencia, el pedido de levantamiento de fuero de la inmunidad parlamentaria consiste -refiere Eloy García-:

[E]n una autorización que, salvo en caso de flagrante delito, deberá emitir el Parlamento con carácter previo a todo arresto, detención o encausamiento judicial que pudiera desembocar en privación de libertad para el diputado, autorización que, no entra en el fondo del asunto, es decir, no lleva aparejado un veredicto de culpabilidad o inocencia respecto de la conducta del diputado, sino que únicamente se ocupa de examinar lo fundado o infundado de los cargos acusatorios que en su contra se hubieran promovido. Descartada la naturaleza judicial de la autorización para proceder, la inmunidad se presenta como lo que auténticamente es: un mero requisito procesal, que pone en manos del Parlamento la

¹⁴⁰ Fernández-Miranda Campoamor, Alfonso, *op. cit.*, p. 218.

posibilidad de demorar, de retrasar durante un periodo de tiempo limitado, la responsabilidad penal y civil del parlamentario.”¹⁴¹

Debe quedar claro en consecuencia, que la inmunidad parlamentaria está circunscrita a su objetivo más nada: instrumento de defensa de la asamblea; nunca un medio para la impunidad. En ese orden de ideas, para la procedencia del levantamiento de la inmunidad, el parlamento debe centrarse en evaluar cualquier rastro político en una imputación, pero no incidir en la imputación como un problema de índole jurídico-penal. Figueruelo Burrieza sostiene en similar posición lo que sigue:

[E]s competencia de la Cámara correspondiente comprobar si tras la acusación se oculta algún “*fumus persecutionis*”, es decir, un ataque injustificado y arbitrario contra la libertad de aquel que se pretende encausar. El fundamento de la acusación penal no debe ser objeto del conocimiento de las Cámaras, pues ésta es función que compete al órgano judicial. Lo único que las Cámaras deben apreciar es si existe un fundamento político en la acusación, en cuyo caso el suplicatorio deberá ser denegado. Pero si no se aprecia un eventual carácter político en la acusación el suplicatorio deberá ser concedido para que el parlamentario, sea juzgado penalmente. Entendiendo, claro está, que la decisión parlamentaria no establece en ningún caso presunción de inocencia o de culpabilidad. El fundamento de la inmunidad, que es lo que se protege con la técnica del suplicatorio, es la defensa del mandato y no de las personas de los parlamentarios, por ello la actuación del Parlamento debe ceñirse a impedir actuaciones arbitrarias que perturben ese mandato y no a impartir justicia entre sus miembros.¹⁴²

¹⁴¹ García López, Eloy, *La problemática jurídico-político de la inmunidad parlamentaria*, p. 114. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoComparado/64/art/art4.pdf>

¹⁴² Figueruelo Burrieza, Angela, *op. cit.*, p. 51.

En efecto, y es en ese sentido que concordamos con Biscaretti di Ruffia cuando expresa lo siguiente:

Está claro, en fin, que la Cámara, en su decisión no debe sustituir al juez (contrastando la culpabilidad, o no, del imputado); sino que debe comprobar, con criterio exquisitamente político, si tras la imputación no se oculta una persecución contra el parlamentario y, de todos modos, si parece oportuno actuar el proceso o asumir la provisión requerida (...).¹⁴³

En el aspecto subjetivo debemos constatar la valoración del “*fumus persecutionis*”. Una tabla de valoración puede construirse a fin que permita estrechar mejor los presupuestos materiales que operativicen la protección. Así, Cuesta Martínez señala por ejemplo:

[E]l *fumus persecutionis*, se ha apreciado en situaciones del tipo siguiente: denuncia anónima, retraso excesivo en la presentación de la denuncia, acusación de desacato a un juez, mediando provocación del Ministerio Público, reconocimiento manifiesto por el denunciante de su interés en dañar al diputado, persecución judicial de un solo de los autores de los hechos.¹⁴⁴

De otro lado, el *fumus persecutionis* se puede expresar por medios aparentemente no políticos como es el caso de presuntas imputaciones de hurto, robo, homicidio, etc. En todos estos casos, la concesión de la inmunidad no se puede dar sin mayor razonamiento. Al contrario tal como asevera García Morillo:

[S]iempre que se perciba en la aparente persecución de un delito una persecución de fondo política (operará la inmunidad).¹⁴⁵

¹⁴³ Biscaretti di Ruffia, Paolo, *op. cit.*, p. 382.

¹⁴⁴ Cuesta Martínez, Álvaro, *Inmunidad Parlamentaria y jurisprudencia constitucional*. Debate celebrado en el Centro de Estudios Constitucionales con la colaboración del Congreso de los Diputados y del Senado, en Cuadernos y Debates, N° 46, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994, p. 149

¹⁴⁵ García Morillo, Joaquín, *op. cit.*, p. 88.

Esta es su real finalidad, precisamente con la cual se ha defendido a la Asamblea frente a las persecuciones políticas contra sus integrantes. Un primer caso de una evidente trama persecutoria ocurrió con el Senador por Loreto Enrique Llosa, a quien la mayoría de su Cámara en el periodo legislativo de 1902, acusó por flagrante delito de atentado y desacato contra la autoridad del Senado por haber ocasionado desórdenes al interior de la asamblea: El senador Llosa se aproximó a la mesa y tomó los papeles que iban a servir de base a la incorporación de los senadores por Amazonas, con la finalidad de leerlos porque consideraba cuerpo del delito y base de acusación contra la Mesa Directiva. Ello ocasionó un fuerte enfrentamiento verbal que terminó por dañar los referidos documentos.

El Senado, por mayoría, dispuso el levantamiento de fuero de Enrique Llosa. No obstante, en posición minoritaria, un pronunciamiento emitido por la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados de fecha 25 de agosto de 1902, consideraba que en la actuación del Senado había *fumus persecutionis*:

El apasionamiento político del Senado no ha encontrado valla. Después de haber practicado lo absurdo va a lo monstruoso. Pretende la mayoría del Senado que por el simple hecho de su declaratoria el señor Llosa no puede continuar en el ejercicio de sus funciones.

¿De dónde esta doctrina?

La comisión de constitución asombrada ante la enormidad de semejante atentado espera que la mayoría del senado se detenga antes de consumir un acuerdo atentatorio de la Constitución i de los principios universales de organización de los poderes públicos. Si se llevase á efecto el propósito que parece concebido, la Comisión de Constitución abrirá dictamen sobre el particular si la cámara así lo acuerda.

En conclusión, vuestra comisión opina: porque siendo el acuerdo del senado infractorio á la constitución i existiendo en la cámara una acusación pase á la comisión investigadora la nota materia de

este informe como prueba evidente de la infracción de la constitución que ha cometido la mayoría de esa cámara.¹⁴⁶

En la solicitud de Levantamiento de fuero del Congresista Hipólito Valderrama Chávez por delito de Resistencia a la Autoridad del año 2001, los fundamentos del requerimiento residen en una denuncia interpuesta por una Asociación inexistente. El procesamiento por tanto, evidenciaba un contenido persecutorio. Contra el mismo congresista se formula otro pedido por delito de Falsedad Genérica. El hecho imputado en este caso era un supuesto uso indebido de dinero del municipio en su calidad de Alcalde. La denuncia también tiene un contenido irrelevante. Valderrama había hecho una declaración jurada dentro del marco legal sustentando el gasto. Una tercera denuncia pretendía imputársele el delito de Abuso de Autoridad al no haber repuesto a una trabajadora en la Municipalidad. En todos estos casos, más que la persecución penal sobre la base de la comisión de actos ilícitos, lo que hay es móvil político.

Se evidencia *fumus persecutiones* también con el pedido de levantamiento de la inmunidad del congresista Ernesto Herrera Becerra requerido en el año 2002. En concreto, la imputación es por un supuesto delito por el cual ya había sido investigado y procesado. No *empece* reabierto el caso, en clara vulneración, de su derecho constitucional a no ser juzgado por un proceso ya concluido.

Otro congresista imputado por delitos cometidos como Alcalde fue el de Pedro Ramos Loayza (ex Alcade de la Municipalidad Provincial de Ica entre los años 1995-1998. A dicho legislador se le denuncia por supuesto delito de peculado de uso. Dicha denuncia hecha por su adversario político Vicente Tello Céspedes, finalmente no tuvo nunca un medio probatorio válido ni siquiera una ratificación de denuncia. No obstante, Ramos fue requerido insistentemente por el Poder Judicial. Evidencia clara de una intencionalidad política persecutoria. Contra el mismo congresista se le apertura también otro proceso por peculado, al haber dispuesto el pago de dietas a los regidores del Concejo Municipal. No obstante, en este acto tampoco consta ninguna transgresión a las normas municipales. Sin embargo, el proceso estuvo abierto por 5 años.

¹⁴⁶ Dictamen de la Comisión de Constitución del 20 de agosto de 1902.

La motivación política estuvo presente también en el pedido de levantamiento de la inmunidad del congresista Víctor Valdez. Al citado congresista se le cuestionaba haber participado en una protesta social conjuntamente con un grupo de obreros y campesinos en la ciudad de Pucallpa. Ello evidentemente en el ejercicio no sólo de sus derechos como congresista en funciones, sino como ciudadano.

Podemos ahondar más el tema del *fumus persecutionis*, si es que advertimos cómo es que los requerimientos se utilizan para amenazar la actuación de los parlamentarios. Más todavía cuando son adversarios del régimen. Por ejemplo, durante el periodo legislativo 2000-2001 y 2002-2006, los casos más relevantes de persecución fueron contra los parlamentarios Jorge Chávez Sibina, Heriberto Benítez Rivas y Ernesto Herrera Becerra, a quienes durante todo el periodo en el que desempeñaron sus funciones fueron permanentemente hostigados por las Comisiones de Levantamiento de la Inmunidad y por las mayorías políticas. Sendos informes sucesivos presentados que finalmente terminaron sin pronunciamiento alguno¹⁴⁷.

En resumen, como concluyen los profesores Alonso de Antonio:

[L]as acciones contra las que protege la inmunidad son, por pura lógica, aquellas que tiendan únicamente a apartar al parlamentario de su cargo con evidente intencionalidad política.¹⁴⁸

¹⁴⁷ Un claro ejemplo de lo dicho ocurrió con el parlamentario Ernesto Herrera Becerra, a quien se le había aperturado un proceso penal por actos supuestamente ilícitos cometidos antes de su elección. No obstante el contenido de la denuncia era realmente gaseoso, en razón que la denuncia alegaba supuesta obstrucción del tránsito, el cual se dio como consecuencia de la construcción del Coliseo Municipal en la ciudad de Ilo. Debe indicarse también en este caso el momento político. Herrera Becerra era muy popular y fue candidato independiente en contra del deseo gubernamental de presentarlo en sus listas. No obstante ello, la Comisión de Constitución presidida por el congresista Aurelio Pastor evacuó un informe favorable para levantarle la inmunidad con el único fundamento en que la denuncia contra Herrera Becerra fue hecha cuando fue alcalde y no congresista. Herrera Becerra se allanó al Levantamiento de su inmunidad pero sin éxito. El Pleno del Congreso de la República, en sesión del 15 de diciembre del año 2004, voto por el pedido de levantamiento de la inmunidad del congresista Herrera Becerra, el cual no se concedió por no haberse alcanzado los votos necesarios.

¹⁴⁸ Alonso de Antonio, José Antonio y Alonso de Antonio, Ángel Luis, *op. cit.*, p. 90.

Si se exterioriza un afán persecutorio, el parlamento debe rechazar el pedido. Dicha protección es compatible con el modelo democrático, más aún si la denegación no produce la prescripción del supuesto delito sino únicamente la suspensión de la persecución penal hasta que concluya el mandato congresal.

7.4. El pedido de levantamiento de la inmunidad: la actuación de la Corte Suprema de Justicia de la República

En lo que concierne al aspecto objetivo, el levantamiento de la inmunidad debe ser el resultado de un pedido de índole formal de parte de los sujetos con legitimidad activa para solicitarla. En nuestro caso, el pedido, que trasciende de la formulación de la denuncia por el Ministerio Público, concita el requerimiento final de parte de la Corte Suprema de Justicia de la República.

En ese orden de ideas se concatena con el procedimiento previo que debe ocurrir al interior del Poder Judicial para conformar el cuaderno donde conste la documentación probatoria y las pesquisas preliminares que justifiquen el pedido de levantamiento de la inmunidad. De acuerdo al Reglamento que regula el procedimiento judicial para requerir el levantamiento de la inmunidad parlamentaria corresponderá al juez de la causa, “luego de la interposición de la denuncia formalizada del representante del Ministerio Público contra un Congresista por la comisión de un delito, decidirá de oficio o a instancia del Fiscal, o del denunciante o, en su caso, del querellante mediante auto debidamente motivado si corresponde elevar a la Corte Suprema la solicitud de levantamiento de la inmunidad parlamentaria.”¹⁴⁹

La decisión final del Poder Judicial ergo, requiere de determinado grado de valoración de la denuncia. Por ello, uno de los requisitos constitutivos para la procedencia de una solicitud de levantamiento de inmunidad, exige que el órgano jurisdiccional evalúe primigeniamente, la existencia de determinados elementos que, a modo de indicio, adviertan la comisión de un delito. Más aún si se trata de una solicitud no sólo de procesamiento sino eventualmente de una detención. Así prescribe el Reglamento del Poder Judicial ya citado.

¹⁴⁹

Resolución N° 009-2004-SP-CS de fecha 28 de diciembre de 2004.

Dos son los elementos centrales que debe evaluar la Comisión de Levantamiento de la inmunidad de la Corte Suprema: 1. Que se trate de un delito común (y no funcional). 2. Que existan indicios suficientes o elementos de juicio que hacen presumir su comisión y de la presunta vinculación del imputado como autor o partícipe.

En ese orden de ideas, corresponde a la Comisión de Levantamiento de la Inmunidad:

- a) Evaluar la concurrencia de los presupuestos materiales y formales de la resolución judicial que resuelve solicitar el levantamiento de la inmunidad parlamentaria, así como si el cuaderno correspondiente está completo. El pronunciamiento sobre el fondo del asunto para el levantamiento o no de la inmunidad se concretará a través de un Informe debidamente motivado.
- b) Devolver el cuaderno al órgano jurisdiccional de origen para que, en un plazo no mayor de cinco días hábiles, subsane alguna omisión o defecto en la resolución o en el cuaderno formado al efecto.
- c) Devolver la solicitud de levantamiento de la inmunidad parlamentaria si no se cumplen los presupuestos materiales establecidos en el numeral 2) del artículo 2. En este caso no procederá que se requiera al Congreso de la República el levantamiento de la inmunidad parlamentaria.
- d) Formular al Congreso de la República el requerimiento para que se levante la inmunidad parlamentaria y se autorice la tramitación de un proceso penal contra el Congresista a que se refiere la resolución del órgano jurisdiccional de origen, siempre que se cumplan los presupuestos y requisitos establecidos en los artículos 2 y 3.¹⁵⁰

¹⁵⁰ Ver artículo 5 de la Resolución N° 009-2004-SP-CS de fecha 28 de diciembre de 2004.

La idea del procedimiento previo a la solicitud de levantamiento de la inmunidad es el control jurisdiccional que debe hacer la Corte Suprema para evaluar la pertinencia de la imputación.

No se trata de un avocamiento sobre el fondo de la imputación pero tampoco resulta ser la Corte Suprema una suerte de “mesa de partes”, que únicamente formalice el requerimiento.

Se debe hacer una evaluación del expediente conforme a los presupuestos para la imputación penal, porque en caso de no hacerse esta evaluación, los pedidos de levantamiento de inmunidad se entrapan, algunas veces por la falta de una adecuada valoración del supuesto delito, y de otro lado, por no haberse cumplido adecuadamente con acompañar al requerimiento la documentación correspondiente.

En efecto, cuando esto ocurre el Congreso no puede dar trámite a la solicitud y sólo le queda devolver el expediente.

Por ejemplo, en el pedido de Levantamiento de la inmunidad del congresista Gamaniel Chiroque Ramírez presentado en el año 1998 por supuesto delito de fraude en la administración de personas jurídicas, el Congreso devuelve el pedido en razón que la Corte Suprema no acompaña copia certificada del expediente judicial. Lo cual, si bien puede significar un requerimiento formal, tratándose de la imputación de un delito, este no puede ser eludido, en razón que un modelo garantista no puede admitir el análisis del *fumus persecutionis* sobre documentación en copia simple.

En la solicitud de levantamiento de la inmunidad del Congresista Moisés Heresi, acusado por Tráfico Ilícito de Drogas en el año 1999, también con copias simples del expediente judicial, el congreso tuvo que proceder de la misma manera, es decir, la devolución del expediente al Poder Judicial. Ha habido casos de copias certificadas pero ilegibles, como ocurrió con la reiterada solicitud de levantamiento de la inmunidad del congresista Jorge Chávez Sibina.

Como se observa, el expediente remitido al Congreso debe estar debidamente sustentado. Debe por tanto cumplir los requisitos materiales como formales. Juega aquí un rol trascendental la Comisión de la Corte Suprema.

Si esta no actúa debidamente también contribuye en deslegitimar la institución. Es imperativo por tanto el control de la imputación y la verificación de los presupuestos formales con oportunidad. En este último caso citado, el Poder Judicial demoró 2 años en reenviar el expediente observado. Así se da cuenta del cargo de recepción del cuadernillo remitido al Congreso de la República con fecha 23 de abril de 2004, lo cual es ciertamente, inadmisibile, toda vez que evidencia *fumus persecutionis*.

Una salida a este entrampamiento en sede judicial debe residir en realizar una reforma para que, iniciado o por iniciarse un proceso penal contra un parlamentario, la Corte Suprema sea la que sustancie el proceso, conforme lo proponemos más adelante, a fin de darle mayor predicibilidad a las actuaciones judiciales y su conexión con el parlamento.

7.5. La decisión del Pleno del Congreso de la República: ¿*interna corporis acta*?

Se ha entendido tradicionalmente que la decisión de la asamblea forma parte del conjunto de los denominados “actos internos” del Congreso. Lo que en doctrina se conoce como *interna corporis acta*, y por tanto, “esferas no justiciables”. Doctrina que, como señala García Morillo:

[E]s no sólo aceptable, sino defendible, entre otros nada desdeñable argumentos porque la CE garantiza, como es sabido, la autonomía reglamentaria, presupuestaria, estatutaria administrativa y policial de las cámaras.¹⁵¹

¹⁵¹ García Morillo, Joaquín, *op. cit.*, p. 91.

Sin embargo, el Tribunal Constitucional siguiendo la línea doctrinal contemporánea ha señalado lo siguiente:

En primer lugar, conviene señalar que su contenido no tiene una amplitud irrestricta. Atendiendo a las limitaciones que ha venido sufriendo el *interna corporis acta*, se ha aceptado que los ámbitos de exención y privilegio que cubren a las Cámaras deben estar sujetos a los condicionamientos que la propia Constitución impone, y cuyo fin es acercar al Parlamento a la población, igualando a los que son congresistas con los que no lo son. El *interna corporis acta sólo tendrá vigencia* cuando el parlamentario realice una actividad estrictamente congresal, y no más allá. En este esquema se aprecia una renovada institución de la inmunidad parlamentaria.¹⁵²

La exposición del Alto Tribunal reconoce en el contenido de la inmunidad una esfera ajena a su posible judicialización, en razón que estamos ante un acto político, el cual muy a despecho de quienes consideran que en la decisión del parlamento a la hora de autorizar o no un levantamiento de fuero hay un acto reglado, nosotros creemos lo contrario. Hay un acto político por cuanto dicha decisión no genera efectos jurídicos. En caso de ser denegado el pedido, la consecuencia no es la absolución de la imputación, sino, la suspensión del proceso penal por el cual es requerido un parlamentario, hasta la culminación de su mandato.

En ese orden de ideas, si la decisión fuera concluyente, es decir, no suspensiva-valorativa sino determinativa-decisoria (como es en el modelo español), el control a través del amparo sería admisible.

Sin embargo, en el diseño peruano, si la decisión que adopta el Congreso, es denegatorio del pedido de levantamiento de la inmunidad, estamos ante una decisión suspensiva-valorativa, ya que solo suspende el proceso. No hay posibilidad en consecuencia, de una declaración de cosa juzgada. Precisamente ello implica

¹⁵² Exp. 00026-2006-PI/TC, f.j. 13.

que el cómputo de la prescripción se suspende durante el ejercicio del mandato legislativo, como ocurrió con el caso del congresista Carlos Raffo, a quien luego de fenecido su mandato, pudo ser procesado.

El TC en la sentencia N° 00026-2006-PI/TC ha confirmado la plena aplicabilidad del artículo 84° del Código Penal, a través del cual las reglas de la prescripción (con sus excepciones) se aplica:

Si el comienzo o la continuación del proceso penal dependen de cualquier cuestión que deba resolverse en otro procedimiento, se considera en suspenso la prescripción hasta que aquel quede concluido.

En definitiva, podemos esquematizar los efectos de la decisión del Congreso de la República, de la siguiente manera:

a) Si se concede

El proceso penal sigue su curso. En caso de un pedido de arresto autorizado por el parlamento, se ejecuta de inmediato.

Adicionalmente a ello, el Congreso, de conformidad con el artículo 25° de su Reglamento, suspende al congresista desaforado en el ejercicio de su cargo.¹⁵³

a) Si no se concede

La acción penal se paraliza hasta la culminación del periodo congresal. En este caso la prescripción del delito imputado se suspende. Concluido el periodo del parlamentario, los órganos jurisdiccionales deben reiniciar el proceso en el estadio en que se encuentre.

¹⁵³

Como ya se ha determinado, el artículo 25° del Reglamento del Congreso de la República incorpora la figura de la suspensión temporal, pues en ambos supuestos, sea como consecuencia del antejuicio y del proceso penal incoado o como consecuencia del mandato de detención luego del levantamiento de la inmunidad, la referida suspensión se extenderá “mientras estas situaciones duren”. Exp. 00013-2009-PI/TC, f.j. 55.

8. ¿Es posible un control jurisdiccional de la decisión del Pleno del Congreso de la República?

En la lógica argumentada en el punto anterior no es posible un control judicial de la decisión que adopte el Congreso de la República ante un pedido de levantamiento de la inmunidad.

Queda claro que la autorización del enjuiciamiento en el Perú es un acto político sin relevancia jurídica externa: En ese orden de ideas, y tomando en cuenta que la decisión del Pleno del Congreso de la República no causa estado, sino solo interrumpe la acción penal de modo temporal, el amparo no se justifica.

En ese sentido, el modelo peruano suspensivo-valorativo no causa estado, Permite reservar la persecución penal para reiniciarse una vez vencido el cargo de congresista¹⁵⁴; con ello, el temor por quebrar el principio de igualdad se diluye.

Podría admitirse el amparo en los pedidos de levantamiento de fuero por inviolabilidad de opinión únicamente. En estos casos, por razón del contexto y la urgencia de la respuesta penal, tratándose de delitos contra el honor, si sería factible su control a través del amparo (además por la inmediatez del daño que significa una ofensa al honor). Diferente el caso de la comisión de un delito común donde lo que importa es el aseguramiento de la persecución y no necesariamente la oportunidad, toda vez que el interés de la sanción penal es de la colectividad.

En los delitos contra el honor sí serían válidas las aseveraciones de los profesores de Alonso Antonio en la medida que el control de la arbitrariedad en el uso de la prerrogativa darían cabida para el amparo:

¹⁵⁴

No ocurre lo mismo, reiteramos en España, donde “(e)s evidente que el requisito de la autorización previa de la para poder inculpar o procesar a un Diputado o Senador afecta negativamente al derecho a la jurisdicción de quien insta o promueve el proceso penal en la medida en que su denegación determina el cierre del proceso con su consiguiente archivo”. Duque Villanueva, Juan Carlos – Díaz Maroto y Villarejo, Julio, *La vigencia de la Ley Penal y la inmunidad parlamentaria*, p. 68. Disponible en: https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/4412/29793_2.pdf?sequence=1

Téngase en cuenta que una decisión negativa de las Cámaras paraliza el intento de colocar ante la justicia a un parlamentario, es decir, esa decisión opera de hecho como si en sede jurisdiccional no se admite a trámite una querrela a no ser, claro está, que el Tribunal Constitucional conceda el amparo al que inició la vía penal y anule la decisión parlamentaria. Se produce entonces una cierta injerencia en el ejercicio de otro poder del Estado que es precisamente lo que puede reparar el Tribunal Constitucional anulando la negativa a conceder un suplicatorio por las Cámaras.¹⁵⁵

Cabría admitir únicamente en el caso de los pedidos de levantamiento de fuero por delitos contra el honor (inviolabilidad de opinión), el control de la decisión del parlamento a través del amparo, para lo cual se hace necesario una reforma constitucional que nos permitiría además regular una modalidad especial ante el Tribunal Constitucional.

9. La afirmación de una inmunidad parlamentaria relativa

Queda claro que, hoy en día, no hay justificación alguna para la inmunidad absoluta, pero tampoco para la eliminación de la inmunidad como prerrogativa. Todo lo contrario, su vigencia exige necesariamente el establecimiento de una serie de previsiones que permitan determinar en cualquier caso una inmunidad parlamentaria concurrente con los principios y valores de la democracia constitucional:

No es, pues, conveniente, prescribir una protección vasta y dilatada para estos funcionarios; antes bien, ésta debe ser coherente con la igualdad que tienen con el resto de peruanos, tal como está reconocida en la Constitución (artículo 2º, inciso 2). Sólo en la medida que la inmunidad proteja a la persona por la función que cumple en la sociedad, podrá ser aceptado algún tipo de protección especial desde el punto de vista constitucional.¹⁵⁶

¹⁵⁵ Alonso de Antonio, José Antonio y Alonso de Antonio, Ángel Luis, *op. cit.*, p. 94.

¹⁵⁶ Exp. N° 0026-2006-PI/TC, f.j. 5.

Razones por las que consideramos necesario consolidar el tipo de inmunidad parlamentaria relativa. Definir claramente sus contornos y alcances, tomando en cuenta nuestra propia experiencia.

En principio, circunscribir su objeto de protección a los delitos que se hayan cometido desde el momento de la elección del cargo congresal. En los demás casos, no se podrá alegar inmunidad. Pero en lo que es más, aún circunscribiendo el tipo de inmunidad a uno relativo constitutivo, consideramos necesario otros cambios. Entre ellos, darle mayor relevancia a la voluntad de concurrir a juicio de parte del propio parlamentario.

Ciertamente, el parlamento y el objetivo de asegurar su funcionamiento, ha hecho que el devenir histórico de ésta institución consagre una serie de garantías que la doctrina clasifica en individuales y corporativas, pero que, en todo caso:

Los derechos individuales de un congresista son, en definitiva, garantías conferidas en función de la independencia del Congreso, y no de los individuos que la componen. El sentido de ellas, pues, es siempre *institucional*.¹⁵⁷ Inversamente, no son derechos subjetivos propiamente dichos.

En ese orden de ideas, Suárez asevera que:

[L]a protección que la inmunidad dispensa al parlamentario, adquiere así un valor y un significado instrumental respecto del fin primordial que con ella se persigue y del que en definitiva deriva su carácter objetivo: la salvaguarda de la posición constitucional del Parlamento.¹⁵⁸

¹⁵⁷ Cf. Sagües, Nestor Pedro, *Elementos de Derecho Constitucional*, Tomo I, Editorial Astrea, Buenos Aires, 1993, p. 373.

¹⁵⁸ García López, Eloy, *op. cit.*, p. 109.

Lo expuesto nos arriba como conclusión que el bien constitucionalmente tutelable es la Asamblea Legislativa. Razones por las cuales sólo la Cámara, afirma García Morillo:

[P]uede disponer de ellas, no cabiendo al parlamentario individual más que un interés legítimo.¹⁵⁹

En igual criterio los profesores Alonso de Antonio enfatizan esta característica:

[R]ealmente el fundamento de la inmunidad debe llevar a la conclusión de que no da lugar al nacimiento de un derecho subjetivo.¹⁶⁰

Precisamente, éste es el fundamento para que la renunciabilidad como alternativa sea contradictoria con la finalidad misma de la institución por lo que su incorporación en la legislación interna sería un despropósito jurídico incompatible con la naturaleza de la institución, en razón que, como ya señalamos no se trata de un derecho subjetivo. Sí en cambio el allanamiento de propio legislador podría servir para agilizar el procedimiento del levantamiento de fuero.

Ello permitirá fortalecer nuestro modelo de inmunidad parlamentaria.

10. La reforma necesaria

Del análisis desarrollado consideramos que la reforma necesaria que se debe implementar para afirmar nuestro modelo de inmunidad relativa se debe centrar en afirmar un conjunto de controles que permitan en estricto, garantizar la prerrogativa frente a cualquier tipo de persecución política, pero además posibilite como regla la investigación y el juzgamiento de los congresistas.

¹⁵⁹ García Morillo, Joaquín, *La estructura de las cortes generales*, en López Guerra, Luis y otros, *Derecho Constitucional*, 4ta. Edición, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, p. 78.

¹⁶⁰ Alonso de Antonio, José Antonio y Alonso de Antonio, Ángel Luis, *op. cit.*, p. 90

En principio, debe reformarse el Reglamento del Congreso de la República para limitar los alcances temporales de la inmunidad únicamente para el caso de procesos o requerimientos de detención por delitos cometidos durante el periodo parlamentario. De suerte que, si el congresista es requerido por delitos presuntamente cometidos con anterioridad a su elección, el proceso continuará en curso sin que sea necesario el levantamiento de fuero.

Se propone también incorporar en nuestro ordenamiento jurídico el silencio positivo. Esta es una opción que permitirá conjugar la garantía con el resguardo de los derechos fundamentales. De esta manera, el pleno del Congreso de la República estará obligado a pronunciarse de forma inmediata y oportuna para evitar el desgaste institucional que ocasiona una denegación tácita de los pedidos de levantamiento de la inmunidad. Diluye el cálculo político colocando al parlamento en la imperiosa necesidad de adoptar una decisión.

De otro lado, debe ponerse énfasis en el allanamiento al requerimiento, es decir, a voluntad del legislador de concurrir al proceso mediante la renuncia a la prerrogativa de la inmunidad. Si bien dicha renuncia no se condice con la garantía de la Asamblea, la voluntad expresada libremente por el legislador requerido, debe servir como un indicador para que la representación nacional se pronuncie de manera inmediata.

Otro aspecto central debe ser la posibilidad de habilitar y limitar a la vez, el proceso de amparo para hacerlo posible únicamente cuando la representación nacional haya denegado un pedido de levantamiento de fuero por delitos contra el honor. La necesidad de atender con prioridad este tipo de requerimientos y evitar su dilación en el tiempo por la prontitud que demanda su resarcimiento, hace atendible dicha reforma. Distinta atención merecen los pedidos de levantamiento de fuero en caso la imputación recaiga en presuntos delitos comunes. En este tipo de incidencias, lo más relevante es el procesamiento, así sea tardío. Con la incorporación del silencio positivo se fortalece el modelo actual de inmunidad relativa ya que sumada a la imposibilidad de prescripción, no hay posibilidad de extinción de la acción penal, por cuanto el periodo congresal no se cuenta para computar el plazo prescriptorio.

Ahora bien, este amparo deberá ser sustanciado en la más alta instancia del Poder Judicial. Es decir, por los pares de los congresistas; en este caso, la Corte Suprema de Justicia, en única instancia, y en caso de ser denegada, vía recurso de agravio ante el Tribunal Constitucional

También es menester de reforma, por la magnitud de lo que significa procesar a un parlamentario, reincorporar el fuero especial. Si un congresista comete un delito común en el ejercicio de su cargo, deberá ser la Corte Suprema la que conozca el caso. De esta manera se evita la dilación indebida que hoy existe en sede judicial que tiene uno de sus graves problemas en la difusa competencia que el sistema judicial permite para procesar a un legislador. Esta concesión debe extenderse en favor de los congresistas electos para el caso de los delitos imputados con anterioridad a su elección.

Consideramos también importante señalar, de modo enunciativo únicamente, algunos indicadores para determinar el *fumus persecutionis*. Esto permitirá que los congresistas puedan tener mejores indicadores para constatar con mayor objetividad si es que hay o no de por medio intencionalidad política en el pedido de investigación o juzgamiento.

A nivel operativo, se debe institucionalizar el funcionamiento de la Comisión de Levantamiento de la Inmunidad del Congreso de la República. Esta debe ser electa por 5 años para evitar que sea parte de la negociación política anual como ocurre en la actualidad (con el consabido retraso de los trámites del levantamiento de la inmunidad).

Finalmente, se debe eliminar la extensión de la prerrogativa en favor de los magistrados del Tribunal Constitucional y del Defensor del Pueblo.

Conclusiones

1. El tránsito hacia el actual modelo de estado demo-liberal asentado a partir del periodo de entreguerras durante el siglo XX, que privilegia los derechos fundamentales y los principios y valores constitucionales (entre ellos el principio de igualdad), advierte la necesidad de valorar la prerrogativa de la inmunidad parlamentaria a la luz de los nuevos parámetros de la democracia contemporánea.
2. A pesar de las críticas imperantes frente a la institución de la inmunidad parlamentaria, sigue siendo un instrumento necesario para el funcionamiento de las cámaras legislativas. En los países latinoamericanos donde ésta no existe o ha sido limitado al extremo de no servir para la defensa de la asamblea se informan problemas. En Colombia los reportes que se tiene de ella son poco auspiciosos para el asentamiento de la institucionalidad. La Unión Inter Parlamentaria ha dado cuenta de la inestabilidad con la que se desenvuelve la organización legislativa en este país. De otro lado, Bolivia, que cuenta con una reciente Constitución que eliminado la inmunidad parlamentaria hacen prever que podría terminar sirviendo de herramienta para la persecución de los congresistas, sobre todo de la oposición.
3. En el caso de Inglaterra cierto es que el modelo constitucional es todas luces insólito. Con una cámara compuesta por aristócratas que ejercen funciones judiciales, y la instalación de fuero especiales para determinados delitos, lo que advierte es que existen otros mecanismos de protección de las cámaras haciendo inútil la inmunidad como tal. No se puede negar, a contrario sensu, es que en este país la protección de los congresistas es más fuerte que en aquellos que cuentan con la referida prerrogativa.

4. En países que han configurado una inmunidad de tipo relativa pareciera que ya el debate ha concluido del todo. En el caso de España por ejemplo, un reciente pedido de levantamiento de fuero contra la senadora socialista Elena Diego, el Parlamento ha aceptado su procesamiento, y se encuentra en fase de juicio oral por disposición de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo. No hay mayor debate sobre su vigencia y alcances.¹⁶¹
5. En definitiva parece conveniente mantener la inmunidad parlamentaria como prerrogativa en la medida que resulte compatible con los principios y derechos constitucionales. En ese sentido, su limitación al periodo de ejercicio de la función, la suspensión de la prescripción, la incorporación del silencio positivo, el allanamiento, y la residencia de fuero, son variantes que resultan interesantes a la hora de moldear la inmunidad con el propósito de garantizar su plena compatibilidad con el estado democrático contemporáneo.
6. En el Perú, mediante la reforma hecha en el año 2006, en la clasificación tipológica desarrollada, de la inmunidad absoluta hemos pasado al régimen de la inmunidad relativa. De esta manera sólo protege al parlamentario desde que es elegido y por los delitos que no hayan sido judicializados antes del momento de la elección.
7. A fin de consolidar en el caso peruano la inmunidad parlamentaria relativa, y dar por concluida la polémica siempre vigente sobre sus alcances y su compatibilidad con la democracia constitucional, ésta debe circunscribirse en estricto a garantizar el correcto funcionamiento de la Asamblea. Para ello se propone reformular sus alcances solo a los delitos cometidos durante el periodo congresal.

¹⁶¹ Se le acusa de presunto delito de prevaricación administrativa cuando era alcaldesa de la localidad salmantina de Villamayor relacionado con la contratación irregular de dos monitoras. Por ello, también se le imputa un delito continuado de nombramiento para cargo público a penas sin concurrir los requisitos legalmente establecidos para ello. Ver más en: <http://www.20minutos.es/noticia/2175264/0/#xtor=AD-15&xts=467263>

8. Se incorpora la figura del silencio positivo, el cual definirá la concesión de levantamiento de fuero en caso el congreso no se pronuncie en el plazo de 30 días hábiles de haber recibido el pedido de la Corte Suprema de Justicia de la República.
9. Se da valor al allanamiento del legislador al pedido del levantamiento del fuero. El Pleno del Congreso de la República adoptará las medidas necesarias para pronunciarse de manera inmediata en estos casos.
10. Se estatuye el fuero especial para el enjuiciamiento de congresistas. La Corte Suprema de Justicia de la República asumirá competencia en el procesamiento tanto para quienes cometan delitos durante el ejercicio del cargo o antes de haber sido elegidos. El juez de la causa deberá elevar los actuados a la máxima instancia jurisdiccional para que se sustancie el proceso tomando en cuenta la investidura de los parlamentarios.
11. Se enuncian algunos parámetros para evaluar el *fumus persecutionis*. Esto permitirá que los congresistas puedan determinar con mayor objetividad si es que hay o no de por medio intencionalidad política de juzgamiento.
12. En el caso de los magistrados del Tribunal Constitucional y del Defensor del Pueblo, si bien se les retira la inmunidad parlamentaria, se les preserva el fuero especial de juzgamiento por delito común en la Corte Suprema de Justicia de la República.
13. Se habilita el proceso de Amparo para los procedimientos de levantamiento de fuero por delitos contra el honor.
14. De otra parte, los actores involucrados (congreso, gobierno y opinión pública) deben internalizar la real finalidad de la institución. De esta manera, la regla de la transparencia debe ser una condición prevalente. Claros ejemplos pueden ser por un lado, constituir la Comisión de Levantamiento de Fuero para los 5 años del periodo congresal; y por otro lado, replicar la voluntad de los legisladores alemanes que, a cada inicio de legislatura se comprometan a resolver rápidamente los pedidos de levantamiento de la inmunidad. Más aún cuando el interés por la culminación de un proceso de índole judicial resulta ser prioridad para quien desempeña funciones

de Estado, pues no sólo resguarda la institucionalidad sino a título individual le asegura prestigio y credibilidad como líder político.

15. Asegurando al propio parlamento la concesión de autorización del levantamiento del fuero, la inmunidad se revitaliza y la democracia se reconforta, ya que permite que la acción de la justicia se concrete, con lo cual se garantiza su ejercicio como una excepción y nunca como una regla, en clara voluntad de alzaprimar el principio de la igualdad ante la ley y el resto de los principios y valores constitucionales.
16. Consideramos que en ese objetivo, la consolidación de la inmunidad parlamentaria relativa con la incorporación de las propuestas formuladas servirá para concluir con el recurrente debate sobre el tema.



Anexo 1

Proyecto de Ley de Reforma Constitucional que modifica el artículo 93º e incorpora el artículo 93º - A de la Constitución Política del Perú

FÓRMULA LEGAL:

Artículo 1: Modifíquese el artículo 93º de la Constitución Política del Perú, en los términos siguientes:

Artículo 93.- Inviolabilidad parlamentaria

Los congresistas representan a la Nación. No están sujetos a mandato imperativo ni a interpelación.

No son responsables ante autoridad ni órgano jurisdiccional alguno por las opiniones y votos que emitan en el ejercicio de sus funciones.

Cuando se requiera judicialmente a un congresista por expresiones dichas fuera del ejercicio de sus funciones, y el Congreso deniega dicho requerimiento, procede el proceso de amparo en primera instancia ante la Corte Suprema de Justicia de la República, y en caso de denegatoria, recurso de agravio ante el Tribunal Constitucional.

Artículo 2: Incorpórese el artículo 93º A de la Constitución Política del Perú, en los términos siguientes:

Artículo 93-A.- Inmunidad Parlamentaria

Los congresistas de la República no pueden ser detenidos o procesados por delito común, sin previa autorización del Congreso o de la Comisión Permanente, desde que son elegidos hasta un mes después de haber cesado en sus funciones.

La inmunidad parlamentaria no protege a los congresistas por delitos cometidos con anterioridad a la elección del cargo.

Si se trata de delito flagrante, el congresista es puesto a disposición del Congreso o de la Comisión Permanente, dentro de las veinticuatro horas de ocurrido el hecho, a fin de que se autorice o no su procesamiento. De ser procedente, el Poder Judicial decidirá de ser el caso, si apertura instrucción con mandato de detención.

En los demás pedidos de levantamiento de la inmunidad, el Congreso o la Comisión Permanente, debe pronunciarse dentro del plazo de 30 días hábiles de recibido dicho pedido. Si no se pronuncia dentro del plazo señalado, se da por concedido, y el Poder Judicial continuará inmediatamente con el proceso.

Si el congresista requerido muestra su voluntad para allanarse, el Pleno debe resolver si procede o no levantar la inmunidad, dentro de los 5 días hábiles

siguientes. En este caso, no se requiere del pronunciamiento previo de ninguna comisión.

Los procesos judiciales contra congresistas se sustancian en la Corte Suprema de Justicia de la República.

Artículo 3.- Modifíquese los artículos 161 y 201 de la Constitución Política, en los términos siguientes:

Artículo 161°.- La Defensoría del Pueblo es autónoma. Los órganos públicos están obligados a colaborar con la Defensoría del Pueblo cuando ésta lo requiere.

Su estructura, en el ámbito nacional, se establece por ley orgánica.

El Defensor del Pueblo es elegido y removido por el Congreso con el voto de los dos tercios de su número legal. **Goza de prerrogativa especial de fuero.**

Para ser elegido Defensor del Pueblo se requiere haber cumplido treinta y cinco años de edad y ser abogado.

El cargo dura cinco años y no está sujeto a mandato imperativo. Tiene las mismas incompatibilidades que los vocales supremos.

Artículo 201°.- El Tribunal Constitucional es el órgano de control de la Constitución. Es autónomo e independiente. Se compone de siete miembros elegidos por cinco años.

Para ser miembro del Tribunal Constitucional, se exigen los mismos requisitos que para ser vocal de la Corte Suprema.

Los miembros del Tribunal Constitucional gozan **de prerrogativa especial de fuero**. No hay reelección inmediata. Los miembros del Tribunal Constitucional son elegidos por el Congreso de la República con el voto favorable de los dos tercios del número legal de sus miembros. No pueden ser elegidos magistrados del Tribunal Constitucional los jueces o fiscales que no han dejado el cargo con un año de anticipación.

Anexo 2

Proyecto de Resolución Legislativa que modifica el artículo 16° del Reglamento del Congreso de la República

FÓRMULA LEGAL:

Artículo 1: Modifíquese el artículo 16° del Reglamento del Congreso de la República, en los términos siguientes:

Inviolabilidad de opinión e inmunidad parlamentaria

Artículo 16°.- Los Congresistas no pueden ser detenidos ni procesados sin previa autorización del Congreso o de la Comisión Permanente, desde que son elegidos hasta un mes después de haber cesado en sus funciones, excepto por delito flagrante, caso en el cual son puestos a disposición del Congreso o de la Comisión Permanente **a más tardar dentro de las veinticuatro horas de ocurrido el hecho, a fin de que se autorice o no su procesamiento. De ser procedente, el Poder Judicial decidirá si apertura instrucción con mandato de detención.**

La inmunidad parlamentaria no protege a los congresistas por delitos cometidos con anterioridad a la elección del cargo.

La petición para que se levante la inmunidad parlamentaria y se autorice la detención de un Congresista, a que se refiere el tercer párrafo del artículo 93° de la Constitución Política del Perú, será formulada por una Comisión conformada por Vocales Titulares de la Corte Suprema de Justicia designada por su Sala Plena. Dicha Comisión evalúa que la solicitud de levantamiento de fuero que se presenta al Congreso de la República esté acompañada de una copia autenticada de los actuados, tanto en la investigación policial, fiscal y judicial; respecto del o de los supuestos delitos en los que estaría involucrado el Congresista. Dicho informe será presentado por escrito, acompañado de la solicitud de levantamiento de fuero, al Congreso de la República

Concedido el levantamiento de la inmunidad o habiendo transcurrido el plazo que señala la Constitución sin pronunciamiento expreso del Congreso, será una Sala de la Corte Suprema de Justicia de la República la que se avoque a su conocimiento. En segunda instancia será competente la Sala Plena de la Corte Suprema.

La prescripción de los delitos que motivan la solicitud de levantamiento de inmunidad se suspende durante el tiempo que dure el procedimiento correspondiente, conforme al artículo 84° del Código Penal.

El procedimiento parlamentario es el siguiente:

1. Recibida la solicitud, la Presidencia del Congreso, dentro de las veinticuatro horas siguientes, la pone en conocimiento de la Comisión de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria compuesta por cinco (5) Congresistas elegidos por el Pleno del

Congreso, con el voto de la mitad más uno de su número legal, **por un periodo de 5 años.**

2. La Comisión de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria sin referirse al fondo del asunto, tiene un plazo de **dos (2)** días hábiles para admitir la solicitud de levantamiento de inmunidad, o según sea el caso, pedir a la Corte Suprema de Justicia que se subsanen los defectos o vicios procesales de dicha solicitud y sus anexos.

La Comisión de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria evalúa los actuados y **verifica que en el contenido del expediente no exista motivación política. En caso contrario será rechazado de plano.**

El Congreso debe tomar en cuenta los siguientes aspectos para determinar la motivación política: denuncias anónimas, retraso excesivo en la presentación de la denuncia, reconocimiento manifiesto por el denunciante de su interés de dañar al adversario, persecución judicial enfatizada en el Congresista en un caso donde existan pluralidad de autores, entre otras circunstancias donde se evidencie un trato desigual en perjuicio del Congresista.

3. Admitida la solicitud, el Presidente de la Comisión de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria convoca a sesión dentro de los tres (3) días hábiles siguientes y cita al Congresista para que ejerza personalmente su derecho de defensa, pudiendo ser asistido por letrado. Se señalarán dos (2) fechas con intervalo de un (1) día para el ejercicio del derecho de defensa del parlamentario. La inasistencia del parlamentario no suspende el procedimiento.

En el supuesto de que el Congresista se allane por escrito, con firma legalizada ante Notario Público o certificada por el Oficial Mayor del Congreso de la República, el pedido pasará directamente al Pleno para que se resuelva en un plazo máximo de cinco (5) días hábiles siguientes al allanamiento, aprobándolo o rechazándolo.

4. La Comisión de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria dictamina en un plazo máximo de **diez (10) días útiles**, contados a partir del día siguiente de la realización de la sesión en la que se citó al Congresista denunciado para su defensa.

5. Dentro de los dos (2) días hábiles de emitido el dictamen por la Comisión de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria, el Consejo Directivo del Congreso lo consignará en la Agenda del Pleno de la sesión siguiente a la fecha de su recepción a fin de someterlo al debate y votación correspondiente, la cual podrá realizarse en la misma sesión o a más tardar en la subsiguiente, a criterio del Presidente del Congreso. El Congresista aludido en la solicitud de levantamiento de fuero tiene derecho a usar hasta 60 minutos en su defensa, en cualquiera de las instancias, recibir oportunamente el dictamen respectivo, la transcripción de las intervenciones que realice, así como ser asistido por letrado.

El levantamiento del fuero procede con los votos conformes de la mitad más uno del número legal de Congresistas.

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

En ningún caso el cómputo del plazo para el trámite del pedido del levantamiento de la inmunidad parlamentaria debe excederse de los 30 días hábiles; de lo contrario se entiende por concedido.

Anexo 3

Proyecto de Ley que modifica el Código Procesal Penal

FÓRMULA LEGAL:

Artículo 1: Modifíquese los artículos 452° y 453° del Código Procesal Penal en los términos siguientes:

Artículo 452 Ámbito.-

1. Los delitos comunes atribuidos a los Congresistas, desde que son elegidos hasta un mes después de haber cesado en sus funciones, no pueden ser objeto de investigación preparatoria y enjuiciamiento hasta que el Congreso lo autorice expresamente.
2. Si el funcionario ha sido detenido en flagrante delito deberá ser puesto en el plazo de veinticuatro horas a disposición del Congreso a fin de que inmediatamente autorice o no la privación de libertad y el enjuiciamiento.

Artículo 453 Reglas del proceso y elevación del requerimiento de autorización de procesamiento.-

Si al calificar la denuncia, el Informe Policial o las indagaciones preliminares, o si en el curso del proceso se advierte que el imputado está incurso en las disposiciones del artículo anterior, el Juez de oficio o a petición de parte, previa audiencia, elevará los actuados respecto de aquél al Presidente de la Suprema de Justicia de la República para que por su conducto se eleven las actuaciones al Congreso, a fin de que se expida la resolución de autorización de procesamiento, bajo las reglas siguientes:

1. El proceso penal, en estos casos, se suspenderá para ser remitido los autos a la Corte Suprema de Justicia de la República, instancia que tramitará el pedido de levantamiento de la inmunidad y sustanciará el proceso una vez que se haya autorizado el mismo.
2. Cuando los delitos imputados al Congresista sean por hechos ocurridos antes de su elección, no se requerirá autorización del Congreso para el procesamiento. No obstante, el caso será de competencia de la Corte Suprema de Justicia de la República.

Anexo 4

Tabla de pedidos de Levantamiento de inmunidad¹⁶²¹⁶³

Pedido contra	Hechos	Decisión	Año
Diputado Miguel San Román	Revolución del 21.02.1849	Aprobado	1851
Diputado Manuel Hoyos y otros	Nombramiento de cargo incompatible con el de Dipu	Aprobado en Comisión de Poderes	1867
Diputado Fernando Casos	Pago de deuda	Desaprobado en Comisión	1892
Diputado Luis Tello	Consulta por juicio de Resistencia a la autoridad y sedición	Desaprobado	1892
Diputado Augusto Durand	Levantamiento de armas contra los poderes constituidos	Aprobado	1899
Diputado Manuel Chávez Bedoya	Delito contra la libertad personal	Aprobado	1901
Senador Enrique Llosa	Desacato contra la autoridad	Aprobado por el Senado	1902
Diputado David Samanez Ocampo	Subversión contra el orden público	Aprobado	1910
Diputados Reynaldo Saavedra y otros	Propaganda Subversiva	Aprobado	1932
Diputados Armando Alva y otros	Complot revolucionarios	Aprobado	1932
Diputado Luis Gonzales Orbegoso	Lesiones	Aprobado	1933
Diputado Alfredo Tello Salavarría	No se conoce	No se registra	1947
Diputado Leonidas Dongo Garay	Homicidio	No registra	1948
Diputados Enrique Miroquesada Laos y otro	Complot revolucionario	Aprobado	1955
Diputado Raymundo Montoya Távara	Lesiones	Sin pronunciamiento	1959
Diputado Alfredo Gonzales Lanegra	Presión contra jueces	No hay denuncia	1981
Diputados Cesar Barrera Bazán y otros	Contra la tranquilidad pública	Sin pronunciamiento	1986
Diputado Bladimiro Begazo Begazo	Abandono de familia	Sin pronunciamiento	1987
Diputado Manuel Ángel Del Pomar	TID	Aprobado	1988
Diputado José Manosalva Cruzado	Terrorismo	Aprobado	1990
Diputado Ramón Ruiz Hidalgo	Robo	Sin pronunciamiento	1990
Diputado José Manosalva Cruzado	Terrorismo	Reservado	1990
Diputado Vladimiro Zegarra Gutiérrez	Homicidio Agravado	Aprobado	1991
Congresista Javier Noriega Febres	Homicidio y genocidio	Aprobado	1998
Congresista Jorge Ruiz Dávila	Peculado	No se levanta fuero	1998
Congresista Helbert Salmavides Dongo	Violencia y Resistencia a la Autoridad	Improcedente por prescripción	1999
Congresista Edgar Núñez Román	Peculado y otros	Inadmisible	1999
Congresista Edgar Núñez Román	Violencia y Resistencia a la Autoridad	Inadmisible	1999
Congresista Arturo Castillo Chirinos	Abuso de la autoridad	Improcedente por Prescripción	1999
Congresista Edgar Núñez Román	Abuso de autoridad	Improcedente por Prescripción	1999

162

163

No se incluyen pedidos de levantamiento de inmunidad por delitos contra el honor. Se entiende que no hay pronunciamiento cuando el Pleno del Congreso de la República no ha adoptado decisión.

Congresista Ernesto Gamarra Olivares	Contra la Fe Publica	Improcedente	1999
Magistrada del TC Delia Revoredo	Contrabando	Improcedente por Absolución	1999
Congresista Santos Reto Neyra	Peculado	Improcedente	1999
Congresista Juan Jose Jhong	Peculado	Improcedente	1999
Congresista Gustavo Mohme Llona	Delito de contravención al CNA	Improcedente	1999
Congresista Gamaniel Chiroque Ramírez	Delito de fraude en personas jurídicas	Inadmisible	1999
Congresista Moisés Heresi Abdelnour	TID	Inadmisible	1999
Congresista Gamaniel Chiroque Ramírez	Delito de fraude en la administración de personas jurídicas	Improcedente	2000
Congresista Jorge Chávez Sibina	Delito de Abuso de autoridad	Inadmisible por Formalidad	2001
Congresista Roger Cáceres Pérez	Delito de Peculado		2001
Congresista Jorge Polack Merel	Delito de Apropiación ilícita	Sin pronunciamiento	2001
Congresista Roger Luis Cáceres Pérez	Delito de Desobediencia y resistencia a la autoridad	Sin pronunciamiento	2001
Congresista Luis Cáceres Velásquez	Defraudación	Sin pronunciamiento	2001
Congresista Roger Cáceres Pérez	Delitos de Concusión y malversación	Sin pronunciamiento	2001
Congresista Luis Cáceres Velásquez	Delito de Abuso de autoridad	Sin pronunciamiento	2001
Congresista Luis Cáceres Velásquez	Delito de Peculado	Sin pronunciamiento	2001
Congresista Roger Cáceres Pérez	Delito contra la Fe Publica	Sin pronunciamiento	2001
Congresista Jorge Chávez Sibina	Delito de Peculado	Sin pronunciamiento	2001
Congresista Antonio Palomo	Delito contra la Fe Publica	Aprobado	2001
Congresista Giomar Seijas Dávila	Delito de Peculado y Malversación	Sin pronunciamiento	2001
Congresista Gregorio Ticona Gómez	Delito contra la administración de justicia	Sin pronunciamiento	2001
Congresista Guido Penanno	Delito contra la libertad de trabajo	Sin pronunciamiento	2001
Congresista Martha Chávez de Ocampo	Delito contra la seguridad pública	Desestimación	2001
Congresista Roger Cáceres Pérez	Delito de Usurpación	Sin pronunciamiento	2001
Congresista Willy Serrato Puse	Abuso de autoridad y otro	Archivo	2001
Congresistas Gregorio Ticona y otro	Delito de Difusión de obra sin autorización	Sin pronunciamiento	2001
Congresista Gregorio Ticona	Delito de Abuso de autoridad	Sin pronunciamiento	2001
Congresista Luis Cáceres Velásquez	Delito contra la Fe Publica	Sin pronunciamiento	2001
Congresista Roger Cáceres Pérez	Delito de fraude en la administración de personas jurídicas	Sin pronunciamiento	2001
Congresista Luis Cáceres Velásquez	Delito de Peculado	Sin pronunciamiento	2001
Congresista Gregorio Ticona Gómez	Delito de Colusión desleal	Sin pronunciamiento	2001
Congresista Jorge Chávez Sibina	Delito de Peculado	Sin pronunciamiento	2001
Congresista Jorge Chávez Sibina	Delitos de Concusión y peculado	Sin pronunciamiento	2001
Congresista Jorge Chávez Sibina	Delito de Abuso de autoridad	Archivo	2001
Congresista Jorge Polack Merel	Delito de Estafa	Sin pronunciamiento	2001
Congresista Janina Soria Monge	Delito contra la Administración Publica	Archivo	2001
Congresista Guido Pennano Allison	Delito de Estafa	Archivo	2001
Congresista Gregorio Ticona	Delito de Peculado	Inadmisible	2001
Congresista Gregorio Ticona Gómez	Delito de abuso de autoridad	Inadmisible	2001
Congresista Guzmán Aguirre Altamirano	Delito de abuso de autoridad	Inadmisible	2001
Congresista Luis Guerrero Figueroa	Delito de Malversación de fondos	Inadmisible	2001
Congresista Guido Pennano Allison	Delito de Estafa y Defraudación	Inadmisible	2002
Congresista Guido Pennano Allison	Delito de Estafa	Inadmisible	2001

Congresista Luis Cáceres Velásquez	Delito de Desacato	Inadmisible	2001
Congresista Leopoldo Pella Granda	Delito contra el Patrimonio	Sin pronunciamiento	2001
Congresista Guido Pennano Allison	Delito de Apropiación Ilícita	Inadmisible	2001
Congresista Hipólito Valderrama Chávez	Delito de omisión de denuncia	Improcedente	2002
Congresista Luis Guerrero Figueroa	Delito de Malversación	Inadmisible	2001
Congresista Víctor Valdez Meléndez	Delito contra medios de comunicaciones	Infundada	2002
Congresista Ernesto Herrera Becerra	Delito de Peculado	Infundada	2002
Congresista Hipólito Valderrama Chávez	Delito de Desobediencia a la autoridad	Infundada	2002
Congresista Hipólito Valderrama Chávez	Delito de Abuso de Autoridad	Infundada	2002
Congresista Hipólito Valderrama Chávez	Delito de Peculado	Infundada	2002
Congresista Alfredo Gonzales Salazar	Delito de fraude en la administración de personas jurídicas	Infundada	2003
Congresista Pedro Ramos Loayza	Delito de Peculado	Infundada	2003
Congresista Pedro Ramos Loayza	Delito de Malversación	Infundada	2002
Congresista Pedro Ramos Loayza	Delito de Peculado de Uso	Infundada	2003
Congresista José Luis Risco Montalván	Delito contra la Libertad de trabajo	Inadmisible	2003
Congresista Arturo Valderrama Chávez	Delito de desobediencia a la autoridad	Infundada	2003
Congresista Pedro Morales Mansilla	Delito de Peculado	Improcedente	2004
Congresista Ernesto Herrera Becerra	Delitos de Perturbación de los servicios públicos y abuso de autoridad	Infundada	2004
Congresista Alfredo Gonzales Salazar	Delito de Violencia contra los funcionarios públicos	Aprobado	2004
Congresista Heriberto Benítez Rivas	Delito de Estafa	Con Dictamen procedente	2005
Congresista Jorge Chávez Sibina	Delito de Peculado y otros	Inhibición por vencimiento de prerrogativa	2006
Congresista Víctor Valdez Meléndez	Delito contra la Fe Pública	Inhibición por vencimiento de prerrogativa	2006
Congresista Leoncio Torres Calla	Delitos contra el pudor y tentativa de violación sexual	Aprobado	2005
Congresista Jorge Chávez Sibina	Delito contra la Administración Pública	Inhibición por vencimiento de prerrogativa	2006
Congresista Jorge Chávez Sibina	Delito de Peculado	Inhibición por vencimiento de prerrogativa	2006
Congresista Jorge Chávez Sibina	Enriquecimiento ilícito	Inhibición por vencimiento de prerrogativa	2006
Congresista Ernesto Herrera Becerra	Delito de Abuso de Autoridad	Improcedente	2006
Congresista Nancy Obregón y otros	Desorden en lugares públicos	Dos dictámenes a favor y en contra en comisión	2007
Congresista Elsa Canchaya Sánchez	Fe Pública y otro	Infundado	2007
Congresista Miró Ruíz Delgado	Tenencia ilegal de armas	Improcedente en comisión	2008
Congresista Cecilia Chacón de Vettori	Corrupción de funcionarios y otro	Improcedente en comisión	2009
Congresista José Mallqui Beas	Homicidio culposo	Procedente en comisión	2009
Congresista Carlos Raffo Arce	Peculado	Improcedente en comisión	2010
Congresista María López Córdova	Enriquecimiento Ilícito	Aprobado	2013

Congresista Eulogio Amado Romero	Delitos ambientales	Aprobado	2013
Congresista Alejandro Yovera	Falsa Declaración	Aprobado	2013
Congresista Eulogio Amado Romero	Delitos ambientales	Aprobado	2013
Congresista Renán Espinoza Rosales	Usurpación agravada	Desaprobado	2013
Congresista Renán Espinoza Rosales	Resistencia a la autoridad	Desaprobado	2013
Congresista Eduardo Nayap Quinin	Falsedad ideológica	Desaprobado	2013
Congresista Heriberto Benítez Rivas y otro	Asociación Ilícita	Aprobado en Comisión	2014
Congresista Rofilio Neyra Huamani	Delito contra la Administración de Justicia	Inadmisible	2014



Bibliografía General

Alonso de Antonio, José Antonio - Alonso de Antonio, Ángel Luis, *Derecho Parlamentario*, Manuales Universitarios de Bolsillo, J. M. Bosch Editor, Barcelona, 2000.

Álvarez Conde, Enrique, *Curso de Derecho Constitucional*, Editorial Tecnos, Vol. II, 4ª Edición, Madrid, 2003.

Basadre, Jorge, *Historia de la República del Perú (1823-1933)*, Ediciones La República, 8ª. Edición, Tomo III, Lima, s.a., p. 762.

Biscaretti di Ruffia, Paolo, *Derecho constitucional*, Editorial Tecnos, Madrid, 1973.

Cámara Villar, Gregorio, *Justicia y Política en la España democrática*, en Estudios de Derecho Constitucional, Libro Homenaje al Profesor Dr. D. Joaquín García Morillo, Coord. Luis López Guerra, Tirant lo Blanch, Valencia, 2001, p. 407.

Cerdio, Jorge, *Poder Judicial e inmunidad parlamentaria*, Editorial Porrúa, México, 2006.

Cervantes Herrera, José, *La inmunidad parlamentaria*, en Revista Investigaciones Jurídicas, Vol. XII Enero-Junio 2001, Universidad de Guanajuato, México, 2002.

Criado, Marcos, *Nuevas formas de protección del mandato parlamentario en España e Italia. Politeia*, ene. 2002, vol.25, Nº 28, Venezuela, 2002.

Cuesta Martínez, Álvaro, *Inmunidad Parlamentaria y jurisprudencia constitucional*. Debate celebrado en el Centro de Estudios Constitucionales con la colaboración del Congreso de los Diputados y del Senado, en Cuadernos y Debates, Nº 46, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994.

De Vergottini, Giuseppe, *Derecho constitucional comparado*, Espasa-Calpe, Madrid, 1983.

Duranti, Francesco, *Le immunità parlamentari nell'esperienza costituzionale britannica: tradizione e innovazione*, en *federalismi.it*, Revista telemática, Nº 13, Año 2005.

Duque Villanueva, Juan Carlos – Díaz Maroto y Villarejo, Julio, *La vigencia de la Ley Penal y la inmunidad parlamentaria*, p. 68. Disponible en:
https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/4412/29793_2.pdf?sequence=1

Eguiguren Praeli, Francisco, *Estudios Constitucionales*, Ara Editores, Lima, 2002.

Fraga Iribarne, Manuel, *El parlamento británico*, Instituto de estudios políticos, Madrid, 1960.

Figueruelo Burrieza, Ángela, *El grado de suficiencia en la motivación del suplicatorio y la doctrina del Tribunal Constitucional*, Revista de las Cortes Generales, Nº 27, Madrid, 1992.

Fernández-Miranda Campoamor, Alfonso, *Origen histórico de la inviolabilidad e inmunidad parlamentaria*, en Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 1986, p. 185.

Fix Zamudio, Héctor – Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, Porrúa, México, 2001.

Gálvez, José Francisco, *La política como pasión: breve historia del Congreso de la República (1822-1968)*, Volumen I, Fondo Editorial del Congreso de la República, Lima, 2002.

García Morillo, Joaquín, en *Contenido, finalidad constitucional y control de la inmunidad parlamentaria*, en *Inmunidad Parlamentaria y jurisprudencia constitucional*. Debate celebrado en el Centro de Estudios Constitucionales con la colaboración del Congreso de los Diputados y del Senado, Cuadernos y Debates, Nº 45, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994, p. 77.

García Morillo, Joaquín, *La estructura de las cortes generales*, en López Guerra, Luis y otros, *Derecho Constitucional*, 4ta. Edición, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000

García-Pelayo, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, Revista de Occidente, Madrid, 1964.

García López, Eloy, *La problemática jurídico-político de la inmunidad parlamentaria*. Disponible en:
<http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoComparado/64/art/art4.pdf>

Gargarella, Roberto (Coord.), *Teoría y crítica del Derecho Constitucional*, Tomo I, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2010.

Gargarella, Roberto, *La Sala de Máquinas de la Constitución*, Capital Intelectual s.a., Buenos Aires, 2014.

Gutiérrez Ticse, Gustavo, *La Constitución Política del Perú interpretada por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Grijley, Lima, 2013.

Gutiérrez Ticse, Gustavo, *El antejuicio político*. Disponible en:
<http://blog.pucp.edu.pe/blog/reformajudicial/>

Haas, Evelyn, *La posición de los magistrados de la Corte Constitucional Federal alemana y su significado para la vida jurídica y la sociedad*, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Disponible en:
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/20041/pr/pr7.pdf>

Held, David, *Modelos de democracia*, Alianza Ensayo, Madrid, 2001, p. 261.

Jiménez Campo, Javier, *Política de la constitucionalidad*, en Estudios de Derecho Constitucional, Homenaje al Profesor Dr. D. Joaquín García Morillo, (Coordinador Luis López Guerra), Tirant lo Blanch, Valencia, 2001.

Kelsen, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, 2ª Edición, Editorial Labor, Barcelona, 1977.

Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, 2ª Edición, Ariel, Barcelona, 1979.

Lucas Verdú, Pablo, *Manual de derecho político*, Volumen Primero, 3ª. Edición, Tecnos, Madrid, 2000.

Maldonado, Hernán, *Bolivia: si a la inmunidad no a la impunidad*. Disponible en <http://www.tierralejana.com>

Martín-Retortillo Baquer, Lorenzo, *Inmunidad parlamentaria y separación de poderes*, en *Inmunidad parlamentaria y jurisprudencia constitucional*, Cuadernos y Debate N° 45, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1994, p. 64-65.

Martín del Llano, María Isabel, *La inmunidad parlamentaria; origen histórico y regulación en las constituciones iberoamericanas*, en Revista de la Red de Expertos Iberoamericanos en Parlamentos, 1er. Semestre, N° 2, Madrid, 2008, pp. 22-23.

Martínez Sospedra, Manuel, *La inmunidad parlamentaria: Nota a la STC 206/92 de 27 de noviembre El Tribunal Constitucional en un callejón sin salida*, en Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol, N° 3, Valencia, 1992.

May, Erskine, *Treatise on the law privileges proceedings and usage of Parliament*, 9th. Edition, Butterworths, London, 1976.

Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, Tomo Primero, Madrid, 1821.

Nino, Carlos Santiago, *La construcción de la democracia deliberativa*, Gedisa editorial, Barcelona, 1997.

Paniagua Corazao, Valentín, Cf. Paniagua Corazao, Valentín, *Antejudio político y la justiciabilidad de los actos políticos jurisdiccionales del Congreso: el caso de la destitución de los miembros del Tribunal Constitucional*. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1360/6.pdf>

Peñaranda Ramos, José Luis, *Inmunidad Parlamentaria y jurisprudencia constitucional*. Debate celebrado en el Centro de Estudios Constitucionales con la colaboración del Congreso de los Diputados y del Senado, en Cuadernos y Debates, N° 45, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994, p. 139.

Pérez Ayala, Andoni, *Transición política y reformas institucionales en Italia*, Revista de Estudios Políticos (Nuevo Época) Núm. 95. Enero-Marzo, Madrid, 1997, pp. 188-189.

Posada, Adolfo, *Estudios sobre el Régimen Parlamentario en España*, Madrid, 1891.

Pulido Quecedo, Manuel, *Inmunidad Parlamentaria y jurisprudencia constitucional*. Debate celebrado en el Centro de Estudios Constitucionales con la colaboración del Congreso de los Diputados y del Senado, en Cuadernos y Debates, N° 45, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994, p. 143

Pizzorusso, Alejandro, *La justicia constitucional italiana*, Teoría y Realidad Constitucional, N° 4, UNED, Madrid, 2000.

Punset, Ramón, *Estudios parlamentarios*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2001.

Rallo Lombarte, Artemi, *Medios de comunicación y democracia: apuntes para una reforma*, en *Estudios de Derecho Constitucional*, Homenaje al Profesor Dr. D. Joaquín García Morillo, (Coordinador Luis López Guerra), Tirant lo Blanch, Valencia, 2001, pp. 230-231.

Riascos Bernal, Luis, Tesis, *De la inmunidad parlamentaria*, Pontificia Universidad Javeriana, República de Colombia, Bogotá 1976, p. 41.

Sagües, Néstor Pedro, *Elementos de Derecho Constitucional*, Tomo I, Editorial Astrea, Buenos Aires, 1993.

Sartori, Giovanni, *Teoría de la democracia*, Alianza Universidad, Madrid, 1988.

Sartori, Giovanni, *Homo videns*, Taurus, Madrid, 1998.

Santaolalla López, Fernando, *Derecho parlamentarios español*, Editora Nacional, Madrid, 1984.

Spinall, A., *English historical documents*, Routledge, 1996, p. 458.

Toornstra, Dick, *I, Rules on Parliamentary Immunity in the European Parliament and the Member States of the European Union*, Bruselas, 2001.

Viana Ballester, Clara, *Inmunidades e inviolabilidades: naturaleza jurídica y concepción dogmática*, Congreso de los Diputados de España, Serie Monografías, N° 48, Madrid, 2011.

Páginas y blogs visitados

<http://www.congreso.gob.pe>
<http://pj.gob.pe>
<http://www.semana.com>
<http://www.parliament.uk>
<http://www.statutelaw.gov.uk>
<http://www.juridicas.unam.mx>
<http://www.parlamento.it>
<http://www.camera.it>

<http://www.senado.gov.ar>
<http://www.diputados.bo>
<http://www.camara.gov.co>
<http://www.elcomercio.pe>
<http://www.larepublica.pe>
<http://www.senado.es>
<http://www.parlamento.gub.uy>
<http://www.cooperativa.cl>
<http://www.padigital.com.pa>
<http://www.americaeconomia.com>
<http://www.voltairenet.org>
<http://www.caretas.com.pe>
<http://www.contactomagazine.com>
<http://blog.pucp.edu.pe/gustavogutierrez>
<http://blog.pucp.edu.pe/fernandotuesta>

Documentos

Acusación del señor congresista Enrique Chirinos Soto, presidente de la subcomisión acusadora contra cuatro señores magistrados del Tribunal constitucional, realizada en sesión plenaria del Congreso efectuada el día 28 de mayo de 1997. Diario Oficial El Peruano (Separata especial), Lima martes 03 de junio de 1997.

Demanda de inconstitucionalidad presentada por Javier Valle Riestra en representación de un grupo de congresistas interpuesta en el mes de septiembre del año 2006.

Dictamen de la Comisión de Levantamiento de Inmunidad recaído en la Solicitud de Levantamiento de Fuero N° 08.

Dictamen en minoría del Congresista Víctor Mayorga Miranda, Comisión de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria recaído en la Solicitud de Levantamiento de Fuero N° 8.

Dictamen en minoría de la Comisión de Levantamiento de inmunidad del Congreso de la República recaído en la solicitud de Levantamiento de Fuero N° 01/2007 de fecha 09 de julio de 2007, s.p.

Dictamen en minoría recaído en la solicitud de Levantamiento de Fuero N° 01/2007 de fecha 09 de julio de 2007.

Dictamen de la Comisión de Constitución del 20 de agosto de 1902.

Documentos sobre procedimientos de Levantamiento de la Inmunidad del Archivo Central del Congreso de la República

Proyecto de Resolución Legislativa N° 2703/2008-CR, que propone establecer el silencio positivo en el procedimiento de levantamiento de inmunidad.

Proyecto de Ley N° 3490/2009-CR, que propone restaurar la vigencia del segundo párrafo del artículo 16° del Reglamento del Congreso de la República, referente a la inmunidad parlamentaria.

Reglamento del Congreso de la República

Reglamento que regula el procedimiento judicial para requerir el levantamiento de la inmunidad parlamentaria de la Corte Suprema de Justicia de la República.

Transcripción de la declaración de la congresista Nancy Obregón Peralta ante la Comisión de Levantamiento de la Inmunidad de fecha 14 de junio de 2007.

Transcripción de la sesión del Pleno del Congreso de la República de fecha jueves 27 de abril de 2006.

Sentencias del Tribunal Constitucional

Exp. N° 0006-2003-AI/TC

Exp. N° 5291-2005-PHC/TC

Exp. N° 00026-2006-AI/TC

Exp. N° 00013-2009-PI/TC



Índice General
La inmunidad parlamentaria en el
Estado democrático constitucional: un estudio a partir del caso peruano

Introducción: Planteamiento del problema	4
Capítulo I	
La historia contemporánea de la inmunidad parlamentaria y la doctrina del Estado democrático constitucional	7
1. La democracia constitucional o el “estado constitucional” como construcción contemporánea del derecho constitucional	7
2. El parlamento como expresión del constitucionalismo del poder	11
3. La inmunidad parlamentaria y sus tensiones en el estado democrático constitucional	13
4. La evolución de la inmunidad parlamentaria como institución	17
5. Develando un velo: el verdadero origen de la inmunidad parlamentaria y su concreción en el Estado democrático constitucional	26
6. La prerrogativa del Antejucio Político: una necesaria distinción	28
Capítulo II	
La inmunidad parlamentaria en las democracias constitucionales contemporáneas	31
1. Concepto	31
2. Tipología de la inmunidad parlamentaria	32
2.1. Inmunidad parlamentaria absoluta	33
2.2. Inmunidad parlamentaria relativa	36
2.3. Inmunidad parlamentaria nula	42

Capítulo III

La inmunidad parlamentaria en el Perú	49
1. La inmunidad parlamentaria en la historia constitucional	49
2. Los primeros casos (siglo XIX)	52
3. La inmunidad y su declive durante el siglo XX	56
3.1. El tema en la cresta de la ola: El caso de los congresistas tránsfugas	60
3.2. Los casos más emblemáticos del periodo 2002-2016: algunas medias verdades	61
3.3. El periodo 2006-2011: El caso Nancy Obregón Peralta y otros congresistas por alterar el orden en el recinto parlamentario	63
3.4. El caso Carlos Raffo: primer intento de aplicar la inmunidad relativa	67
3.5. El caso Miró Ruíz: de retorno a la persecución política	70
4. El periodo 2011-2016: Unas de cal otras de arena	72
4.1. El caso López Córdova	73
4.2. Los casos contra Amado Romero	74
4.3. El caso Nayap Kinin	75
4.4. El caso Yovera Flores	76
4.5. Los casos contra Espinoza Rosales	77
4.6. El caso Neyra Huamaní	81
4.7. El caso La centralita	83
4.8. Un dato curioso: el caso del congresista Grández	84
5. Un primer balance de la inmunidad en el Perú	85

Capítulo IV:

La inmunidad parlamentaria relativa: El modelo peruano	90
1. La primera reforma del año 2006: De la inmunidad absoluta a la inmunidad relativa	90
2. Las propuestas de reforma: el proyecto Velásquez Quesquén y el documento de trabajo de la Defensoría del Pueblo	93
3. La exigencia de combinar los derechos fundamentales vs. la defensa de la democracia: punto de concordia	94

4.	Los nuevos factores reales de poder: los medios de comunicación, la democracia judicial y la sociedad civil	97
5.	La importancia de la inmunidad parlamentaria en la democracia actual	106
6.	<i>Excursus</i> : ¿Se justifica la extensión de la inmunidad parlamentaria a los magistrados del Tribunal Constitucional y al Defensor del Pueblo?	108
7.	Los presupuestos necesarios para la validez de la inmunidad parlamentaria	110
7.1.	El ámbito material de protección	110
7.2.	El ámbito temporal de protección	112
7.3.	El ánimo de persecución (<i>fumus persecutionis</i>)	117
7.4.	El pedido de levantamiento de la inmunidad: la actuación de la Corte Suprema de Justicia de la República	123
7.5.	La decisión del Pleno del Congreso de la República: ¿ <i>interna corporis acta</i> ?	126
8.	¿Es posible un control jurisdiccional de la decisión del Pleno del Congreso de la República?	129
9.	La afirmación de una inmunidad parlamentaria relativa	130
10.	La reforma necesaria	133
	Conclusiones	135
	Anexo 1	
	Proyecto de Ley de Reforma Constitucional que modifica el artículo 93º e incorpora el artículo 93º - A de la Constitución Política del Perú	139
	Anexo 2	
	Proyecto de Resolución Legislativa que modifica el artículo 16º del Reglamento del Congreso de la República	141
	Anexo 3	
	Proyecto de Ley que modifica el Código Procesal Penal	143

Anexo 4
Tabla de pedidos de Levantamiento de inmunidad 144

Bibliografía General 148

Índice General 150

