



UNIVERSIDAD NACIONAL DE CAJAMARCA
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
ESCUELA ACADÉMICO PROFESIONAL DE DERECHO

XVIII Curso de Actualización Profesional para optar el Título de
Abogado

MONOGRAFÍA

INMUNIDAD PARLAMENTARIA COMO MECANISMO DE
IMPUNIDAD Y LA VULNERACIÓN DE DERECHOS Y PRINCIPIOS
CONSTITUCIONALES DURANTE LOS PERIODOS
LEGISLATIVOS 2001-2006, 2006-2011, 2011-2016 EN EL PERÚ

PRESENTADO POR
Levindes Adrián Lozano Mejía

Cajamarca - Perú, julio de 2019

AGRADECIMIENTO

Al Creador del universo, Dios el autor de mi existencia, en agradecimiento por la nueva oportunidad de vida y a todas las personas que han sido mi mano derecha en todo este tiempo.

El Autor

DEDICATORIA

A la memoria de mi madre, la Sra. Julia quien propició mi existencia; a mi padre el Sr. Samuel, quien me inculcó la importancia y los valores de la educación

El Autor

ÍNDICE

	Pág.
TÍTULO.....	07
INTRODUCCIÓN.....	08

CAPITULO I

ASPECTOS METODOLÓGICOS

1.1. El Tema de Investigación	09
1.1.1. Situación jurídica a investigar	09
1.1.2. Planteamiento del problema de investigación	10
1.1.3. Formulación del problema de investigación	11
1.2. Justificación.....	11
1.3. Objetivos.....	12
1.3.1. Objetivo General.....	12
1.3.2. Objetivos Específicos.....	13
1.4. Metodología.....	13
1.4.1. Tipo de Investigación.....	13
1.4.2. Diseño de la Investigación.....	13
1.4.3. Métodos.....	14
A. Métodos Clásicos.....	14
B. Métodos propios del Derecho.....	15
1.4.4. Técnicas e Instrumentos de la Investigación.....	16
A. Técnicas.....	16
B. Instrumentos.....	16

CAPITULO II

MARCO TEÓRICO

2.1. Antecedentes del Tema de Investigación	17
2.2. Bases Teóricas	19
2.2.1. Aspectos sustanciales de la inmunidad parlamentaria	19

A. Antecedentes.....	19
B. Concepto.....	20
C. Naturaleza Jurídica.....	21
D. Finalidad.....	22
E. Características.....	23
F. Tratamiento legislativo de la inmunidad parlamentaria en el Perú.....	29
G. ¿Se justifica la extensión de la inmunidad parlamentaria a los magistrados del Tribunal Constitucional y al Defensor del Pueblo?.....	31
H. Diferencias entre inmunidad parlamentaria y antejuicio político.....	32
2.2.2. Aspectos Procedimentales de la inmunidad parlamentaria.....	34
1. Procedimiento de levantamiento de la inmunidad parlamentaria.....	34
2. El levantamiento de la inmunidad parlamentaria en el Perú.....	35
3. El pedido de levantamiento de la inmunidad: la actuación de la Corte Suprema de Justicia de la República.....	37
4. La decisión del Pleno del Congreso de la República: ¿ <i>Interna Corporis Acta</i> ?.....	39
5. ¿Es posible un control jurisdiccional de la decisión del Pleno del Congreso de la República?.....	40

CAPITULO III

DISCUSIÓN Y ANALISIS DE RESULTADOS

3.1. Análisis e Interpretación de resultados históricos de solicitudes y levantamiento de inmunidades parlamentarias en los tres últimos Periodos legislativos	41
3.1.1. Análisis e interpretación de solicitudes y levantamiento de inmunidades parlamentarias en el periodo legislativo 2001-2006	

3.1.2.	Análisis e interpretación de solicitudes y levantamiento de inmunidades parlamentarias en el periodo legislativo 2006-2011	
3.1.3.	Análisis e interpretación de solicitudes y levantamiento de inmunidades parlamentarias en el periodo legislativo 2011-2016	
3.2.	Ineficiente tramitación y casos sin resolver.....	46
3.3.	Derechos y Principios Constitucionales vulnerados por la inmunidad parlamentaria.....	48
3.3.1.	Derechos Constitucionales vulnerados por la prerrogativa de la inmunidad parlamentaria.....	48
	A. Vulneración al Derecho a la igualdad ante la ley.....	48
	B. Vulneración al Derecho a la tutela jurisdiccional efectiva.....	50
	C. Vulneración al Derecho a la observancia del debido proceso.....	53
3.3.2.	Principios Constitucionales vulnerados por la inmunidad parlamentaria, en relación a su interferencia con las funciones exclusivas del Poder Judicial y del Ministerio Publico.....	54
	A. Vulneración al Principio de unidad y exclusividad de la función jurisdiccional.....	55
	B. Vulneración al Principio de independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional.....	57
	C. Vulneración al Principio de autonomía y atribuciones del Ministerio Público.....	60
3.4.	Propuesta de reforma de la inmunidad parlamentaria según los modelos en el Derecho comparado.....	62
3.4.1.	Modelo de control <i>ex post</i> del Congreso.....	62
3.4.2.	Modelo de revisión <i>ex ante</i> por el Poder Judicial.....	63
3.4.3.	Modelo de Abolición.....	65
3.5.	Propuesta del Autor.....	67
	CONCLUSIONES.....	68
	RECOMENDACIONES.....	69
	REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.....	70

**INMUNIDAD PARLAMENTARIA COMO MECANISMO DE IMPUNIDAD Y LA
VULNERACIÓN DE DERECHOS Y PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES
DURANTE LOS PERIODOS LEGISLATIVOS 2001-2006, 2006-2011,
2011-2016 EN EL PERÚ**

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo monográfico, está estructurado y dividido en tres capítulos. En el primer capítulo, encontramos a los aspectos metodológicos: tema y problema de investigación, justificación, objetivos y metodología

En el segundo capítulo, desarrollamos el marco teórico, correspondiente al tema de investigación como es la prerrogativa constitucional de inmunidad parlamentaria que tiene como beneficiarios a los Congresistas de la República del Perú, cuando éstos cometen delitos comunes; empezamos desarrollando sus cuestiones sustanciales, como sus antecedentes y origen de la institución constitucional de inmunidad parlamentaria, detallando su concepto, naturaleza jurídica, finalidad y sus principales características como base para analizar su tratamiento legal y procedimental establecidos tanto en la Constitución Política del Perú y en el Reglamento del Congreso de la República, y luego detallamos sus aspectos procedimentales, es decir cómo se lleva a cabo el levantamiento de la inmunidad parlamentaria en el Perú, establecido en el Reglamento del Congreso y como son sus efectos de la decisión del parlamento

En el tercer capítulo, analizamos e interpretamos algunos datos históricos acerca de cuantas solicitudes de levantamiento de inmunidad parlamentaria, han sido aprobados por el Congreso de la República, a fin de determinar si estas instituciones generan o no impunidad para los congresistas y si se han convertido en privilegios personales, que generan riesgos o focos de corrupción dentro del Parlamento Peruano. Además de vulnerar Derechos Constitucionales, como la igualdad ante la ley, la tutela jurisdiccional efectiva y el debido proceso. Principios Constitucionales como: el de unidad y exclusividad de la función jurisdiccional, de independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional y la autonomía y atribuciones del Ministerio Público. Por ello, se podrá evidenciar que existen diferentes modelos de cómo se regulan estas instituciones constitucionales en el Derecho comparado, siendo los más importantes el modelo de control *ex post* del Congreso, el modelo de control *ex ante* por parte del Poder Judicial y el modelo abolicionista. Siendo este último nuestra propuesta final del presente trabajo de investigación, que va a la vanguardia con un Estado Constitucional y Democrático de Derecho. Finalmente sus conclusiones y recomendaciones

CAPITULO I

ASPECTOS METODOLÓGICOS

1.1. El Tema de Investigación

1.1.1. Situación jurídica a investigar

El Congreso es, o en todo caso, debe ser el reflejo político y social de un país. La preponderancia de una función parlamentaria respecto de otras dependerá del tipo de Congreso que se quiera desarrollar, Por otro lado, se argumenta que la principal función del Congreso es la de representación de los múltiples y más variados intereses sociales, políticos y económicos de una sociedad determinada.

La presente investigación se desarrollará en el contexto del Derecho Constitucional, específicamente en el tema de la institución contemplada en el artículo 93¹, de La Constitución Política del Perú, que reconoce la prerrogativa de la inmunidad parlamentaria, que tiene como beneficiarios a los miembros del Poder Legislativo, consistente en la imposibilidad de que sean procesados o detenidos salvo flagrante delito previo levantamiento de la inmunidad por parte del correspondiente Poder Legislativo, desde que son elegidos hasta un mes después de haber cesado en sus funciones, con el propósito de protegerlos frente a motivaciones de índole política como consecuencia del abuso en el

¹**Artículo 93.** “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 emiten en el ejercicio de sus funciones.

No pueden ser procesados ni presos sin previa autorización del Congreso o de la Comisión Permanente, desde que son elegidos hasta un mes después de haber cesado en sus funciones, excepto por delito flagrante, caso en el cual son puestos a disposición del Congreso o de la Comisión Permanente dentro de las veinticuatro horas, a fin de que se autorice o no la privación de la libertad y el enjuiciamiento”.

ejercicio del poder político del Ejecutivo, o de bancadas de oposición de otros grupos parlamentarios.

Sin embargo en la actualidad, en nuestro país y en diversas partes del mundo se cuestionan los alcances de esta prerrogativa que si bien en un principio la inmunidad se justificaba porque los parlamentarios deberían estar protegidos contra los abusos y las intimidaciones del soberano, hoy el problema es muy distinto. Los legisladores ya no se ven más amenazados por el Poder Ejecutivo. Como mucho, son amenazados por el Poder Judicial, que puede atacarlos solamente en nombre de la ley y sobre la base del principio de que para la ley todos somos iguales. En consecuencia, no es fácil justificar la inmunidad parlamentaria en la actualidad, queremos decir que algunas personas por su condición de funcionarios públicos no deben estar por encima de la ley, y que esta prerrogativa de inmunidad parlamentaria no debe transformarse en impunidad, por eso nos planteamos el siguiente problema de investigación.

1.1.2. Planteamiento del problema de investigación

Evidentemente nos encontramos ante una institución que lejos de ser una garantía constitucional para proteger a ciertos funcionarios públicos, como los Congresistas de la Republica, se ha convertido en un mecanismo de impunidad. Es así que en su procedimiento de aplicación, vulnera derechos y principios constitucionales, manifestándose por qué un cierto grupo de funcionarios públicos gozan de la prerrogativa de inmunidad como se establece taxativamente y en forma cerrada en el artículo 93 de la Constitución, que tiene como beneficiarios a los congresistas, para que puedan desempeñar sus labores de forma “adecuada”, sin la interposición de sucesivas denuncias que supuestamente obstaculizan el normal desenvolvimiento de sus funciones.

Pero ¿qué tan beneficioso ha sido el establecer dicha prerrogativa a ciertos funcionarios públicos?; o por el contrario se han vulnerado ciertos derechos y principios constitucionales como: la igualdad ante la ley, la tutela jurisdiccional efectiva y el debido proceso; y el de unidad y exclusividad de la función jurisdiccional, de independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional y la autonomía y atribuciones del Ministerio Público, respectivamente, y finalmente generar una total impunidad, siendo que los individuos que no gozan de esta prerrogativa se ven perjudicados en sus derechos y no pueden recurrir a las instancias jurisdiccionales para reclamar justicia.

Hecho por el cual, dicha prerrogativa ha sido muy criticada por la compleja realidad y la mala imagen del Congreso, provocando con ello que el Parlamento, lejos de transformarse en una institución que colabora eficazmente con la consolidación y fortalecimiento de las instituciones y del sistema democrático mismo, corra el peligro de convertirse en un obstáculo para la actuación oportuna de la justicia. Tanto es así, que la manera como concibe cada parlamento en el mundo sobre la prerrogativa de la inmunidad parlamentaria es distinto, hasta que algunos países han decidido eliminarla por completo. Frente a este panorama nos planteamos la siguiente interrogante.

1.1.3. Formulación del problema de investigación

¿Cómo la Inmunidad Parlamentaria se ha convertido en un mecanismo de impunidad y qué Derechos y Principios Constitucionales se han vulnerado durante los periodos legislativos 2001-2006, 2006-2011, 2011-2016 en el Perú?

1.2. Justificación

La presente investigación tiene justificación por un lado desde el punto de vista académico, explorar y fortalecer los conocimientos en el derecho constitucional, en particular cómo funciona el Derecho Parlamentario

acerca de la institución de la inmunidad parlamentaria que gozan los Congresistas, y como esta prerrogativa podrían haberse convertido en un mecanismo de impunidad, para no ser arrestados, investigados, procesados o sancionados por delitos comunes, básicamente por intereses político-partidarios, de determinados grupos parlamentarios que evidencian actos de encubrimiento o sustracción de la acción penal del sistema de justicia, debido a los favores políticos y las propias redes de corrupción que operaría entre ellos.

Se justifica, por otro lado, y de mejor manera, por la iniciativa propositiva, ante las críticas por la prerrogativa de inmunidad parlamentaria: siendo las principales que se cuenta con un número reducido de solicitudes de levantamiento de inmunidad parlamentaria aprobadas, como también esta prerrogativa vulnera derechos y principios constitucionales como: a la igualdad, la tutela jurisdiccional efectiva y el debido proceso, generando climas de impunidad, que la población percibe. Ante esta mala imagen que proyecta el Congreso, y en base al derecho comparado, proponemos aplicar el modelo abolicionista, que corta de raíz cualquier grado de impunidad y riesgo de corrupción que se pueda dar con la inmunidad parlamentaria, y garantizar el cumplimiento pleno de derechos y principios constitucionales, en ese sentido, se busca eliminar el tercer párrafo del artículo 93 de la Constitución Política vigente, que contempla la inmunidad de arresto y la inmunidad de proceso, garantizando un Estado Constitucional y Democrático de Derecho.

1.3. Objetivos

1.3.1. Objetivo General

Determinar si la inmunidad parlamentaria se ha convertido en un mecanismo de impunidad y los Derechos y Principios Constitucionales vulnerados durante los periodos legislativos 2001-2006, 2006-2011, 2011-2016 en el Perú.

1.3.2. Objetivos Específicos

- A. Determinar los aspectos sustanciales y procedimentales de la inmunidad parlamentaria en el Perú.
- B. Describir y analizar los datos históricos, sobre los procedimientos de levantamiento de la inmunidad parlamentaria en el Perú, durante los periodos legislativos 2001-2006, 2006-2011, 2011-2016 en el Perú.
- C. Identificar los Derechos y Principios Constitucionales que vulnera la aplicación de la inmunidad parlamentaria en el Perú
- D. Proponer la eliminación del último párrafo del artículo 93 de La Constitucional Política del Perú que regula la prerrogativa de inmunidad parlamentaria, de acuerdo a los modelos constitucionales que proporciona el derecho comparado

1.4. Metodología

1.4.1. Tipo de Investigación

La presente investigación es de tipo Descriptivo, y en la rama del derecho se enmarca dentro de las investigaciones Dogmático-Jurídicas, en razón de que estudia los fundamentos, categorías, cimientos, principios, para lograr identificar la problemática jurídica que gira en torno al modelo de inmunidad parlamentaria y en razón a ello plantear una propuesta de modificación

1.4.2. Diseño de la Investigación

La presente investigación es de tipo No Experimental, pues no existirá manipulación deliberada de variables, ni se construirán realidades o situaciones, sino que se investigará el fenómeno jurídico tal como se da en la realidad jurídica, observando

situaciones ya existentes, para luego describir las categorías y explicar su incidencia en un momento dado.

1.4.3. Métodos

A. Métodos clásicos

a. Método deductivo

Este método nos ha permitido deducir algunas teorías, conceptos, doctrinas nacionales e internacionales sobre cómo se aplica el modelo de inmunidad parlamentaria en la legislación comparada como base para proponer un cambio con la eliminación de la inmunidad parlamentaria en el Perú, que respete los Principios y Derechos Constitucionales.

b. Método histórico

Este método nos ha permitido reunir algunas evidencias de hechos ocurridos en el pasado principalmente sobre cómo se ha llevado los procedimientos de levantamiento de inmunidad parlamentaria por el Congreso de la República y también sobre como algunas teorías del pasado tienen influencia en la actualidad.

c. Método analítico- sintético

Nos ha permitido desagregar todos los conceptos, naturaleza jurídica, elementos y principios, de la problemática jurídica que gira sobre el modelo de inmunidad parlamentaria, haciendo su respectivo estudio, crítica y conclusión, para luego determinar y sintetizar los Derechos y principios constitucionales que se vulneran con esta prerrogativa constitucional, y determinar las necesidades y fundamentos de un cambio en dicho modelo aplicado en Perú.

B. Métodos propios del Derecho

a. Método Literal

Ha servido de apoyo para hacer un análisis de las normas que regulan la inmunidad parlamentaria aplicada en Perú y algunas contradicciones literales a nivel Constitucional

b. Método Hermenéutico

Por medio de este método interpretaremos las normas actuales que regulan el modelo de inmunidad parlamentaria y determinar sus principales falencias que se encuentran en su aplicación, a fin de determinar si es posible un cambio del mismo en nuestra legislación peruana.

c. Método Teleológico

El referido método contribuyó a determinar la finalidad de las normas que regulan la naturaleza jurídica del modelo de inmunidad parlamentaria

d. Método axiológico

Método que nos ha permitido valorar los Principios y Derechos constitucionales que vulnera la institución, de inmunidad parlamentaria para luego formular los fundamentos de juicio sobre la vigencia o no de la inmunidad parlamentaria en el texto constitucional vigente.

1.4.4. Técnicas e Instrumentos de la Investigación

Las técnicas de investigación que se utilizaron están relacionadas con la recolección y sistematización de la información teórica obtenida.

A. Técnicas

a. El Fotocopiado

Para acopiar la información necesaria en la elaboración de la presente investigación de libros, revista, jurisprudencia, proyectos e informes tanto del derecho peruano como del derecho comparado

b. El Fichaje

Esta técnica se ha utilizado para la recolección literal de las diversas teorías, conceptos y doctrinas formuladas por los juristas e investigadores nacionales y extranjeros con respecto al tema de investigación.

B. Instrumentos

a. La hoja bond A4

Instrumento utilizado para almacenar la información de libros, revistas, jurisprudencia, informes, entre otros

b. La ficha

Utilizada como instrumento para recolectar la información contenida en fuentes secundarias, como libros, revistas, artículos, ensayos y otros.

CAPITULO II

MARCO TEÓRICO

2.1. Antecedentes del Tema de Investigación

La Revista de Análisis Especializado de Jurisprudencia – RAE Jurisprudencia Lima, tomo 45, en el año 2012, en las páginas de 3-8. Se publicó un artículo sobre "La inmunidad parlamentaria". Que tiene como autor a Amprimo Plá Natale. Donde hace una breve síntesis sobre la institución de inmunidad parlamentaria en el Perú, sobre su ámbito material y temporal de protección, y su ámbito procesal. En la misma Revista, en las páginas 9-13. Lelly Bermúdez Tapia. Publicó un artículo "El procedimiento parlamentario de levantamiento de la inmunidad parlamentaria en el Congreso de la República". En el que se detalla sobre los niveles de La inmunidad parlamentaria en el Perú, el trámite parlamentario y los derechos procesales a ser tomados en cuenta

En el artículo, escrito por, Campana Ríos Jorge, titulado "inmunidad parlamentaria, acceso a la justicia y protección del derecho al honor". Publicado por la Revista Pensamiento Constitucional. Lima, número 14, en las páginas 293-318. En este trabajo de investigación, se evalúa todos los pedidos de levantamiento de la inmunidad parlamentaria originados en casos en los cuales los ciudadanos habían interpuesto querellas contra congresistas por vulneración de su derecho al honor y la buena reputación, desde 1995 en adelante. En ninguno de esos casos el Congreso levantó la inmunidad al congresista querellado, es decir que durante casi veinte años, el Congreso no ha levantado la inmunidad de un parlamentario que haya sido querellado por algún delito de acción privada.

Un extracto de la Revista de Estudios Políticos España, número 215, en las páginas 207-249. Publicó, Fernandez-Miranda Campoamor Alfonso, un artículo titulado "La inmunidad parlamentaria en la actualidad". Que pretende dar respuesta a las siguientes interrogantes: ¿En qué medida son válidos los planteamientos tradicionales de la inmunidad, fruto del Derecho

parlamentario clásico gestado en el siglo XIX? ¿En qué medida los cambios estructurales que ha sufrido desde entonces el Estado constitucional, y que han afectado a numerosas instituciones, inciden sobre esta prerrogativa?

La revista DERECHO & SOCIEDAD. Lima, número 31, en las páginas 117-128. Se publica un artículo "Cuando las prerrogativas parlamentarias favorecen la impunidad algunas anotaciones críticas a la labor del congreso". Escrito por, García Chávarri Abraham, En el presente artículo, el autor analiza la figura del antejuicio y su particular configuración en el sistema parlamentario peruano. Asimismo, hace una seria crítica a esta prerrogativa que en la práctica tiene similitudes con la inmunidad y síntomas de impunidad." En la misma revista, en las paginas 163-176. Se publicó un artículo muy interesante titulado: "Inmunidad parlamentaria". Elaborado por, Latorre Boza Derik, donde se establece la naturaleza jurídica de la inmunidad parlamentaria como garantía procesal y como prerrogativa, cómo se aplica y regula tanto en el Derecho peruano como en el Derecho comparado. Concluye con determinadas afirmaciones políticas y jurídicas, a mi parecer siendo la más importante que, La inmunidad parlamentaria se encuentra actualmente en crisis.

EL Centro de investigación, análisis temático y estadístico CIAE - lima. En el 2008, Publica un informe, elaborado por: Neciosup Santa Cruz Víctor Hugo, que lleva como tema de investigación: la inmunidad parlamentaria en la legislación comparada, donde se detalla la regulación de la inmunidad parlamentaria en las constituciones de los países de América del Sur, Países Centroamericanos, de Norteamérica y Países Europeos, con escasa explicación jurídica y dogmática. En la Revista de Análisis Especializado de Jurisprudencia – RAE Jurisprudencia Lima, tomo 45, número 45, en las paginas 23-29. Se publicó el artículo "La inmunidad parlamentaria: ¿Una prerrogativa suficiente o necesaria?". Escrito por Rezkalah Accinelli Eduardo, argumenta que la inmunidad es un privilegio, sin embargo, los privilegios son derechos o facultades exclusivas para un grupo o situación determinado que están por encima de lo establecido por la norma general.

2.2. Bases Teóricas

2.2.1. Aspectos sustanciales de la inmunidad parlamentaria

A. Antecedentes

Los antecedentes del surgimiento de la inmunidad parlamentaria, se encuentran en dos países, por un lado en Inglaterra y por el otro lado en Francia; por ello que ésta prerrogativa constitucional, nace como un contrapeso y una limitación al régimen monárquico y al Poder Ejecutivo, que podrían generar abusos contra el Parlamento, Al respecto podemos señalar que:

El origen de la inmunidad parlamentaria se remonta a fines del siglo XIV, en Inglaterra, cuando el Parlamento británico afirmaba su existencia en la lucha constante contra el poder real y la magistratura. De allí, pasó a Estados Unidos, donde quedó consagrado en su Constitución (Amprimo Plá, 2012, pág. 4)

Por otro lado

Se afirma que las prerrogativas parlamentarias tienen su más claro precedente en el parlamentarismo francés del siglo XVIII. Nace así el modelo de inmunidad parlamentaria inspirado en el dogma de la soberanía parlamentaria, pues el Parlamento fue entendido como el único órgano capaz de hacer presente y operante la voluntad del nuevo sujeto titular de la soberanía: la nación (Latorre Boza, 2010, pág. 163)

Esta teoría es más coherente, aunque donde se les da la forma en que conocemos a estas prerrogativas es durante el período del Constitucionalismo Europeo del siglo XIX, tiempo en el que el principio de la soberanía parlamentaria se ve cuestionado e irrumpe la teoría de la división de poderes.

B. Concepto

La inmunidad parlamentaria puede entenderse en dos sentidos, uno amplio y otro más bien restringido. En su sentido amplio podemos decir que por inmunidad parlamentaria:

Se entiende un derecho inherente a la condición parlamentaria en virtud del cual se confiere a los representantes una cierta indemnidad respecto de las acciones judiciales que en su contra pudieran promover el gobierno o los particulares (García García, 1989, pág. 64)

En su sentido estricto, es el que la usaremos en adelante, como señala el mismo autor lo siguiente:

la inmunidad parlamentaria consiste en que los parlamentarios no pueden ser detenidos ni procesados sin la autorización del Congreso, del cual son miembros, salvo cuando son sorprendidos en plena comisión del delito (situación de flagrancia) (García García, 1989, pág. 64).

Pues lo único que implica la inmunidad es la exigencia de un requisito adicional cual es la previa autorización y por tanto el levantamiento de esta inmunidad para que puedan ser procesados en el fuero común. El Tribunal Constitucional, ha precisado:

Que la inmunidad parlamentaria es una prerrogativa de los miembros del Poder Legislativo, consistente en la imposibilidad de que sean procesados o detenidos salvo flagrante delito previo levantamiento de la inmunidad por parte del correspondiente Poder Legislativo. De este modo, se configura como un impedimento procesal para la apertura de la instrucción penal (Exp N° 1011-2000-HC/TC. FJ 1)

Es crucial entender que la inmunidad parlamentaria protege la función del parlamentario, no implica un juicio de culpabilidad o no culpabilidad, en la medida que no entra al fondo mismo del proceso judicial que afecte al parlamentario; es simplemente una garantía formal, de tipo procesal.

C. Naturaleza Jurídica

En lo referente a su naturaleza jurídica, la inmunidad parlamentaria es:

Un requisito de procedibilidad en los casos que existe un proceso penal iniciado contra un parlamentario, requisito que consiste en recabar del órgano legislativo la autorización para la continuación del proceso penal (Tirado Barrera, págs. 89-90).

Dispensa al parlamentario una protección formal, que no tiene contenido material por cuanto el Congreso carece de competencia jurisdiccional. "Una vez descartada la naturaleza judicial de la autorización para proceder, emitida por las cámaras, la inmunidad se presenta como lo que auténticamente es, un requisito procesal". (García, 1989, pág. 76). Estamos, entonces, frente a un requisito de procedibilidad de naturaleza jurídica sui generis. Como afirma Vergottini, Giuseppe, citado por Latorre Boza

La inmunidad parlamentaria busca evitar el apresamiento e inclusive el encauzamiento judicial que pudiera sufrir arbitrariamente un congresista por delitos comunes. La inmunidad propiamente dicha entraña que el parlamentario no sea sometido a medidas represivas limitadoras de su libertad personal por presuntos comportamientos fuera del ejercicio de las funciones públicas. (Latorre Boza, 2010, pág. 164)

Esto quiere decir que, protege a los parlamentarios por actos ajenos a su función propiamente parlamentaria. Sea cual fuere la situación del congresista investigado por los delitos cometidos, con anterioridad a su elección o dentro del periodo electo. La Naturaleza Jurídica de la Inmunidad Parlamentaria viene a ser una garantía de procedibilidad, que ampara a los parlamentarios de toda acusación penal que pueda implicar una privación de libertad. Como lo señala Bermúdez Tapia

La inmunidad parlamentaria es en realidad un requisito de procedibilidad, en el que se garantiza el derecho del

congresista de no ser juzgado sin autorización del órgano al cual pertenece (Bermúdez Tapia, 2012, págs. 10-11).

Lo que se busca es evitar que el Parlamento sufra la privación injustificada de uno de sus miembros. Esta garantía se traduce en la necesidad de autorización del Congreso, del cual es miembro el parlamentario, para que este pueda ser detenido o procesado penalmente. La excepción a este principio es el caso de flagrante delito. Si no existiera tal autorización la detención, inculpación o procesamiento del congresista resultarían nulos.

D. Finalidad

La prerrogativa constitucional de inmunidad parlamentaria, conforme lo ha señalado el Tribunal Constitucional:

Su objeto es prevenir aquellas detenciones o procesos penales que, sobre bases estrictamente políticas, pretendan perturbar el debido funcionamiento del Congreso o alterar su conformación. Una vez determinada la ausencia de toda motivación política en la acusación, el Congreso tiene el deber de levantar la inmunidad al imputado (Exp. N° 0006-2003-AI/TC, FJ 5);

Asimismo, se debe tener claro, que en estos casos, el Congreso de la República, lo único que hace es levantar o no la inmunidad parlamentaria de que gozan los congresistas, no realiza ninguna acusación constitucional, por ello:

Desde el punto de vista material, a diferencia de lo que ocurre con el privilegio del antejuicio político, en el procedimiento para el levantamiento de la inmunidad parlamentaria, el Congreso no asume un rol acusatorio, sino estrictamente verificador de la ausencia de contenido político en la acusación (Exp. N. ° 0006-2003 - AI/TC, FJ 6).

Por ello, se puede señalar que la finalidad de la inmunidad parlamentaria, es frenar las posibles acusaciones penales que tengan contenido político, para lo cual el Congreso de la República, debe realizar un análisis y descartar motivaciones

políticas en las denuncias penales que se formulen contra los congresistas; por ello se expresa que:

Y si los congresistas representan a la nación en tanto ente corporativo, de manera que la titularidad de la representación nacional no recae en cada congresista individual, sino en el conjunto de congresistas, y la razón de ser de la inmunidad parlamentaria es preservar la integridad de la representación nacional, se debe inferir que el titular de la inmunidad parlamentaria no sería otro que el titular de la representación nacional: el Congreso de la República (Wieland Conroy, 2011, pág. 288).

La única finalidad, constitucionalmente válida, que puede tener la inmunidad parlamentaria es la de evitar la persecución política en contra de un parlamentario.

E. Características

a. Excepcionalidad de su aplicación

Los efectos de la aplicación de la inmunidad parlamentaria son un quiebre o una suspensión de la actividad jurisdiccional frente a una situación concreta. Abellán, citado por Latorre Boza, nos señala que:

Es un supuesto jurídico que entraña una suerte de sustracción de una materia determinada del ámbito jurisdiccional de manera temporal, por lo mismo resulta aconsejable utilizar restrictivamente la inmunidad, limitándola a los procedimientos judiciales que puedan ocasionar la privación de libertad de los parlamentarios y aplicándola, por tanto, sólo a las causas penales (Latorre Boza, 2010, pág. 165)

Lógicamente con este razonamiento, sólo el carácter político de la persecución justificará, con independencia de los hechos imputados, la aplicación de la inmunidad; es decir, únicamente si la instrucción judicial fuera la máscara de una velada intencionalidad política de cualquier tipo, sería lícita la aplicación de la prerrogativa estudiada.

El tema de fondo radica en que para conceder o no el levantamiento de la inmunidad, para autorizar o no a proceder penalmente contra el parlamentario, la Cámara debe comprobar exclusivamente si tras la acusación se esconde algún motivo político o partidista contra el parlamentario; si no hay un eventual carácter político tras la acusación, la Cámara debe acceder a la solicitud del órgano jurisdiccional.

Cabe postular, por consiguiente, una interpretación restrictiva de este privilegio cuya función debe ser impedir privaciones arbitrarias de libertad de los miembros de las Cámaras, que menoscabarían su independencia y que, por consiguiente, el examen de la petición de autorización para procesar o detener debe ceñirse a comprobar si hay algún afán partidista o irregular escondido en la misma (Santaolalla López, 1983, pág. 88)

Puede concluirse que por regla general el Congreso debe autorizar el procesamiento, eventualmente la detención o apresamiento, de cualquiera de sus miembros, pues como ciudadanos deben, en igualdad de condiciones, estar sometidos a la potestad jurisdiccional, cuando se trate de resolver controversias jurídicas que los involucren. La excepción a la regla será la aplicación de la inmunidad parlamentaria.

b. Carácter corporativo de la prerrogativa.

En primer lugar, debemos partir por señalar algunos conceptos que consideramos importantes; siendo necesario precisar que cuando hablamos de inmunidad parlamentaria, muchos autores y tratadistas difieren en los términos cuando se refieren a esta institución jurídica, algunos lo llaman prerrogativas, otros garantías y otros a su vez privilegios, utilizándose esos términos como sinónimos en muchos casos, sin embargo es necesario que el término más adecuado, es el de prerrogativa constitucional, conforme a lo siguiente:

Nosotros, preferimos utilizar el término prerrogativas, debido a que entendemos que mientras los privilegios se refieren a esferas jurídicas particulares y no al fin de un interés general, las prerrogativas cumplen una función derivada de las exigencias de orden constitucional y, en ese sentido, tienen una naturaleza puramente institucional, careciendo de fin en sí mismas. Las prerrogativas se legitiman, de esta manera, desde el conjunto de la organización institucional (Amprimo Plá, 2012, pág. 4)

La prerrogativa de la inmunidad parlamentaria tiene por objetivo proteger la integridad del órgano legislativo, así como su independencia para el normal desempeño de sus funciones, especialmente la legislativa y la de control político o fiscalización.

La inmunidad no es un privilegio personal en beneficio de los congresistas, sino que se justifica en atención al conjunto de funciones parlamentarias, a las que la inmunidad tiene como finalidad proteger. Por eso el suplicatorio debe sustentarse en una valoración del significado político del procesamiento con objeto de evitar el empleo de la vía penal para perturbar el funcionamiento de las cámaras o alterar su composición (Abellán García, 1992, pág. 72)

Por otro lado coincide con lo que señala Wieland en lo siguiente:

Es por todos estos motivos que la inmunidad parlamentaria debe ser entendida como una prerrogativa del Congreso de la República y no como una prerrogativa personal de los congresistas individuales, quedando por ello en evidencia también por qué un congresista carece de facultades para renunciar por su sola voluntad a la inmunidad de la que goza, no por derecho propio, sino en tanto miembro integrante del Congreso de la República. (Wieland Conroy, 2011, pág. 289)

Ese es el sentido final de la inmunidad, es decir, la protección del cuerpo legislativo como tal y no de sus miembros en particular; se les otorga la protección a los parlamentarios en

la medida que representan al órgano parlamentario y en su calidad de tales, no como un derecho subjetivo.

c. Irrenunciabilidad

En relación con la característica corporativa de la prerrogativa, debe afirmarse que esta garantía es de carácter irrenunciable. En este sentido.

El congresista no puede disponer libremente de tal protección, ya que la garantía lo es del Parlamento, o sea, es propia de la función parlamentaria y, si los congresistas disfrutan de ella es en virtud de un interés legítimo y no de un derecho público subjetivo [...] Por la misma razón, el diálogo sobre la garantía se produce entre el órgano juzgador y la cámara, y el interés de hacer valer la prerrogativa se concede a ésta y no al parlamentario (Abellán García, 1992, pág. 79)

Se da esta característica por lo mismo que las prerrogativas parlamentarias son establecidas constitucionalmente como una garantía de la función y, por tanto, de procedimiento y no como derecho subjetivo. Por ello, el parlamentario no puede disponer de las prerrogativas, renunciando a ellas, puesto que son garantías del procedimiento y a él atañen sólo en cuanto instrumento, o sea, en cuanto legislador y no en cuanto ciudadano.

d. Ámbito material de protección

La protección otorgada por la inmunidad parlamentaria, de conformidad con su tratamiento normativo en el Perú, tiene que ver con las acciones de naturaleza penal y únicamente se justifica en casos de delitos penales, pues son estos los únicos que implican la posibilidad de una pena privativa de la libertad. No es admisible la detención o juzgamiento de un congresista por supuesto delito común, sin autorización del Congreso. En caso de delitos de función cometidos por

congresistas y otros altos funcionario, contempla la figura del Antejjuicio Político.

El Tribunal Constitucional ha reiterado lo afirmado:

Un 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 16° del 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 antejjuicio al que alude el artículo 99° constitucional. (Exp. N° 00013-2009-PI/TC, FJ 36.)

El Reglamento del Congreso de la República define en ese rumbo el ámbito de protección de la inmunidad parlamentaria frente a los delitos comunes.

e. 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, la temporalidad de la inmunidad, quiere decir, no estamos ante una eximente, 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 y hasta un mes después de esta.

Vemos, pues, que la inmunidad es un requisito procesal, que pone en manos del Parlamento la posibilidad de demorar, de

retrasar durante un período de tiempo limitado, la responsabilidad penal. Se trata, entonces, de una garantía temporal, que únicamente difiere por un tiempo la persecución judicial de una persona, pero que de ninguna manera lo libera de responsabilidad.

f. Irrevisable

Este es un punto particularmente controversial, por las implicancias del mismo. Una de las posiciones frente a la decisión del órgano legislativo de levantar o no ante un suplicatorio, la inmunidad de un parlamentario. Latorre sostiene que:

la decisión del Parlamento de autorizar la continuación del proceso penal de uno de sus miembros ha sido calificada en más de una oportunidad como una cuestión no justiciable en atención a su caracterización como un acto de mera voluntad política, o por configurar un acto de efectos simplemente internos (Latorre Boza, 2010, pág. 167)

Además, cuando se trata de esta decisión, sea la denegatoria de levantamiento o la que acepta Levantar la inmunidad, estamos frente a un acto eminentemente político, por lo que, siendo emitido por el órgano constitucional político por excelencia. En este sentido, Gómez Sarmiento sostiene que:

el acto con que se levanta o se niega levantar la inmunidad es un acto de control político de carácter constitucional y emitido por las Cámaras en ejercicio de la potestad política, potestad que les ha sido otorgada por la Constitución y que por ser un acto político, contra él no procede ningún recurso: Ni el de reposición, ni el de apelación y ni siquiera el de revisión; es un acto en el que la Cámara decide en forma discrecional (Gómez Sarmiento, 1985, pág. 149)

Esto nos indica que ante la decisión del parlamento no hay ninguna instancia para apelar.

F. Tratamiento legislativo de la inmunidad parlamentaria en el Perú

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:

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.²

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

² Párrafo modificado por la Resolución Legislativa del Congreso N° 015-2005-CR, publicada el 3 de mayo de 2006.

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 Congreso.

Finalmente esta prerrogativa constitucional, en cuanto a su ámbito material, se encuentra regulado. Primero en La Constitución Política del Perú en su Artículo 93, como sigue:

Artículo 93. 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 emiten en el ejercicio de sus funciones.

No pueden ser procesados ni presos sin previa autorización del Congreso o de la Comisión Permanente, desde que son elegidos hasta un mes después de haber cesado en sus funciones, excepto por delito flagrante, caso en el cual son puestos a disposición del Congreso o de la Comisión Permanente dentro de las veinticuatro horas, a fin de que se autorice o no la privación de la libertad y el enjuiciamiento.

Debemos señalar que la inmunidad parlamentaria, consagrada en la Constitución Política del Perú, reconoce a su vez, dos tipos de inmunidades, la inmunidad de arresto y la inmunidad de proceso. Y paralelamente, La inmunidad parlamentaria, también se encuentra regulada en el artículo 16 del Reglamento del Congreso de la República en el primer y segundo párrafo

Inmunidades de arresto y proceso

Artículo 16. Los Congresistas no pueden ser procesados ni presos sin previa autorización del Congreso o de la Comisión Permanente, desde que son elegidos hasta un mes después de haber cesado en sus funciones, excepto por delito flagrante, caso en el cual son puestos a disposición del Congreso o de la Comisión Permanente a más tardar dentro de las veinticuatro horas, a fin de que se autorice o no la privación de la libertad y el enjuiciamiento.

La inmunidad parlamentaria no protege a los Congresistas 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...

G. ¿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.

Y nuestra vigente Constitución de 1993, la reproduce para los miembros del Tribunal Constitucional en el artículo 201, en su segundo párrafo establece “(...)Los miembros del Tribunal Constitucional gozan de la misma inmunidad y de las mismas prerrogativas que los congresistas(.....)” Y también se extiende para el Defensor del Pueblo en el artículo 161, en el tercer párrafo establece: “El Defensor del Pueblo es elegido y removido por el Congreso con el voto de los dos tercios de su número legal. Goza de la misma inmunidad y de las mismas prerrogativas de los congresistas”.

En el diario de debates del Congreso Constituyente Democrático no se consigna fundamento alguno, tampoco los tratadistas señalan algo al respecto. En el debate constitucional peruano, hay inclusive autores que consideran que la inmunidad no puede extenderse a otros funcionarios que no formen parte la Cámara. 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.

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.

H. Diferencias entre Inmunidad Parlamentaria y Antejucio Político

De manera similar que la inmunidad parlamentaria se puede señalar que:

El antejucio surgió en la Francia posrevolucionaria como una forma de tratamiento diferenciado de la criminalidad de los ministros. Constituye una antesala parlamentaria a un proceso, donde será finalmente la judicatura la llamada a determinar si el funcionario cuestionado tiene responsabilidad penal o no (García Chávarri, 2008, pág. 120)

Por ello, en sus primeros orígenes era concebida para proteger a los ministros, y luego fue ampliada para los principales agentes del gobierno, para llegar luego a la forma como la concebimos en nuestros días, en los cuales los principales funcionarios del Estado (incluidos los congresistas), gozan del Antejucio Político. Al respecto se puede destacar como en Francia, a partir de la Constitución Francesa de 1791, fue regulada esta institución.

Por ello, se debe diferenciar los orígenes que dieron surgimiento a estas instituciones, como son la inmunidad parlamentaria, el antejucio político, como saber diferenciarlas y saber cuándo aplicamos una o la otra; al respecto, debemos señalar que la inmunidad parlamentaria son para los delitos comunes, en cambio el antejucio político es para los delitos en el ejercicio de

sus funciones de los congresistas, así el Tribunal Constitucional ha señalado, lo siguiente:

En ese sentido, en el antejuicio sólo cabe formularse acusaciones por las supuestas responsabilidades jurídico-penales (y no políticas) de los funcionarios estatales citados en el artículo 99° de la Constitución, ante los supuestos delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones. Una vez que el Parlamento ha sometido a investigación la denuncia (que puede provenir de su propio seno) y ha determinado la existencia de suficientes elementos de juicio que, desde su perspectiva, configuran la comisión de un delito en el ejercicio de las funciones, actúa como entidad acusadora, dejando sin efecto la prerrogativa funcional del dignatario, suspendiéndolo en el ejercicio de sus funciones, y poniéndolo a disposición de la jurisdicción penal. (Exp. N° 0006-2003-AI/TC, FJ. 3)

Asimismo, Eguiguren, Francisco, señala que:

El tradicional Antejuicio político solo suponía que el Congreso aprobase la procedencia de juicio penal, ante la Corte Suprema, contra el alto funcionario acusado de cometer delitos en el ejercicio de sus funciones o infracciones de la Constitución. Era, pues, una habilitación o autorización para el juzgamiento, y el Congreso actuaba como acusador, pero no podía imponer sanción jurídica o política alguna; solamente el acusado quedaba suspendido en el cargo hasta que concluya el proceso penal (Eguiguren Preali, 2008, págs. 145-146)

Podría afirmarse entonces que el antejuicio político se asemeja, en sus efectos, al proceso de levantamiento de inmunidad parlamentaria, toda vez que este puede resultar en la posibilidad de que el Congreso autorice a la judicatura a iniciar o continuar un proceso penal, aunque solo procede por actos considerados como delito común y no de función, en cuyo caso corresponde al Parlamento evaluar si existen indicios de la comisión de tal tipo de delito.

Otra diferencia importante se centra en la profundidad o límites de la evaluación o investigación que realice el Parlamento, ya que en el caso del levantamiento de inmunidad parlamentaria, el tipo

de evaluación que se realiza está dirigida únicamente a descartar la existencia de motivaciones políticas o de índole discriminatorio; en cambio, en el caso del antejuicio político, el Congreso sí realiza una evaluación cuasi jurisdiccional relacionada a la responsabilidad penal del acusado, que implica, inclusive, que ni el Ministerio Público en la formalización de la denuncia, ni el Poder Judicial, en el auto apertorio de instrucción, puedan alterar los términos de la acusación.

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

2.2.2. Aspectos procedimentales de la inmunidad parlamentaria

A. Procedimiento de levantamiento de la inmunidad parlamentaria

El procedimiento a seguir para levantar la inmunidad parlamentaria goza de cierta unanimidad en la doctrina, aunque a nivel de legislación comparada se presentan diferencias que pueden apreciarse nítidamente. El Poder Judicial es el órgano estatal con potestad jurisdiccional y competente para presentar esta solicitud ante el Parlamento, que será el órgano que decidirá finalmente si se levanta o no la garantía referida.

Un punto importante a tratar es el denominado suplicatorio, que es el pedido o solicitud del órgano jurisdiccional al Parlamento, a fin de que se le permita seguir un proceso judicial o apresar, si fuera el caso ha determinado miembro suyo. Tal solicitud deberá ser presentada adjuntando las pruebas que demuestren que el congresista deba ser sometido a la justicia, por la comisión de un delito determinado, en este caso se trata de un delito común. El

Congreso deberá comprobar exclusivamente, para conceder o no el suplicatorio, si tras la acusación se esconde algún motivo político o partidista contra el parlamentario, es decir, una valoración del significado político de la acusación, para evitar la alteración del funcionamiento del Congreso. En caso de que tal intención se cumpliera, surte sus efectos la inmunidad parlamentaria y protege al congresista. El Congreso no debe entrar a analizar el fondo de la acusación (la verdad o falsedad de las acusaciones imputadas al parlamentario), pues esta es una función exclusivamente ejercida por el Poder Judicial y lo contrario significaría transgredir la competencia de dicho fuero. En otros términos, el Parlamento no utilizará los criterios de culpabilidad o falta de culpabilidad, ni responsabilidad o falta de responsabilidad, pues se trata de un análisis formal y político del pedido. El procedimiento de levantamiento de inmunidad parlamentaria es un procedimiento "pre jurisdiccional" sui generis.

B. El levantamiento de la inmunidad parlamentaria en el Perú

En el caso peruano el procedimiento para el levantamiento de la inmunidad parlamentaria, está señalado en el artículo 16³ del

³ Inmunitades de arresto y proceso

Artículo 16......La petición para que se levante la inmunidad parlamentaria y se autorice a tramitar un proceso penal en contra de un Congresista, a que se refiere el tercer párrafo del artículo 93 de la Constitución Política del Perú, será formulada por una Comisión conformada por Vocales Titulares de la Corte Suprema de Justicia designada por su Sala Plena. Dicha Comisión evalúa que la solicitud de levantamiento de fuero que se presenta al Congreso de la República esté acompañada de una copia autenticada de los actuados, tanto en la investigación policial, fiscal y judicial; respecto del o de los supuestos delitos en los que estaría involucrado el Congresista. Dicho informe será presentado por escrito, acompañado de la solicitud de levantamiento de fuero, al Congreso de la República.

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 quince (15) Congresistas elegidos por el Pleno del Congreso, con el voto de la mitad más uno de su número legal.
2. La Comisión de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria sin referirse al fondo del asunto, tiene un plazo de cuatro (4) días útiles para admitir la solicitud de levantamiento

Reglamento del Congreso de la República, a partir del tercer párrafo en adelante.

En primer lugar, el Poder Judicial, por intermedio del Presidente de la Corte Suprema de Justicia, remite la solicitud para que se levante la inmunidad parlamentaria a determinado congresista, dirigiéndola al Presidente del Congreso. Una vez recibida la solicitud en la Presidencia, el Presidente la hace llegar a la Comisión de Constitución (¿sería mejor que vaya a la comisión de acusaciones constitucionales?), donde deberá analizarse el caso y elaborarse un informe, en caso de que se encontraran

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 determina que solo exista motivación de carácter legal y no de índole política, racial, religiosa o de otra naturaleza discriminatoria.

Los pedidos que no se encuentren dentro de los supuestos establecidos en el presente artículo serán rechazados de plano y devueltos a la Corte Suprema de Justicia.

3. Admitida la solicitud, el Presidente de la 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.
4. En el supuesto que el Congresista se allane por escrito, con firma legalizada o fedateada, al pedido de levantamiento de inmunidad parlamentaria, la Comisión de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria dictaminará, en un plazo máximo de tres (3) días hábiles siguientes al allanamiento, aprobándolo o rechazándolo.

La Comisión de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria dictamina en un plazo máximo de quince (15) 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

suficiente indicios para ello y si no se verificara motivación política alguna, en el que se recomiende el levantamiento de la inmunidad parlamentaria. Finalmente pasaría a discutirse en el Pleno del Congreso (instancia máxima) o a la Comisión Permanente del Congreso, donde se daría la decisión última.

C. 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 investigaciones 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.”⁴

La decisión final del Poder Judicial, requiere de determinado grado de valoración de la denuncia. Por ello, uno de los requisitos constitutivos para la procedencia de una solicitud de

⁴ Resolución N° 009-2004-SP-CS de fecha 28 de diciembre de 2004

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.

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.
- 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 3.⁵

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.

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 entrampan, 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. 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.

D. 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”.

La decisión del Pleno del Congreso de la República es una esfera ajena a su posible judicialización, en razón que estamos ante un acto político, En caso de ser denegado el pedido, la consecuencia no es la absolución de la imputación, sino, la

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

suspensión del proceso penal por el cual es requerido un parlamentario, hasta la culminación de su mandato.

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 25º de su Reglamento, suspende al congresista desafortado en el ejercicio de su cargo.

b) 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 estado en que se encuentre.

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

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 congresista.

CAPITULO III

DISCUSIÓN Y ANALISIS DE RESULTADOS

3.1. Análisis e interpretación de resultados históricos de solicitudes y levantamiento de inmunidades parlamentarias en los tres últimos periodos legislativos

Para entender como se ha llevado a cabo las solicitudes y de ser procedente estas solicitudes el levantamiento de inmunidad parlamentaria, hacemos uso del método histórico en los periodos legislativos 2001-2006, 2006-2011, 2011-2016, para luego analizar e interpretar estos datos históricos y finalmente emitir una propuesta legislativa o eliminar la ya existente

3.1.1. Análisis e interpretación de solicitudes y levantamiento de inmunidades parlamentarias en el periodo legislativo 2001-2006.

Cuadro N° 1

Resumen del número de solicitudes de levantamiento de inmunidades parlamentarias en el periodo legislativo 2001-2006

Periodo Legislativo	Delitos	Número de Solicitudes	Nº de Solicitudes declaradas Procedentes	Porcentaje de Solicitudes declaradas Procedentes
	Abuso de autoridad	2		
	Fraude en la administración de personas jurídicas	1		
	Contra la administración de justicia	1		
	Contra el honor	15		
	Malversación de fondos	1		

2001-2006	Contra los medios de comunicación	1	Dos solicitudes procedentes	4.9 % aprox.
	Desobediencia a la autoridad	2		
	Contra la libertad de trabajo	1		
	Contra el patrimonio	1		
	Contra la fe pública	1		
	Peculado	12		
	Violencia contra funcionario público	1		
	Violencia de libertad sexual de menor	1		
	Enriquecimiento ilícito	1		

Fuente: Congreso de la República

Es muy importante resaltar que en este periodo legislativo, solamente el 4.9 % aproximadamente de solicitudes de levantamiento de inmunidad parlamentaria fueron declaradas procedentes, siendo que las únicas dos solicitudes fueron declaradas procedentes por las siguientes razones:

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. Ciertamente esas dos solicitudes fueron 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 Calla, 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 del acusado, en la votación del 18 de enero de 2005, con 91 votos a favor y ninguno en contra (Exp. N° 0026-2006-PI/TC FJ 19)

Datos históricos a tomar en cuenta, la lentitud del congreso para analizar la presencia de un contenido político de una solicitud de levantamiento de inmunidad parlamentaria, debido a los favores políticos o partidarios

3.1.2. Análisis e interpretación de solicitudes y levantamiento de inmunidades parlamentarias en el periodo legislativo 2006-2011

Cuadro N° 2

Resumen del número de solicitudes de levantamiento de inmunidades parlamentarias en el periodo legislativo 2006-2011

Periodo Legislativo	Congresista	Delitos	Forma que concluyó el procedimiento	Porcentaje de Solicitudes declaradas Procedentes
2008	Gustavo Espinoza Soto	Difamación	-----	6.7% aprox.
2008	Elsa Canchaya Sánchez	Falsedad ideológica	Se aprobó	
2008	Gustavo Espinoza soto	Difamación	-----	
2009	José Mallqui Beas	Homicidio Culposo	Comisión de Levantamiento aprobó el pedido	
2009	Cecilia Isabel Chacón de Vettori	Enriquecimiento Ilícito	Comisión de Levantamiento desestimó el pedido	
2009	Miro Ruiz Delgado	Tenencia ilegal de arma de fuego	Comisión de Levantamiento desestimó el pedido	
2010	Carlos Raffo Arce	Peculado en agravio del estado	Comisión de Levantamiento desestimó el pedido	
2011	Nanci Obregón Peralta	Disturbio y otros delitos		
2011	Marta Acosta Zarate	Disturbio y otros delitos		

2011	Juana Huancahuari Paucar	Disturbio y otros delitos	Comisión de Levantamiento rechazó el pedido	
2011	Álvaro Gutiérrez Cueva	Disturbio y otros delitos		
2011	Hilaria Supa Huamán	Disturbio y otros delitos		
2011	Gloria Ramos Prudencio	Disturbio y otros delitos		
2011	Werner Cabrera Campos	Disturbio y otros delitos		
2011	Miro Ruiz Delgado	Disturbio y otros delitos		

Fuente: Congreso de la República

En este periodo legislativo de igual forma, de un total de 15 solicitudes de levantamiento de inmunidad parlamentaria, solamente una fue levantada la inmunidad, lo que en términos porcentuales implica un 6.7% aproximadamente de solicitudes de levantamiento de inmunidad parlamentaria que fueron declaradas procedentes, lo cual es muy reducido

3.1.3. Análisis e interpretación de solicitudes y levantamiento de inmunidades parlamentarias en el periodo legislativo 2011-2016

Cuadro N° 3

Resumen del número de solicitudes de levantamiento de inmunidades parlamentarias en el periodo legislativo 2011-2016

Periodo Legislativo	Congresista	Delitos	Forma que concluyó el procedimiento	Porcentaje de Solicitudes declaradas Procedentes
2012	Rennan Espinoza Rosales	Usurpación	El Congreso rechazó el pedido	

2012	Eulogio Romero Rodríguez	Delitos ambientales	El Congreso aprobó el levantamiento	26.6 % aprox.
2012	Alejandro Yovera Flores	Falsa Declaración en Procedimiento Administrativo	El Congreso aprobó el levantamiento	
2012	Eulogio Romero Rodríguez	Delitos ambientales	El Congreso aprobó el levantamiento	
2012	María Magdalena López Córdova	Enriquecimiento Ilícito	El Congreso aprobó el levantamiento	
2013	Rennan Samuel Espinoza Rosales	Desobediencia a la Autoridad	La Comisión de Levantamiento lo desestimó	
2013	Eduardo Nayap Kinim	Falsedad Ideológica y otro	El Congreso rechazó el pedido	
2014	Daniel Mora Zevallos	Difamación	La comisión de Levantamiento lo desestimó	
2014	Heriberto Benítez Rivas	Asociación Ilícita y otros	El Congreso rechazó el pedido	
2014	Víctor Crisólogo Galvan	Asociación ilícita y otros	El Congreso rechazó el pedido	
2014	Norman Lewis del Alcázar	Contra la Administración Pública	Suspendido el trámite por medida cautelar	
2015	Rofilio Neyra Huamaní	Contra la Administración de Justicia	Inadmisible	
2015	Virgilio Acuña Peralta	Peculado Doloso	La Comisión de Levantamiento devolvió	

			el pedido a la Corte Suprema	
2015	Luis Galarreta Velarde	Peculado Doloso	La Comisión de Levantamiento devolvió el pedido a la Corte Suprema	
2015	Walter Acha Romaní	Contra la libertad sexual	A pedido de la Secretaria Técnica de la Comisión se devolvió el expediente	

Fuente: Congreso de la República:

En este periodo legislativo de igual forma, de un total de 15 solicitudes solamente 4 fueron declaradas procedentes, lo que significa un 26.6 % aproximadamente de solicitudes de levantamiento de inmunidad parlamentaria.

3.2. Ineficiente tramitación y casos sin resolver

Un problema que se ha podido advertir en la tramitación de las solicitudes de levantamiento de inmunidad parlamentaria, son la demora en resolver los casos e inclusive existen casos sin resolver, así por ejemplo tenemos:

Al iniciar el periodo parlamentario 2006-2011 (octubre 2006), el Congreso determinó que once (11) congresistas del periodo parlamentario anterior (2001-2006), respecto de los cuales habían solicitudes de levantamiento de inmunidad, ya no contaban con esta prerrogativa, por haber finalizado el periodo para el cual fueron elegidos, debido a lo cual el Parlamento no se pronunciaría sobre dichos pedidos; es decir, que al margen de cualquier estadística de instituciones ajenas al Congreso, esta situación demuestra que el parlamento en el periodo (2001-2006), tuvo por lo menos once (11) casos que no resolvió, en los cuales posiblemente se vulneró el derecho de acceso a la justicia de los denunciantes. Cuatro de los once (11) pedidos de levantamiento de inmunidad (solicitudes 9, 31, 36 y 41) que no fueron resueltos durante el mandato

parlamentario de los congresistas cuyo desafuero se solicitaba, se fundaban en delitos contra el honor y la buena reputación (Campana Rios, 2010, pág. 305)

Este hecho representa un claro ejemplo de la ineficiencia que existe en la tramitación de las solicitudes de levantamiento de inmunidad parlamentaria, ya que se dejó pasar el tiempo y no existió pronunciamiento de fondo, sobre estos casos:

Además, podemos afirmar que el hecho que el Parlamento no se haya pronunciado sobre dichos pedidos dentro del lapso de tiempo en que a los denunciados congresistas les asistía la prerrogativa de inmunidad parlamentaria, implicaría en la práctica una denegación tácita de la solicitud de levantamiento de la inmunidad parlamentaria; denegación que se presenta sin la debida motivación, incluso sin motivación alguna, ya que nunca hubo un pronunciamiento que deniegue expresamente la solicitud de levantamiento de inmunidad. Esto sucedió pese a que existía la obligación del Congreso de pronunciarse limitándose a comprobar que en la petición de levantamiento de inmunidad no existiera motivación de carácter político, fundamentando adecuadamente su resolución. (Campana Rios, 2010, pág. 306)

Es sumamente necesario entender, que el levantamiento de la inmunidad parlamentaria tiene que ser un procedimiento rápido y eficiente, que no debe dejar vacíos para el juego político o las componendas políticas, toda vez, que mientras más tiempo pase, será mucho más fácil que los congresistas denunciados penalmente, puedan entrar al corporativismo parlamentario que se señaló anteriormente y evitar así las investigaciones y procesos penales:

No debería significar que este organismo constitucional autónomo dilate indebidamente la autorización de levantamiento del fuero, sino que, mediante un procedimiento sencillo y célere, donde se observe de modo muy expeditivo la existencia de indicios suficientes, o de no exclusivo carácter político, permita el procesamiento penal del eventualmente involucrado por parte de la judicatura penal ordinaria. De extenderse sin mayor fundamento el pedido de desafuero o, lo que resultaría más grave, de no concederse sin mayor sustento que la mayoría parlamentaria a favor del referido involucrado, la promoción de la impunidad estaría muy próxima. (García Chávarri, 2008, pág. 119)

3.3. Derechos y Principios Constitucionales vulnerados por la inmunidad parlamentaria

3.3.1. Derechos Constitucionales vulnerados por la prerrogativa de la inmunidad parlamentaria

La garantía de inmunidad, como se vio, es un supuesto que deja fuera del alcance del órgano jurisdiccional, de manera temporal, un determinado supuesto jurídico controversial relevante; esta situación jurídica resulta ser excepcional, pues el derecho común se ve impedido de actuar, requiriéndose de la autorización del Parlamento para la continuación del proceso penal. Esta situación excepcional, autorizada por la propia Constitución puede ser utilizada arbitrariamente. Caso en el cual se estaría vulnerando algunos Derechos Constitucionales y Fundamentales como: la igualdad ante la ley, el derecho a la tutela judicial efectiva y el debido proceso, como se señalan a continuación.

A. Vulneración al Derecho a la Igualdad ante la ley

Nuestra Constitución de 1993, lo establece en el del Artículo 2. Toda persona tiene derecho a: inc. 2) “A la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole”. Necesariamente este artículo debe ser concordado con el Artículo 103, de la misma Constitución que establece lo siguiente: “Pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de la diferencia de las personas....”

La igualdad jurídica sostiene que ésta tiene dos aspectos, o mejor dicho detenta doble condición: Igualdad como principio y como derecho. En cuanto principio constituye el enunciado de un contenido material objetivo, en cuanto derecho fundamental constituye el reconocimiento de un auténtico derecho subjetivo.

La función primordial del Estado es vigilar que este derecho constitucional se respete en todos sus niveles. La igualdad jurídica es un principio según el cual todos los individuos sin distinción alguna tienen el mismo trato ante la ley, porque lo contrario, implicaría parcialidad o discriminación.

Se señala al respecto, que la inmunidad parlamentaria afecta el derecho de igualdad que tienen todos los ciudadanos, ya que se estaría dotando un privilegio a los congresistas, del cual no gozan las demás personas, siendo necesario precisar que los funcionarios públicos como los congresistas, como representantes de la nación, más bien, deben dar el ejemplo de que no teman a ninguna investigación o proceso penal o a que queden arrestados por flagrante delito y por ello, no debería existir esta prerrogativa constitucional, en estos casos, los congresistas son vistos en una situación de superioridad frente a los ciudadanos comunes, conforme se señala:

La evaluación de la motivación de la solicitud presentada por la Corte Suprema pone a la Comisión en una situación de superioridad sobre la Corte Suprema. Aquí es donde se hace tangible la prerrogativa de la inmunidad del Congreso, como cuerpo político, sobre los demás poderes, poniéndolo en una situación de ventaja sobre los demás poderes, rompiendo el equilibrio entre los mismos, ya que al tener la atribución de revisar la procedencia de la solicitud de la Corte, se irroga una facultad que limita el poder de actuación independiente del Poder Judicial, y también quiebra el principio de igualdad ante la ley, ya que cualquier congresista, como cualquier ciudadano sospechosos de la comisión de un delito, debe ser investigado con las garantías y derechos comunes para todos. Cabe añadir que la Comisión tiene la facultad de rechazar de plano los pedidos formulados por la Corte Suprema en tanto no se adecuen a lo estipulado en el Reglamento, lo que reconfirma la superioridad del Parlamento sobre el Poder Judicial al no existir una instancia interna para apelar la decisión de la Comisión. Si esta es rechazada, debería presentarse nuevamente hasta

que la Comisión admita la solicitud. (Rezkalah Accinelli, 2012, págs. 26-27)

Por ello, se afirma que, la inmunidad parlamentaria está en crisis y hay voces doctrinales e incluso, como vimos, legislaciones que han optado por erradicarla del ordenamiento jurídico, en vista de que atenta contra la igualdad entre todos los ciudadanos, toda vez que las causas que la originaron se ha ido superando y hoy ya no resulta indispensable.

El Derecho de igualdad ante la ley es un Derecho constitucional y fundamental, que se ve vulnerado con la prerrogativa constitucional y que a veces se convierte en un privilegio que gozan los Congresistas de la República, que la propia Constitución establece, bajo el argumento de garantizar su independencia para el cumplimiento de sus funciones, generando prácticamente un Fuero especial a cargo del Congreso o de la Comisión Permanente para proteger la inmunidad parlamentaria frente al Fuero Jurisdiccional ordinario y la función constitucional del Ministerio Público, competentes para la investigación y juzgamiento por parte del Poder Judicial, de los procesos penales. De este modo, los órganos jurisdiccionales y del Ministerio Público, quedan relegados sólo para los simples ciudadanos, esto es para quienes no ostentan el cargo de congresistas de la República.

B. Vulneración al Derecho a la tutela jurisdiccional efectiva

La Constitución Política del Perú en el artículo 139, haciendo mención a los Principios y Derechos de la Función Jurisdiccional: en el numeral 3), señala de “la observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional”.

Empezaremos analizando primero la tutela jurisdiccional efectiva, el cual tiene la calidad de derecho fundamental y Constitucional, y como tal, no puede ser pasible de desconocimiento o limitación

por ningún poder. El derecho a la tutela judicial hace referencia a una situación jurídica de protección que el Estado asegura a todo sujeto de derecho con prescindencia de si participa o no en un proceso, es decir; la puede ejercer cualquier ciudadano, al momento de acceder al órgano jurisdiccional, ejerciendo su derecho de acción, materializándola con una determinada pretensión

Cuando una persona natural incurre en un presunto delito sea en agravio del Estado o de un particular, la calificación del mismo, así como las normas que regulan el proceso a seguir se encuentran debidamente previstas tanto en la ley penal, como en la norma adjetiva, además de las atribuciones propias del Ministerio Público, especialmente cuando se refiere a la etapa de la Investigación Preparatoria.

Sin embargo, cuando un Congresista de la República incurre en el mismo presunto delito, éste no deberá ser sometido al mismo procedimiento, gracias a la inmunidad parlamentaria prevista por el artículo 93 de la Constitución Política vigente, que lo protege no sólo de la investigación preparatoria a cargo del Ministerio Público y control del Juez Penal, sino del juzgamiento y posible detención, a no ser que el Congreso de la República o la Comisión Permanente lo autorice

También se señala que la inmunidad parlamentaria, hace intocables a los congresistas y generan impunidad, dado el nivel político de las decisiones, generando una afectación a la tutela jurisdiccional efectiva que tienen los denunciantes, que ven sus expectativas de conseguir justicia frustradas o dilatadas, por este tipo de inmunidades, por ello se señala que:

Empezaremos asumiendo que la inmunidad parlamentaria es una garantía de independencia para un congresista. Sirve como un escudo de protección ante presiones políticas, a fin de proteger la función

representativa que tiene un congresista respecto de quienes votaron por él. Sin embargo, la inmunidad parlamentaria también es un mecanismo que interviene en el juego político entre los parlamentarios, los funcionarios de los otros poderes y los ciudadanos: pone a los primeros en una situación de ventaja sobre los demás, simples mortales; los hace intocables; y, complica al sistema de justicia si es que un congresista debe ser juzgado por algún delito. (Rezkalah Accinelli, 2012, pág. 24)

Esto lo podemos evidenciar al momento cuando el pleno del Congreso vota en contra de un pedido de levantamiento de inmunidad parlamentaria, lo cual tiene una afectación directa a la Tutela Jurisdiccional Efectiva de los denunciantes y ciudadanos que consideran vulnerados sus derechos y libertades que le otorga la Constitución, en ese sentido, se precisa que:

El derecho de acceso a la justicia que integra el derecho a la tutela procesal efectiva, puede ser vulnerado en sede parlamentaria en los procedimientos para levantar la inmunidad de un congresista, el Parlamento, puede vulnerar el derecho a la tutela procesal efectiva en aquellos casos en que no permite o dificulta al interesado el acceso a los Tribunales de Justicia (Bermúdez Tapia, 2012, pág. 13).

Como se puede observar, al sustraerse a los congresistas del procedimiento general establecido en las normas procesales, cuando éstos incurren en actos presuntamente delictivos, privilegiándolos frente a las personas que no son miembros del Congreso de la República, es acto de discriminación que la propia Constitución del Estado está permitiendo una clara violación al derecho a la tutela jurisdiccional efectiva. Derecho fundamental que corresponde no sólo al presunto autor del ilícito penal, sino al agraviado o agraviados.

C. Vulneración al Derecho a la observancia del debido proceso

Ahora nos ocuparemos del debido proceso en el mismo artículo 139, y mismo numeral 3) de la Constitución, que señala sobre la observancia del debido proceso, que también tienen la calidad de derecho fundamental, y por ende, no puede ser limitado por ningún otro poder.

El Tribunal Constitucional, refiriéndose al debido proceso considera que se trata de un derecho, por así decirlo, “continente”. En efecto, su contenido constitucionalmente protegido comprende una serie de garantías formales y materiales, de muy distinta naturaleza, que en conjunto garantizan que el procedimiento o proceso en el cual se encuentre inmerso una persona, se realice o concluya con el necesario respeto y protección a todos que en él puedan encontrarse comprendidos. (Exp. N° 7289-2005-PA/TC. FJ.5)

El debido proceso implica el respeto, dentro de todo proceso, de los derechos y garantías con que debe contar todo justiciable, para que una causa pueda tramitarse y resolverse en justicia. Tal es el caso de los derechos al juez natural, a la defensa, a la pluralidad de instancias, acceso a los recursos, a probar, plazo razonable, etc.

Chanamé, define al debido proceso como el conjunto mínimo de elementos (instancia plural, derecho de defensa, publicidad, igualdad de las partes, presunción de inocencia, tribunal competente, ausencia de dilaciones indebidas, uso de propio idioma, etc.) que deben estar presentes en cualquier clase de proceso para hacer posible la aplicación de la concepción de justicia en el caso concreto. (Chanamé, 2009, pág. 773)

Sin embargo, tratándose de la inmunidad parlamentaria, la propia Constitución del Estado establece que un Congresista de la República no puede ser perseguido por los hechos delictivos en que puedan incurrir mientras disfruta del privilegio a la inmunidad parlamentaria, incluso tratándose de delito flagrante, en cuyo

caso es el Congreso de la República o la Comisión Permanente quienes autorizan o no la privación de la libertad y el enjuiciamiento.

Por lo tanto la propia Constitución del Estado genera una grave vulneración a este derecho fundamental de todo Estado democrático, creando blindajes con la prerrogativa para cierto grupo de funcionarios públicos, en este caso nos referimos a los integrantes del Congreso de la República y que viven al margen de la ley, que ingresan a la política con el propósito de evadir a la justicia, ocasionando una mala imagen de este importante órgano del Estado.

3.3.2. Principios Constitucionales vulnerados por la prerrogativa de la inmunidad parlamentaria, en relación a su interferencia con las funciones exclusivas del Poder Judicial y del Ministerio Público

Los principios constitucionales constituyen reglas básicas que guían el funcionamiento coherente y equilibrado de la estructura de una Constitución formal de un Estado determinado, Para garantizar la vigencia, estabilidad y el respeto de la misma Constitución. La Constitución Política Del Perú de 1993. En materia de separación de poderes del Estado, refiere a un Estado democrático de derecho, en su artículo 43, establece que “El Estado..... se organiza según el principio de separación de poderes”.

En lo referente a la materia de Administración De Justicia, en su artículo 138 prescribe: “La potestad de administrar justicia emana del pueblo y se ejerce por el Poder Judicial.....” y refiriéndose a los principios y derechos de la función jurisdiccional en su artículo 139, enumera una serie de Principios y Derechos, pero nuestra investigación se centrará en los dos primeros principios de la función jurisdiccional que hace más evidente su vulneración con la prerrogativa de inmunidad parlamentaria establecida en la propia constitución, cuáles son los siguientes:

1. El principio de unidad y exclusividad de la función jurisdiccional;
2. El principio a la independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional;

Nos ocuparemos de analizar cómo se vulneran estos principios constitucionales con la prerrogativa de la inmunidad parlamentaria de manera separada.

A. Vulneración del Principio de unidad y exclusividad de la función jurisdiccional

Como ya se vio en el apartado anterior su regulación de este principio constitucional, ahora analizaremos brevemente su contenido del principio en mención a la unidad y exclusividad de la función jurisdiccional que es un concepto básico de las garantías constitucionales, que tiene relación con el derecho al juez natural, al establecer que, mediante este principio, Nadie puede ser desviado de la jurisdicción ordinaria, natural, que conforme a la ley de la materia. El principio de la unidad y exclusividad significa que nadie puede irrogarse en un Estado de Derecho la función de resolver conflictos de intereses con relevancia jurídica, sea en forma privada o por acto propio.

La función jurisdiccional es solamente una y se ejerce de manera unívoca por el órgano constitucionalmente facultado para ello, a través de sus diferentes instancias. El ejecutivo y el legislativo no pueden ejercer función jurisdiccional; están prohibidos de avocarse al conocimiento de causa pendiente y tampoco pueden interferir en el procedimiento ni mucho menos desconocer sus resoluciones y pretender abstenerse de cumplir y someterse a sus efectos. La exclusividad complementa el concepto de la unidad, en el sentido de que la administración de justicia es exclusiva del Poder Judicial y al mismo tiempo excluyente respecto de cualquier otro órgano u organismo.

Según este principio, el Poder Judicial tiene el monopolio en la aplicación del derecho: sólo los órganos judiciales pueden aplicar las normas jurídicas a los litigios concretos; y además, sólo éste órgano pueden cumplir esta función y ningún otro. En atención a ello, la Constitución ha establecido, como regla general, que corresponde al Poder Judicial el avocamiento único y singular del estudio y solución de los diversos tipos de conflictos jurídicos. Este principio es una consecuencia del principio de división de poderes del Estado.

Para garantizar el cumplimiento de la inmunidad parlamentaria, prevista en el artículo 93 de la Constitución del Estado, necesariamente se tiene que incurrir en una clara interferencia de atribuciones inherentes al Poder Judicial, por parte del Congreso de la República o de la Comisión Permanente, interfiriendo la unidad y exclusividad de la función jurisdiccional, al permitirle atribuciones que sólo le compete al Poder Judicial, único órgano competente para administrar justicia, no pudiendo intervenir cuando un congresista ha incurrido en la comisión de un delito, si es que previamente no cuenta con la autorización correspondiente por parte del Congreso o de la Comisión Permanente, para que proceda o no a la privación de libertad y el enjuiciamiento. Pues la función jurisdiccional es propia del Poder Judicial y no del Poder Legislativo; en este caso, la interferencia a la unidad y exclusividad de la función jurisdiccional es evidente. El Poder Judicial tiene su propia estructura e instancias, la misma que no es aplicable cuando se trata de un Congresista de la República. Tampoco tiene la exclusividad de administrar justicia cuando se trata de un Congresista, porque en ambos casos se aplican normas de excepción, no comunes para el resto de ciudadanos.

Evidentemente al establecerse que los congresistas no pueden ser procesados ni presos sin previa autorización del Congreso o de la Comisión Permanente, desde que son elegidos hasta un

mes después de haber cesado en sus funciones; el Poder Judicial pierde competencia cuando se trata de juzgar y aplicar la pena que corresponde conforme a ley, cuando se trata de un Congresista de la República que ha incurrido en un presunto delito.

El principio de unidad y exclusividad de la función jurisdiccional, como se ha expuesto, permite que la función jurisdiccional sea ejercida por una entidad unitaria, a efectos de asegurar el cumplimiento del principio de igualdad ante la ley, previsto en el artículo 2. inciso 2) de la Constitución del Estado, garantizando que todos los justiciables se encuentren, en principio y como regla general, sometidos a los mismos tribunales, sin que se considere constitucional la existencia de fueros especiales o de privilegio en razón de la diferenciación de las personas por los cargos que ocupan o de cualquier otra consideración.

B. Vulneración al Principio de independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional

Este principio de la autonomía de la función jurisdiccional, según Monroy, es:

La única posibilidad de que un órgano jurisdiccional pueda cumplir a cabalidad con su función social de resolver conflictos de intereses y procurar la paz social. Ello se debe efectivizar intentando que su actividad no se vea afectada por ningún otro tipo de poder o elemento extraño que presione o altere su voluntad, es decir, la facultad para decidir (Monroy Gálvez, 2005, pág. 145)

La Constitución es clara al establecer que ninguna autoridad puede avocarse a causas pendientes ni interferir en el ejercicio de las funciones del órgano jurisdiccional. Esto quiere decir que cualquier interferencia constituye delito. Esto, lamentablemente, no siempre ocurre. La misma constitución haciendo mención a

este principio en la segunda parte del numeral 2 del artículo 139, señala que:

Ninguna autoridad puede avocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional ***ni interferir en el ejercicio de sus funciones***. Tampoco puede dejar sin efecto resoluciones que han pasado en autoridad de cosa juzgada, ***ni cortar procedimientos en trámite***, ni modificar sentencias ni retardar su ejecución. Estas disposiciones no afectan el derecho de gracia ***ni la facultad de investigación del Congreso***, cuyo ejercicio no debe, sin embargo, ***interferir en el procedimiento jurisdiccional ni surte efecto jurisdiccional alguno***. (El resalto es nuestro)

En cuanto al derecho de investigación del Congreso de la República, debe entenderse que, tal como lo señala el texto constitucional, aquél no se ve afectado por las disposiciones del inc. 2. del Art. 139. Sin embargo, se deja claramente establecido que el ejercicio de tales investigaciones no debe interferir en modo alguno en el proceso jurisdiccional ni debe surtir efecto jurisdiccional alguno. La facultad investigativa del Parlamento es más bien de carácter político y ético, y sus conclusiones no guardan relación alguna con el ejercicio de la función jurisdiccional. Aclaración que lamentablemente no siempre responde a la realidad, por cuanto el Congreso de la República casi siempre interfiere las investigaciones que corren a cargo del Ministerio Público, fundamentalmente en los casos en los que existen intereses políticos o están referidos a los grupos de poder económico, limitando de este modo el ejercicio de la función jurisdiccional.

La función jurisdiccional es independiente, ello constituye el presupuesto imprescindible para la correcta administración de justicia. Significa que estando en trámite un proceso judicial, ninguna autoridad u organismo puede avocarse a su conocimiento, ni interferir en el ejercicio de la función.

Sin embargo, el propio texto constitucional en el artículo 93, faculta el derecho de no poder ser procesado penalmente, menos detenido, cuando se trata de Congresistas de la República, permitiendo como excepción la detención de un Congresista por delito flagrante, en cuyo caso deben ser puestos a disposición del Congreso o de la Comisión Permanente dentro de las veinticuatro horas, a fin de que se autorice o no la privación de la libertad y el enjuiciamiento, ello también constituye una clara interferencia del Poder Legislativo contra el Poder Judicial, puesto que con ello se está violando el principio de independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional.

Todas las personas, sin excepción, deben estar sometidas a los mismos tribunales y procedimientos procesales, en este caso al Poder Judicial, sin la existencia de fueros especiales o de privilegio en razón de la diferenciación de las personas o por razón de cualquier consideración absurda, máxime si se trata de un representante del pueblo, que debe ser ejemplo y paradigma para sus representados.

En conclusión , la violación a este principio se configura al ser procesado o preso en caso de delito flagrante, previa autorización del Congreso o de la Comisión Permanente, contraviniéndose a lo establecido en la parte pertinente del artículo 139, numeral 2) de la Constitución Política del Perú de 1993, que en forma categórica establece que estando en trámite un proceso judicial, ninguna autoridad u organismo puede avocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional ni interferir en el ejercicio de su función; principio que resulta vulnerado al permitir la intromisión del Congreso o de la Comisión Permanente, en una atribución constitucional que sólo le compete al Poder Judicial, permitiendo no sólo una clara violación a la función jurisdiccional y a la función fiscal, sino una clara interferencia frente a las atribuciones de estos órganos naturales del Estado para ejercer función jurisdiccional y función fiscal, respectivamente.

C. Vulneración al Principio de Autonomía y atribuciones del Ministerio Público

La Constitución en su artículo 158 establece que “El Ministerio Público es un órgano autónomo.....”. Luego en el artículo 159 nos señala las atribuciones de este Órgano Constitucional autónomo. De la siguiente manera:

Artículo 159. Corresponde al Ministerio Público:

1. Promover de oficio, o a petición de parte, la acción judicial en defensa de la legalidad y de los intereses públicos tutelados por el derecho.
2. Velar por la independencia de los órganos jurisdiccionales y por la recta administración de justicia.
3. Representar en los procesos judiciales a la sociedad.
4. Conducir desde su inicio la investigación del delito. Con tal propósito, la Policía Nacional está obligada a cumplir los mandatos del Ministerio Público en el ámbito de su función.
5. Ejercitar la acción penal de oficio o a petición de parte.

Consideramos que para la presente investigación estas cinco atribuciones de las siete que estipula el texto constitucional se ven vulneradas con la prerrogativa de la inmunidad parlamentaria

Al respecto, el Tribunal Constitucional se ha manifestado en los términos siguientes:

El artículo 159 de la Constitución ha asignado al Ministerio Público una serie de funciones constitucionales, entre las que destacan la facultad de conducir o dirigir desde su inicio la investigación del delito, así como la de ejercitar la acción penal ya sea de oficio o a petición de parte. Si bien se trata de facultades discrecionales que, de modo expreso, el poder constituyente le ha reconocido al Ministerio Público; sin embargo, no pueden ser ejercidas, de manera irrazonable, con desconocimiento de los principios y valores constitucionales, ni tampoco al margen del respeto de los derechos fundamentales, antes bien, en tanto que el Ministerio Público es un órgano constitucional constituido y por ende sometido

a la Constitución, tales facultades deben ser ejercidas en estricta observancia y pleno respeto de los mismos.(Exp. N ° 06963 2013-PA/TC. FJ 1)

El Ministerio Público es titular de la acción penal, ello implica que tiene como atribución ejercitar la acción penal de oficio o a petición de parte. En este sentido, el constituyente le ha dado al Ministerio Público, el monopolio de la acción penal para que, previo razonamiento de la misma, califique y haga una primera evaluación sobre su procedencia, a través de una investigación preliminar para determinar si ésta procede o no ante el Poder Judicial.

Retomando el artículo 93 de la Constitución y en lo referente a como vulnera la autonomía y atribuciones del ministerio público con la prerrogativa de la inmunidad parlamentaria, nos damos cuenta que nos encontramos que tal autonomía se encuentra limitada, en principio porque el Ministerio Público no puede promover de oficio, ni a petición de parte, la acción judicial en defensa de la legalidad y de los intereses públicos tutelados por el derecho, contra ningún Congresista de la República; como tampoco podría velar por la independencia de los órganos jurisdiccionales y por la recta administración de justicia, cuando se trata de los Congresistas, esto por imperio de la propia Constitución del Estado.

Pero lo más evidente resulta para el cumplimiento de la atribución prevista por el numeral 4), del dispositivo constitucional acotado, esto es conducir desde su inicio la investigación del delito, incluso tratándose de delito flagrante, en cuyo caso el congresista tendría que ser puesto a disposición del Congreso o de la Comisión Permanente dentro de las veinticuatro horas, a fin de que a través del Poder Judicial se solicite el levantamiento de la inmunidad parlamentaria, a fin de que el Congreso o la Comisión Permanente autorice o no la privación de la libertad y el enjuiciamiento. Situación que como se ha puntualizado implica

una clara vulneración a la autonomía del Ministerio Público. Violación que igualmente se produce al impedir el cumplimiento de la atribución prevista en el numeral 5) del mismo dispositivo, esto es ejercitar la acción penal de oficio o a petición de parte, puesto que el propio ordenamiento constitucional le ha puesto una prohibición implícita, situaciones que a nuestro juicio constituyen claras vulneraciones por la existencia de la prerrogativa de la inmunidad parlamentaria, que debilitan no sólo al sistema democrático, sino al sistema de justicia en el país.

3.4. Propuesta de reforma de la inmunidad parlamentaria según los modelos en el Derecho comparado

Dentro del Derecho comparado, de preferencia pondremos como ejemplos a países Latinoamericanos, ante las críticas que han existido y aún subsisten al mantenimiento de la inmunidad parlamentaria, hemos podido identificar tres tipos de modelos para intentar dar una solución a la problemática de la inmunidad parlamentaria, cuales son los siguientes:

3.4.1. Modelo de control *ex post* del Congreso

Este modelo básicamente se fundamenta en que la inmunidad parlamentaria, no se analizaría *ex ante*, es decir, antes de que se inicie las investigaciones o procesos penales, sino que el control por parte del Congreso de la República, sería *ex post*, conforme se detalla:

Una propuesta de mayor interés, esta vez a nivel doctrinal, es la de Chiepa. Propone el autor que la intervención de la Cámara Congresal no sea preventiva, sino posterior a que la autoridad judicial haya completado los actos normales de persecución de los delitos, con obligación de informar a la asamblea interesada y con la facultad de esta última de intervenir determinando, en votación pública y con mayoría cualificada, la suspensión o revocación de los procedimientos judiciales, cuando se encontrasen elementos de injusta agresión. (Fernandez-Miranda Campomar, 1997, pág. 246)

Sin embargo, esta propuesta, en su aplicación concreta, crearía un problema quizá más grave que el que se trata de resolver, por un lado haría tensas las relaciones Parlamento-Poder Judicial como consecuencia de una revisión de la conducta judicial si detrás de esa conducta se esconde una persecución política. Por otro lado, que si bien es cierto dejaría la puerta abierta para que se investigue y procese a un congresista, el realizar un control posterior, puede causar conflictos innecesarios entre el Poder Judicial y el Congreso de la República, ya que éste último órgano entraría a revisar las decisiones del Poder Judicial, no a un nivel jurídico, sino político, lo cual podría generar que el Congreso, se revele y no cumpla con el mandato constitucional y legal, en proceder al levantamiento de inmunidad parlamentaria, o denegar la solicitud, pese a la existencia de indicios jurídicos de la comisión de un delito, generando con ello una mayor impunidad. Este es el modelo aplicado en Perú, que ha traído consecuencias más que obvias

3.4.2. Modelo de revisión *ex ante* por el Poder Judicial

Con este modelo de revisión *ex ante* por parte del Poder Judicial, se trata de quien realice el control *ex ante* de la denuncia penal que no contenga motivaciones políticas sea el Poder Judicial, a través de sus órganos de segunda instancia y/o la Corte Suprema, como máxima instancia del Poder Judicial, toda vez que se entiende que el Poder Judicial realizará una evaluación jurídica y no política de la denuncia penal, en la cual la resolución que emita, debe estar garantizada por el derecho a la debida motivación de las resoluciones judiciales y pueda ser impugnada, teniendo acceso a la doble instancia.

En ese sentido, una de las críticas de que el propio Congreso de la República, sea el órgano de levantar o no la inmunidad parlamentaria, estaría resuelta, dando esa facultad al Sistema de Administración de Justicia, a través del Poder Judicial. Con respecto a este modelo, Fernández-Miranda ha señalado:

Lo inadecuado de esta solución deriva de que los actos políticos, en cuanto actos constitucionales, no sean controlables por el Poder Judicial, sería absurdo que fueran los propios tribunales de justicia, que tengan la exclusividad de administrar justicia y la vez levantar la institución de la inmunidad parlamentaria. (Fernández-Miranda Campomar, 1997, pág. 247)

Aquí se puede evidenciar que si se sigue considerando que la inmunidad parlamentaria en la actualidad, protege contra los otros poderes del Estado, entonces sí tendría sentido mantener la inmunidad parlamentaria, sin embargo, como ya hemos explicado no consideramos que esos fundamentos sean suficientes y válidos para nuestro actual contexto. Por otro lado, si consideramos que hay que darle al Poder Judicial la potestad de revisar ex ante la solicitud de levantamiento de inmunidad parlamentaria ante sus órganos superiores o supremos, podría configurarse quizás que estas instancias puedan adelantar opinión en las futuras causas que puedan conocer, más aún, con ello no se supera las críticas en relación a la vulneración del derecho a la igualdad, al derecho de tutela jurisdiccional efectiva y debido proceso, podría también a su vez, generar mayor carga procesal para afrontar lo que retardaría y tornaría en ineficiente estos procedimientos.

En el Derecho Comparado, podemos señalar 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 está 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. Así, podemos señalar que la Constitución de Chile sigue este modelo, conforme se señala:

Constitución Política de Chile de 1980

Artículo 61.- Los diputados y senadores sólo son inviolables por las opiniones que manifiesten y los votos que emitan en el desempeño de sus cargos, en sesiones de sala o de comisión.

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.

3.4.3. Modelo de Abolición

Sobre el modelo de abolición, podemos señalar que en el Derecho Comparado, existen dos países, que han eliminado por completo la inmunidad parlamentaria, tanto la inmunidad de arresto como la inmunidad de proceso, y nos referimos a Colombia y a Bolivia.

El modelo colombiano, si bien es cierto elimina la inmunidad parlamentaria, si tiene un matiz para tener en consideración, que básicamente se refiere a que los congresistas pueden ser procesados y juzgados por las máximas instancias del Poder Judicial y no por la primera instancia, generando un proceso especial, lo cual también desnaturaliza un poco y afecta el derecho de igualdad, conforme se puede detallar a continuación:

Constitución Política de Colombia de 1991

Artículo 186. 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. (Artículo modificado por Decreto 1500 de 2002)

En relación a Bolivia, con la aprobación plebiscitaria de la Constitución del año 2009 se elimina la inmunidad parlamentaria, y dispone que no es aplicable la prisión preventiva, salvo delito flagrante, asimismo, no dispone ningún proceso especial para los congresistas, evidenciándose lo siguiente:

La Nueva Constitución Política de 2009, prescribe.
Art. 153. 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

Por último hay que tener en consideración que lo que se quiere con este modelo, es que no exista un procedimiento previo a cargo del Congreso de la República para poder investigar, arrestar, procesar y juzgar a los congresistas, sino que estos bajen al llano y sean como cualquier ciudadano y hagan valer sus derechos ante las instancias judiciales como cualquier persona, en ese sentido Neciosup refiere:

Una vez elegidos los congresistas aparecen los antecedentes judiciales que revelan la dudosa calidad de los mismos, y, en algunos casos, varios son acusados de delitos cometidos en pleno ejercicio de la función parlamentaria. En estos casos las acusaciones formuladas nos hacen ver que los partidos políticos, no han seleccionado adecuadamente a sus candidatos (Neciosup Santa Cruz, 2008, pág. 4)

En el mismo sentido argumenta Rezkalah.

Por lo que si se modifica el mecanismo de levantamiento de esta garantía, en el sentido que lo haga meramente informativo y no como requisito previo para el juzgamiento, exigiría a los partidos políticos una evaluación más exhaustiva de sus candidatos, lo que contribuiría a que la oferta de representantes políticos sea de mejor calidad; es decir, los partidos políticos, deben asumir las externalidades que genera la inmunidad parlamentaria. (Rezkalah Accinelli, 2012, pág. 28)

Caso que puede funcionar en Perú, eliminando de raíz la inmunidad parlamentaria, se tendría una mejor oferta de candidatos al congreso y los partidos políticos tradicionales o nuevos tendrían mayor cautela

en los antecedentes penales, judiciales y policiales de sus candidatos al Congreso de La Republica.

3.5. Propuesta del Autor

Se propone la eliminación del último párrafo del Artículo 93 de la Constitución Política del Estado, que lejos de ser una garantía constitucional se ha convertido en un mecanismo de impunidad, de esta manera, con esta modificación se seguirá fortaleciendo el Estado Constitucional y Democrático de Derecho, en la que se afirmen y ejerzan en forma real los derechos fundamentales de las personas en forma democrática e igualitaria. Para el fiel cumplimiento de las atribuciones y funciones de los órganos del Estado y de sus operadores, no hay razón que justifique ningún blindaje, pues todos deben tener las mismas garantías, los mismos derechos, obligaciones y responsabilidades constitucionales y legales. Sin prerrogativas ni privilegios, todos los ciudadanos son iguales ante la ley y no hay diferenciación por razón del cargo que se desempeña

Mantener la inmunidad parlamentaria dentro del texto constitucional, constituye una verdadera amenaza contra los derechos fundamentales, especialmente contra el principio de igualdad ante la ley; en consecuencia. Es necesario su eliminación para que el Ministerio Público, titular de la acción penal investigue a un congresista que ha incurrido en un presunto delito y el Poder Judicial, examine y juzgue a un representante del Congreso de la República.

Siguiendo el mismo orden de ideas, y apelando a los modelos del Derecho comparado se propone aplicar el modelo abolicionista en el Perú, modelo que suprime la inmunidad parlamentaria de los congresistas, con lo cual todas las críticas a esta prerrogativa constitucional desaparecerían. Obviamente para llegar a este modelo en el Perú, debe pasar por un proceso de reforma constitucional, en la cual los mismos congresistas, deberán suprimir esta prerrogativa que en muchos casos les beneficia y genera impunidad, situación difícil, pero no imposible.

CONCLUSIONES

1. La inmunidad parlamentaria es una prerrogativa constitucional que se encuentra consagrada en el tercer párrafo del artículo 93º de la Constitución Política del Perú, prerrogativa que tiene dos variantes, la inmunidad de arresto y la inmunidad de proceso. Cabe señalar que esta prerrogativa constitucional opera solamente para los delitos comunes, siendo que cuando nos encontramos ante delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, operaría el antejudicio político.
2. En cuanto a su procedimiento de levantamiento de la inmunidad parlamentaria por parte del Congreso de la Republica, adolece de muchas deficiencias y críticas, siendo las principales: la existencia de un número reducido de solicitudes procedentes, por los factores de riesgos y redes de corrupción que operan dentro del Congreso, que favorece al *lobby* y el manejo político y no jurídico de esta institución
3. Los fundamentos actuales para mantener la inmunidad parlamentaria ha generado muchas críticas al modelo constitucional, como la vulneración de Derechos Constitucionales de: igualdad ante la ley, la tutela jurisdiccional efectiva y el debido proceso; y Principios Constitucionales como: el de unidad y exclusividad de la función jurisdiccional, de independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional y la autonomía y atribuciones del Ministerio Público y finalmente generar una total impunidad.
4. En base a los fundamentos legales y sociales que nos proporciona el Derecho comparado, para poder contrarrestar o eliminar los efectos perniciosos que produce la inmunidad parlamentaria en Perú, creemos que el modelo más adecuado es el abolicionista, coherente con un Estado Constitucional y Democrático de Derecho, en el cual los congresistas, no gozan de ninguna inmunidad ni trato preferenciales ni procesos especiales para ser investigados, procesados ni juzgados, toda vez que en la condición de congresistas, deben dar el ejemplo de no evadir a la acción de la justicia.

RECOMENDACIONES

1. Se recomienda, al Poder Legislativo, modificar la constitución en lo referente a la Institución de Inmunidad Parlamentaria contemplada en el artículo 93 de la Constitución Política Del Perú, frente a la propuesta de proyectos de ley de algunos congresistas que han generado la iniciativa de eliminación de esta prerrogativa constitucional, obviamente si el congreso tiene la voluntad política y legislativa de modificar la constitución, se debe seguir las formalidades previstas por el artículo 206 de la misma Constitución.
2. Se recomienda, a los Partidos Políticos, hacer un seguimiento exhaustivo de los antecedentes penales, judiciales y policiales a los candidatos al Congreso De La Republica con la finalidad de limpiar la mala imagen de esta institución política bastante criticada, que al ser elegidos por la voluntad popular se convierten en los famosos “padres de la patria” y cuando menos deberían dar el ejemplo en el cumplimiento de las leyes que ellos mismos los crean y no evadir a la justicia.

LISTA DE REFERENCIAS

- Abellán García, A (1992). *El Estatuto de los Parlamentarios y los Derechos Fundamentales*. Madrid: Tecnos.
- Amprimo Pla, N. (2012). "La inmunidad parlamentaria". *Revista de Análisis Especializado de Jurisprudencia – RAE Jurisprudencia Lima, año IV, tomo 45, número 45*, 3-8.
- Bermúdez Tapia, L. (2012). "El procedimiento parlamentario de levantamiento de la inmunidad parlamentaria en el Congreso de la República". *Revista de Análisis Especializado de Jurisprudencia – RAE Jurisprudencia. Lima, año IV, tomo 45,, 9-13*.
- Campana Rios, J. (2010). "Inmunidad parlamentaria, acceso a la justicia y protección del derecho al honor". *Pensamiento Constitucional. Lima, año XIV, número 14*, 293-318.
- Eguiguren Preali , F. (2008). "Antejudio y Juicio Político en el Perú". *Pensamiento Constitucional. Lima, año XIII, número 13*, 111-162.
- Fernandez-Miranda Campomar, A. (1997). "La inmunidad parlamentaria en la actualidad". *Revista de Estudios Políticos España, número 215*, 207-249.
- García Chávarri, A. (2008). "Cuando las prerrogativas parlamentarias favorecen la impunidad algunas anotaciones críticas a la labor del congreso". *DERECHO & SOCIEDAD Asociación Civil. Lima, año XIX, número 31,, 117-128*.
- García García, E. (1989). *Inmunidad parlamentaria y Estado de partidos*. Madrid: Tecnos.
- Gómez Sarmiento, J. (1985). *La Inmunidad Parlamentaria en Colombia*. Bogotá: PUJ.
- Latorre Boza, D. (2010). "Inmunidad parlamentaria". *Revista DERECHO & SOCIEDAD Asociación Civil. Lima, año XIX, número 31,, 163-176*.
- Neciosup Santa Cruz, V. (2008). "*Inmunidad Parlamentaria (Legislación Comparada)*". lima: Centro de investigación, análisis temático y estadística CIAE.

Rezkalah Accinelli, E. (2012). "La inmunidad parlamentaria: ¿Una prerrogativa suficiente o necesaria?". *Revista de Análisis Especializado de Jurisprudencia – RAE Jurisprudencia Lima, año IV, tomo 45, número 45,* 23-29.

Santaolalla López, F. (1983). *Derecho Parlamentario Español*. Madrid,: Editora Nacional, Cultura y Sociedad,.

Tirado Barrera, J. A. (s.f.). "Inmunidad parlamentaria y derechos fundamentales: apuntes en torno al caso del congresista Javier Noriega". *En lus Et Ve ritas N° 11.PUC,Lima.*, 89-95.

Wieland Conroy, H. (2011). "Representación, mandato imperativo e inmunidad parlamentaria". *Gaceta Constitucional. Lima, tomo 40,*, 279-292.

SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Exp. N° 1011 - 2000 - HC/TC

Exp. N° 0006 - 2003 - AI/TC

Exp. N° 00013-2009 - PI/TC

Exp. N° 0026 - 2006 - PI/TC

Exp. N° 7289 - 2005 - PA/TC

Exp. N° 06963 - 2013 - PA/TC

CONGRESO DE LA REPUBLICA DEL PERÚ

Solicitud de levantamiento de Inmunidad 2006-2011. Recuperado el 7 de marzo de 2019 http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/TraDoc_expdig_2006.nsf/D_v02

Solicitud de levantamiento de Inmunidad 2011-2016. Recuperado el 7 de marzo de 2019 http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Expvirt_2011.nsf/D_v02

Proyectos de ley presentados y discutidos por el pleno del congreso. http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Expvirt_2011.nsf/D_v05?OpenForm&Start=1&Count=1000&Expand=1&Seq=2 recuperado el 14 de marzo de 2019