



UNIVERSIDAD NACIONAL DE CAJAMARCA
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
Escuela Académico Profesional de Derecho

XIX PROGRAMA DE ACTUALIZACIÓN PROFESIONAL

TRABAJO DE SUFICIENCIA PROFESIONAL
PARA OBTENER EL TÍTULO PROFESIONAL DE
ABOGADO

LA INMUNIDAD PARLAMENTARIA: PROBLEMÁTICA ACTUAL EN EL PERÚ Y
ANÁLISIS DE SU REGULACIÓN

PRESENTADO POR:
ADRIÁN RABANAL ORDÓÑEZ

Cajamarca, agosto de 2020.

Agradecimiento/ Dedicatoria

Mi agradecimiento total a mis padres, quienes con su apoyo y dedicación, han logrado que cumpla cada una de mis metas propuestas; a la facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Nacional de Cajamarca, a los docentes que con su esfuerzo hicieron lo posible por formarme como abogado y a nuestro señor por haberme permitido culminar mi preparación universitaria de manera satisfactoria.

INDICE

	Pág.
Agradecimiento/Dedicatoria	2
Lista de Abreviaturas	4
Título	5
Introducción	6
1. Aspectos metodológicos	8
1.1 Descripción del tema	8
1.2 Justificación	10
2. Objetivos	11
3. Metodología	11
Marco Teórico	13
1. Inmunidad Parlamentaria	13
1.1 Breve reseña de Inmunidad Parlamentaria	13
1.2 Concepto de Inmunidad Parlamentaria	14
1.3 Finalidad	15
1.4 Naturaleza Jurídica	16
1.5 Ámbito de Aplicación	17
1.5.1 Ámbito de Aplicación Material	17
1.5.2 Ámbito de Aplicación Temporal	18
1.5.3 Ámbito Espacial	20
2. Marco Legal	21
3. Proyecto de Ley N° 4416/2018-PE	24
Discusión / Análisis de Problema encontrado	25
Conclusión	39
Recomendaciones	40
Lista de Referencias	41

LISTA DE ABREVIATURAS

Artículo: Art.

Código Penal: CP

Código Procesal Penal: Código P. Penal

Constitución Política del Perú: CPP.

Expediente: Exp

Ministerio Público: MP.

Página: Pág.

Poder Judicial: PJ.

Reglamento del Congreso: RC.

Sentencia del Tribunal Constitucional: STC.

**LA INMUNIDAD PARLAMENTARIA: PROBLEMÁTICA ACTUAL
EN EL PERÚ Y ANÁLISIS DE SU REGULACIÓN.**

INTRODUCCIÓN

La presente monografía ha sido realizada con la finalidad de coadyuvar al sistema constitucional peruano, desarrollar mayor conciencia política y crítica en nuestra población, ello como parte un estado constitucional de derecho, para lo cual, se analizará las diferentes normas aplicables a la prerrogativa de la inmunidad parlamentaria, cuya regulación ha perdurado en el tiempo, aun con el constante cambio de Constitución Política con la que ha contado el Perú.

Partiendo de lo regulado en el artículo 93 de la Constitución Política del Perú, el cual establece como órgano competente de evaluar las solicitudes de levantamiento de inmunidad parlamentaria al Congreso de la República, teniendo en cuenta que el Tribunal Constitucional peruano ha señalado en diferentes jurisprudencias que este análisis está orientado a descartar denuncias con motivaciones políticas, las mismas que lograrían perturbar la correcta realización de las funciones encomendadas a un congresista.

El jurista Fernando Santaolalla, con respecto a las solicitudes de levantamiento de inmunidad parlamentaria, ha señalado que la regla debería ser la aprobación de estas y como excepción la negación de las mismas, evitando de esta manera una desnaturalización de la finalidad con la que ha sido creada dicha prerrogativa.

Teniendo en cuenta la actual incertidumbre política que está atravesando el Perú, y las constantes denuncias que vienen teniendo los distintos congresistas peruanos, pero sobre todo, el bajo porcentaje de aceptación del total de las solicitudes del levantamiento de inmunidad parlamentaria presentada por la Corte Suprema de Justicia ante el Congreso peruano, se analizará la capacidad con la que se viene desempeñando en su función de órgano revisor de esta prerrogativa tan importante y sobre todo, si podría seguir siendo el encargado de la revisión de estas solicitudes.

Se analizará lo regulado en el artículo 16 del Reglamento del Congreso peruano, en cuyo segundo párrafo se ha delimitado el ámbito de aplicación temporal de la inmunidad parlamentaria de proceso y deja a diversas interpretaciones la de detención, la misma que es utilizada para salvaguardar los intereses de los congresistas electos, para lo cual, se tendrá en cuenta el caso del ex congresista Benicio Ríos Ocsa.

Se hace necesario realizar un análisis de la legislación comparada sobre inmunidad parlamentaria, para de esta manera poder ver cómo es que otros países distintos al nuestro, vienen regulando esta prerrogativa y como es que ha ido evolucionando con el pasar del tiempo, ello para tener en cuenta posibles soluciones a los problemas que se encuentren en la actual regulación de esta prerrogativa en el Perú, ya que en algunos países se presenta con algunas variaciones y en otros se ha eliminado.

Finalmente, se analizará las propuestas presentadas por el Poder Ejecutivo mediante su Proyecto de Ley 4416/2018 al Congreso peruano, mediante el cual ha señalado determinadas modificaciones al artículo 93 de la Constitución Política del Perú, con la finalidad de mejorar su actual regulación, ante la cual ha planteado soluciones a problemas que no ha identificado y mucho menos ha expuesto su justificación, haciéndose necesario el presente trabajo monográfico.

1. ASPECTOS METODOLÓGICOS

1.1. Descripción del tema

Hablar de la prerrogativa inmunidad parlamentaria no es un tema nuevo, ya que esta se encuentra presente desde la Constitución de 1812 en su artículo 128, hasta la actual Constitución de 1993 en su artículo 93; la misma que ha sufrido modificaciones a lo largo de los años, en el constante cambio de Constitución que ha presentado el Perú, pero a pesar de ello, su estructura básica se ha mantenido, es decir, siempre ha sido el Congreso de la República el encargado de la evaluación de las solicitudes presentadas por parte de la Corte Suprema de Justicia.

El artículo 93 de la Constitución Política del Perú establece que, el órgano competente del levantamiento de esta prerrogativa es el Congreso de la República, quién tiene la función de evitar denuncias con contenidos políticos y de esta manera se perturbe el correcto desempeño de las funciones designadas a un congresista.

Por su parte, el artículo 16 tercer párrafo del Reglamento del Congreso peruano, regula el procedimiento a seguir ante la presentación de las solicitudes de levantamiento de inmunidad parlamentaria, estableciendo además que para la aprobación de las mismas, se necesita la mitad más uno del número legal de congresistas en la votación agendada del Pleno del Congreso.

Para el reconocido Jurista Fernando Santaolalla (1993) con respecto al levantamiento de inmunidad parlamentaria, ha señalado que la regla debería ser la aprobación de las solicitudes presentadas y como excepción la negación de la misma (pág. 89), lo cual no viene ocurriendo en la actualidad, debido a que según el portal oficial del Congreso de la República del Perú, entre los años 2016 y 2019, se ha solicitado el levantamiento de la inmunidad

parlamentaria a 10 congresistas, de los cuales solo se han aprobado tres, lo que representa el 30 % de aprobación del total de las solicitudes¹.

Haciéndose necesario realizar un análisis a la eficiencia y capacidad con la que se vendría desempeñando el Congreso de la República del Perú, ello como órgano competente del levantamiento de la inmunidad parlamentaria, para poder identificar las falencias en las que incurre y así poder llegar a concluir si debería seguir siendo el encargado más idóneo de evaluar las solicitudes presentadas por parte de la Corte Suprema de Justicia o si debería encargarse esta facultad a otra institución.

Debemos señalar también que, según lo establecido en el artículo 93 del Constitución Política del Perú, existiría protección por parte de esta prerrogativa a los congresistas proclamados electos, frente al inicio de un proceso penal o ante su detención, es decir, existirían dos tipos distintos de protección, para lo cual debemos tener en cuenta la última modificación que habría sufrido el artículo 16 del Reglamento del Congreso peruano en su segundo párrafo, mediante la cual se delimita el ámbito de aplicación temporal en cuanto a la inmunidad parlamentaria de proceso y se deja a interpretación la de detención, la cual podría ser utilizada para fines distintos a los cuales dieron origen a la creación de la inmunidad parlamentaria².

Por lo que es necesario analizar los alcances del ámbito de aplicación (temporal, material y territorial) del artículo 16 del Reglamento del Congreso peruano, para poder corroborar de esta manera, si es que un proceso penal iniciado con anterioridad a la proclamación de congresista electo, necesitaría la solicitud de levantamiento de inmunidad parlamentaria para su continuación o si es que al emitirse una sentencia durante el periodo congresal de este proceso ya iniciado con anterioridad, se necesitaría el

¹ Natasha Gutiérrez y Alberto Calixto. (2019). La Inmunidad Parlamentaria. Institución Proética Vol. I, pág. 23.

² Resolución Legislativa del Congreso 015-2005-CR, publicada el 3 de mayo de 2006.

levantamiento de inmunidad parlamentaria para su ejecución y posterior detención del congresista.

1.2. Justificación

El presente trabajo busca contribuir al mejoramiento del sistema jurídico del estado peruano y sobre todo a una mejor regulación de la inmunidad parlamentaria en el Perú, prerrogativa que encuentra importancia en la fortaleza de la división de poder, la cual le permite al poder legislativo realizar con mayor eficiencia su labor de fiscalización, sin recibir a cambio denuncias con contenidos políticos, mediante los cuales se logre perturbar el correcto desempeño en las funciones que se les ha encomendado.

Asimismo, evitar interpretaciones de determinados artículos en favor de la impunidad y la corrupción, haciendo uso de su regulación ambigua o contradictoria, fomentando de esta manera un mayor análisis al momento de realizar modificaciones, teniendo en cuenta que su solución no debe darse solo a corto plazo, sino a uno mediano y pensando en posibles situaciones a futuro, es por ello que, el análisis no solo debe estar circunscrito en el marco normativa de la inmunidad parlamentaria, sino también en la aplicación de casos en concreto, para poder tener un mayor panorama de la actual regulación de esta prerrogativa y su problemática.

La importancia de la inmunidad parlamentaria no solo está en su regulación, sino también en el órgano competente de aprobar o denegar las solicitudes de levantamiento de esta prerrogativa, ya que es este quien realizará el análisis correspondiente, es por ello que, se debe de describir la eficacia y capacidad con la que viene desempeñando sus funciones, para poder determinar si existe o no otra institución más idónea para esta facultad otorgada por la Constitución.

Por último, dar a conocer los alcances de la actual regulación de la inmunidad parlamentaria a la sociedad y de esta manera evitar presiones políticas hacia los congresistas, quienes en miras de las próximas elecciones y de ganar

votos, emiten leyes populistas sin el análisis debido, generando una gran afectación a nuestro sistema jurídico.

2. Objetivos

2.1. Objetivos Generales

Exponer la problemática actual sobre el levantamiento de la inmunidad parlamentaria por parte del Congreso de la Republica del Perú y el ámbito de aplicación de su regulación.

2.2. Objetivos Específicos

Analizar los antecedentes de las solicitudes presentadas al congreso, sobre levantamiento de inmunidad parlamentaria durante el periodo del 2016 - 2019.

Analizar la competencia del Congreso peruano para evaluar las solicitudes de levantamiento de la inmunidad parlamentaria.

Analizar el ámbito de aplicación temporal, material y territorial de la inmunidad parlamentaria en el Perú.

Exponer la legislación y tratamiento normativo a nivel comparado de la prerrogativa inmunidad parlamentaria.

Analizar la propuesta de reforma constitucional del artículo 93 de la Constitución del Perú realizada por parte del Poder Ejecutivo peruano.

3. Metodología

El principal método utilizado durante la presente investigación monográfica es el descriptivo y de manera complementaria se utilizó:

3.1. Método Exegético

El cual nos ha permitido comprender lo que efectivamente quiere establecer el legislador con el alcance literal de la norma en conflicto, tomando como referencia el texto legal positivo.

3.2. Método Dogmático

Para el efecto, se ha tenido que analizar los alcances del artículo 93 de la Constitución Política del Perú de 1993, además de otros dispositivos del texto constitucional vinculados a la Inmunidad Parlamentaria, como también se ha revisado la doctrina.

En este caso, el método dogmático resulta inherente a la investigación por tratarse de un estudio vinculado al derecho constitucional, el cual alcanza un mayor rigor en la teorización. Mientras que la exégesis trabaja fundamentalmente con normas legales, la dogmática recurre a la doctrina nacional y extranjera, al Derecho Comparado y, ocasionalmente, a la jurisprudencia.

3.3. Método Sociológico

A través del presente método se han aplicado conceptos y técnicas de investigación para reunir datos y su tratamiento para sacar conclusiones sobre hechos sociales.

MARCO TEÓRICO

1. Inmunidad parlamentaria

1.1 Breve reseña histórica sobre la Inmunidad Parlamentaria

La inmunidad parlamentaria remonta sus antecedentes en las instituciones medievales del derecho inglés, las cuales sostuvieron May y Anson citadas por Abellán A, tesis que estudia las llamadas *freedom of speech y freedom from arrest*, la cual en un inicio la inmunidad parlamentaria protegía frente a acciones de carácter civil y no frente a las criminales o penales. Es por ello que, cuando desapareció en Inglaterra la prisión por deudas, perdió sentido este privilegio y se puede notar que el Parlamento Británico³ tiene el mismo trato que cualquier otro ciudadano.

Otro antecedente de la inmunidad parlamentaria radica en el Parlamento Francés del siglo XVIII, en donde nace el dogma de la soberanía parlamentaria, pues este último fue entendido como el único órgano capaz de hacer presente y operante la voluntad del nuevo sujeto titular de la soberanía: la nación (García Eloy, 1989, pp. 441-442).

La prerrogativa de inmunidad parlamentaria se encuentra presente en el Perú desde la Constitución de 1812, en la que de manera peculiar cuando se intentaba acusar por hechos con contenido penales a un congresista, el único encargado de su juzgamiento era el Tribunal de Cortes y además se encontraban protegidos contra demandas civiles. El primer cambio que tuvo la inmunidad parlamentaria fue mediante la Constitución de 1823⁴, en la cual se optó por darle la responsabilidad sobre el juzgamiento de las acusaciones penales al Congreso.

³ El Parlamento del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, también conocido como Parlamento británico, es el órgano legislativo del Reino Unido y de sus territorios de ultramar, que solo tienen soberanía parlamentaria; es bicameral, incluyendo una Cámara Alta, llamada Cámara de los Lores, y una Cámara Baja, llamada Cámara de los Comunes.

⁴ La Constitución Política de 1823 fue promulgada el 12 de noviembre de 1823 por el presidente José Bernardo de Tagle, pero no llegó a regir, porque casi de inmediato fue suspendida, siendo restaurada en 1827.

Ya con la Constitución de 1826⁵ se introdujo que ningún congresista puede ser preso durante el ejercicio de sus funciones, teniendo como única excepción en el caso de flagrancia delictiva. Mediante la Constitución de 1834 se intentó probar un nuevo margen de aplicación temporal, la cual tenía inicio con la elección del congresista y culminaba cuando este era remplazado, cambio que no tuvo mucha duración, ya que con la Constitución de 1839⁶ se amplió el margen hasta 3 meses después de que el Congresista ha culminado sus funciones; cambios en este aspecto que se iban a dar durante las Constituciones siguientes con las que ha contado el Perú.

Teniendo ya con las Constituciones de 1979⁷ y 1993⁸ una regulación como la conocemos actualmente, la cual presentaba en ese momento cambios como considerar al congresista representante de la Nación y a su vez establecía que el inicio de esta prerrogativa se daba desde la elección del congresista hasta un mes después de haber culminado sus funciones.

1.2 Concepto de Inmunidad Parlamentaria

La inmunidad parlamentaria es una prerrogativa constitucional que ha sido otorgada a los congresistas de la república en su condición de miembros del parlamento, que establece como requisito previo para su procesamiento penal o su detención, la autorización del Congreso peruano⁹(Natasha y Alberto,2019, pág. 8).

⁵ La Constitución Política de 1826 fue promulgada el 30 de noviembre de 1826, fue elaborada por Simón Bolívar y es más conocida como Constitución Vitalicia.

⁶ Promulgada por Agustín Gamarra, presidente provisorio de la República, es conocida como la Constitución de Huancayo, vigente desde el 10 de noviembre de 1839 hasta el 27 de julio de 1855.

⁷ La Constitución Política de 1979 entró en vigencia el 28 de julio de 1980 y fue redactada por Asamblea Constituyente de 1978.

⁸ La Constitución Política de 1993 fue redactada a inicio del gobierno de Alberto Fujimori, siendo considera una de las que más duración a tenido.

⁹ Según lo establecido en el artículo 16 primer párrafo del Reglamento del Congreso de la República Peruano.

Para poder entender a la inmunidad parlamentaria, es necesario interpretar el artículo 93¹⁰ de la Constitución Política del Perú en dos sentidos, siendo el primero de estos el amplio, mediante el cual se entiende a esta prerrogativa como la indemnidad que tiene el Parlamentario frente a acciones judiciales que puedan ser promovidas en su contra; en cambio en sentido estricto, se entiende como aquel requisito previo de solicitud que se debe de presentar al Congreso para iniciar un proceso penal o detención (La Torre Derik, 2006, pág. 164).

Para la RAE¹¹, inmunidad parlamentaria es aquella garantía de protección funcional, mediante la cual, de un lado se prohíbe su detención y de otro se prohíbe su procesamiento o acusación, sin la autorización previa del Congreso de la República, quién sería el único organismo encargado de evaluar los pedidos de levantamiento de la misma según la Constitución.

1.3 Finalidad

La finalidad de la inmunidad parlamentaria es prevenir e impedir que se inicien procesos penales y/o detenciones que tengan un contenido estrictamente político y con ello se pretenda perturbar el funcionamiento del Congreso o alterar su conformación. (Sentencia del Tribunal Constitucional, 2003).

A partir de lo ya señalado, se debe entender entonces que, el Congreso peruano tiene como única función ante esta prerrogativa la de observar el contenido de la solicitud presentada por parte de la Corte Suprema de Justicia, pero no inmiscuyéndose en un análisis de culpabilidad o inocencia,

¹⁰ Art. 93 CPP: (...) No pueden ser procesados ni presos sin previa autorización del Congreso o la Comisión Permanente, desde que son elegidos hasta un mes después de haber cesado en sus funciones.

¹¹ Real Academia Española.

sino solo para descartar una motivación política, por medio de la cual se busque resquebrajar¹² las funciones encomendadas al Parlamentario.

Ante lo cual han surgido varias interrogantes con respecto al derecho a la igualdad con el que contaríamos todos los ciudadanos y la cual se encontraría regulada en el artículo 2 inciso 2 de la Constitución Peruana¹³, esto a raíz de que la forma en la que se sigue un proceso o detención contra un congresista es distinta a la de un civil¹⁴; ante lo establecido por parte del Tribunal Constitucional, esta solo puede ser aceptada porque la inmunidad parlamentaria no protege al congresista como persona, sino más bien protegería a la función que este realiza en el Parlamento y de esta manera evitar que se vea afectada (Proceso de Inconstitucionalidad, 2007).

1.4 Naturaleza jurídica

En relación a la naturaleza jurídica, según Tirado José Antonio (2006) 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 (pág. 126).

Este concepto nace de un análisis de cómo es que se viene llevando a cabo el proceso de levantamiento de inmunidad parlamentaria¹⁵, esto teniendo en cuenta que si el ministerio público quisiera iniciar una investigación en contra de un congresista electo, debe solicitar el levantamiento de esta prerrogativa por intermedio de la Corte Suprema al Congreso y estos serán los encargados de evaluarla; se debe dejar en claro que no es un “requisito” el cual se encuentre regulado de manera expresa en el código procesal penal y que no solo involucraría al proceso, sino también a la detención.

¹² Entendiendo el termino de resquebrajar, como generar una grieta en un contenido sólido, lo cual interrumpe el normal funcionamiento al cual ha sido encomendado.

¹³ Art. 2 CPP: Toda persona tiene derecho inc. 2 a la igualdad ante la ley (...).

¹⁴ Entendido el termino civil, como aquella persona que no ejerce función en un cargo público, como en este caso sería el de ser Congresista.

¹⁵ Proceso que se encuentra regulado en el artículo 16 del actual Reglamento del Congreso.

1.5 Ámbitos de Aplicación

1.5.1 Ámbito de Aplicación Material

En el presente ámbito se podrá analizar que especialidad del derecho es la que se encuentra protegida por la inmunidad parlamentaria, ya que como pudimos notar en la reseña histórica de esta prerrogativa, hasta la Constitución Política del Perú de 1834 se seguía estipulando que los congresistas estaban protegidos ante demandas civiles, acusaciones penales y no podían ser ejecutados por deudas¹⁶.

Con la actual Constitución Política del Perú se reafirmó la protección a los congresistas electos, pero si bien no se encontraría regulado de manera expresa en su artículo 93 el ámbito de aplicación material, esto se podría entender del artículo 16¹⁷ del Reglamento del Congreso, el cual en su segundo párrafo a establecido que los congresistas se encontrarían protegidos ante acusaciones de índole penal, teniendo como única excepción los casos de flagrancia delictiva.

Se debe señalar también que, según lo manifestado por el Tribunal Constitucional, la inmunidad parlamentaria no estaría protegiendo al congresista ante cualquier delito penal, sino solo contra los delitos comunes, por lo que se debe de realizar una diferenciación con la prerrogativa de antejuicio político, la cual se presentaría en el caso de delitos cometidos en función y se encuentra regulado en el artículo 99¹⁸ de la Constitución Política del Perú (Sentencia del Tribunal Constitucional, 2003).

¹⁶ Art. 46 CPP: Los Diputados y Senadores, mientras duren las sesiones, no pueden ser demandados civilmente ni ejecutados por deudas (...).

¹⁷ Art. 16 RC: (...) 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.

¹⁸ Art. 99 CPP: Corresponde acusar a la Comisión Permanente ante el congreso (...) a los Congresista por infracción de la Constitución y por todo delito que cometen en ejercicio de sus funciones y hasta 5 años después que se haya cesado en estas.

Cuadro I

Diferencia entre Inmunidad Parlamentaria y Antejucio Político según la STC N° 006-2003-AI/TC

	BENEFICIARIOS	PRIVILEGIO OTORGADO	ROL DEL CONGRESO	CONSECUENCIA	VIGENCIA
Inmunidad Parlamentaria	<ul style="list-style-type: none"> - Los congresistas de la República. - Defensor del Pueblo. - Miembros del TC. 	No es detenido, ni procesado penalmente, sin autorización previa del congreso,	Verificación de la ausencia de contenido político en la acusación.	Se permite la detención o el procesamiento.	Desde su elección, hasta un mes posterior de cesar sus funciones.
Antejucio Político	<ul style="list-style-type: none"> - Presidente de la República - Ministros de Estado. - Miembros del TC. - Miembros del CNM. - Vocales de la Corte Suprema. - Fiscales Supremos. - Defensor del Pueblo. - Contralor General de la República. 	No es procesado penalmente por la jurisdicción ordinaria.	Acusatoria.	De encontrarse responsabilidad, el Congreso actúa como entidad acusadora, deja sin efecto la prerrogativa y suspende de sus funciones al imputado. No sanciona.	Desde su elección, hasta cinco años después de haber cesado.

1.5.2 **Ámbito de Aplicación Temporal**

El presente ámbito vendría a ser el que más cambios a sufrido a lo largo de las Constituciones con las que ha contado el Perú, y la importancia de su identificación radica en que en ella se encontrará delimitado desde cuándo es que inicia la protección de la prerrogativa inmunidad parlamentaria y cuando deja de tener efectos ante un proceso o detención solicitado a un congresista.

El artículo 16 del Reglamento del Congreso¹⁹ a delimitado claramente que, dicha prerrogativa no protege a los congresista frente a procesos iniciados con anterioridad a su elección, para lo cual el Tribunal Constitucional ha

¹⁹ Mediante Resolución Legislativa N° 015-2005-CR, de fecha 3 de mayo del año 2006 se modificó el segundo párrafo del artículo 16 del Reglamento del Congreso

precisado que se considera el inicio de la inmunidad parlamentaria desde que el JNE²⁰ proclama quienes serían los congresistas elegidos mediante voto popular; entonces a partir de este momento es necesario y de forma indispensable la solicitud de levantamiento de inmunidad para iniciar un proceso o solicitar su detención (Proceso de Inconstitucionalidad, 2007).

Cabe señalar que, para la mayoría de autores como es el caso de Natasha y Alberto (2019) han precisado que mediante la modificación del segundo párrafo del artículo 16 del Reglamento del Congreso, se ha podido conseguir el pasar de una prerrogativa absoluta, que protegía frente a cualquier proceso sin importar la fecha de su inicio, a una con el carácter de relativa, la cual impone un límite temporal (pág. 12).

Ante tal afirmación es necesario aclarar que, no se debe tomar en cuenta la fecha en la que supuestamente se cometió el ilícito penal, sino la fecha en la que inicia el proceso, es decir, si el ilícito penal se cometió antes de la proclamación como congresista electo, pero el proceso se quiere iniciar con fecha posterior a éste, el congresista ya cuenta con la protección de la inmunidad parlamentaria; caso similar es de aquel proceso que ha iniciado con fecha anterior a la proclamación como congresista electo y se ordena su detención con fecha posterior, en este caso solo procederá, si es que el Congreso lo autoriza.

Además, debemos de tener en cuenta que, según lo establecido en el artículo 84 del código penal²¹, el plazo prescriptivo del supuesto delito queda suspendido hasta que se emita una respuesta por parte del Congreso ante la solicitud de levantamiento de inmunidad presentado, lo que quiere decir en pocas palabras que, una vez aprobada o negada la

²⁰ Jurado Nacional de Elecciones, cuya función se encuentra regulada en la Ley Orgánica N° 26486, publicada el 21 de junio de 1995, la cual en su artículo 2 primer párrafo establece "Es fin supremo del Jurado Nacional de Elecciones velar por el respeto y cumplimiento de la voluntad popular manifestada en los procesos electorales".

²¹ Art. 84 CP: Si el comienzo o la continuación del proceso penal depende de cualquier cuestión que deba resolverse en otro procedimiento, se considera en suspenso la prescripción hasta que aquel quede concluido.

solicitud por parte del Congreso, comienza a correr nuevamente el plazo prescriptorio.

A raíz de ello debe entenderse que, el tiempo de mandato durante el cual los parlamentarios están protegidos por la inmunidad parlamentaria, comprende también los períodos entre sesiones o fuera de sesiones, es decir, cuando las Cámaras no están reunidas, por lo que se considera que el ámbito temporal de aplicación, corresponde desde el día que han sido elegido congresistas, hasta un mes después de haber terminado sus funciones congresales. (ABELLÁN, Ángel. 2006, pág. 76).

1.5.3 Ámbito de Aplicación Espacial

Una vez identificado a quién le correspondería la protección de la prerrogativa inmunidad parlamentaria, el tiempo ante el cual se encontraría protegido y la especialidad del derecho, es necesario precisar el ámbito de aplicación espacial.

El cual para La Torre Derik (2006) este ámbito se circunscribe al territorio peruano²², por lo que fuera de este último no tiene vigencia, aunque se hace necesario precisar que según el artículo 2 de la ley N° 29375²³ los congresista de la República cuentan con pasaporte diplomático, lo que los hace en el extranjero sujetos de protección, la cual según lo establecido en el artículo 6²⁴ del mismo cuerpo normativo establece que la misma se perderá con el levantamiento de esta prerrogativa (pág. 167).

²² Art. 54 CPP: El territorio del Estado es inalienable e inviolable. Comprende el suelo, el subsuelo, el dominio marítimo y el espacio aéreo que los cubre.

²³ Art. 2 de la ley 29375: Tienen también derecho al pasaporte diplomático, mientras dure su mandato o ejerzan sus funciones, según el caso, las siguientes personas: (...) Los Congresistas de la República.

²⁴ Art. 6 de la ley 29375: Se perderá el derecho al uso de pasaporte diplomático por separación del cargo o función, levantamiento de la inmunidad parlamentaria o sentencia judicial condenatoria.

2. Marco Legal

2.1 Legislación peruana

En nuestra legislación, la prerrogativa de inmunidad parlamentaria se ha encontrado presente desde la Constitución de 1812, la cual a lo largo de los años y con el cambio constante de Constitución ha sufrido innumerables modificaciones, siendo la última de estas la regulada en el artículo 93 de la Constitución Política de 1993²⁵, mediante la cual se ha establecido que los congresistas son representantes de la Nación, que no podrían ser procesados, ni detenidos sin autorización del Congreso de la Republica, además de ello se estableció que la protección abarca desde que son elegidos hasta un mes después de culminar sus funciones, teniendo como única excepción la flagrancia delictiva.

A su vez se encuentra regulada en el artículo 16 del Reglamento del Congreso²⁶, mediante la cual se puede apreciar la delimitación en cuanto al ámbito de aplicación material, que vendría a ser frente a delitos penales comunes; el ámbito temporal, la cual inicia desde que el congresista ha sido proclamado electo, hasta un mes después de haber culminado sus funciones encomendadas; además de ello señala el procedimiento que se sigue a partir de que el Congreso ha recibido la solicitud de levantamiento de esta prerrogativa por parte de la Corte Suprema de Justicia.

En los artículos 452 y 453²⁷ del Código Procesal Penal establece que en los casos de flagrante delito, el funcionario deberá ser puesto a disposición del Congreso o Tribunal Constitucional, a fin de que se

²⁵ Art. 93 CPP: (...) 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 (...).

²⁶ Art. 16 RC: (...) 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.

²⁷ Art. 453 Código P. Penal: (...) El Juez de oficio o a petición de parte, previa audiencia, elevará los actuados respecto de aquél al presidente de la Corte Superior correspondiente para que por su conducto se eleven las actuaciones al Congreso o al Tribunal Constitucional, según el caso, a fin de que se expida la resolución de autorización de procesamiento. Desde el momento en que se dicte la resolución, que es inimpugnable, se reservará lo actuado en ese extremo a la espera de la decisión de la autoridad competente, sin perjuicio de continuar la causa si existen otros procesados.

autorice la detención o enjuiciamiento, de ello se desprende que se tienen establecidas las reglas del proceso y elevación del requerimiento de autorización de procesamiento, teniendo como punto de partida la solicitud generada por parte del Juez a cargo del caso, la cual se puede dar de oficio o a pedido de parte; se debe tener en cuenta que para ser puesta de conocimiento del Congreso, se necesita la aprobación de la comisión de levantamiento de Inmunidad parlamentaria, quien lo remitirá al presidente de la Corte Suprema y este a su vez al Congreso.

2.2 Legislación Comparada

2.2.1 Legislación Colombiana

Colombia es uno de los pocos países que no cuenta con la prerrogativa de inmunidad parlamentaria, la misma que la eliminó en su Constitución de 1991, pero que cuenta con una regulación especial, ya que en el artículo 186 de su Constitución Política se fija que los delitos que sean cometidos por los congresistas serán conocidos única y exclusivamente por la Corte Suprema de Justicia, es decir, carecen de esta prerrogativa, pero no pueden ser procesados por ninguna otra instancia que no sea el más alto tribunal de justicia de ese país. Para el caso de flagrancia delictiva, deberán ser puestos a disposición de la citada corporación.

2.2.2 Legislación Chilena

Chile es uno de los países latinoamericanos que conserva la inmunidad parlamentaria, según lo establecido por el artículo 61 de su Constitución; pero este país presenta una variante, ya que señala que sólo puede acusarse penalmente o privar de libertad a un parlamentario previa declaración de la Corte de Apelaciones del lugar del delito; entendiéndose a la Corte de Apelaciones, como Tribunales Ordinarios y Colegiados, pertenecientes al Poder Judicial.

2.2.3 Legislación Argentina

Argentina es un país que aún mantiene la inmunidad parlamentaria, la cual se encuentra regulada en el artículo 38 de su Constitución Política; en este caso a diferencia de Perú, la prerrogativa de inmunidad parlamentaria solo abarca en relación al arresto, más no al proceso, esto desde el día de su elección hasta el cese de sus funciones; el encargado del levantamiento de esta prerrogativa es el Congreso.

2.2.4 Legislación de Estados Unidos

En Estados Unidos la inmunidad parlamentaria está referida únicamente a casos de detención de parlamentarios, salvo que se trate de comisión de traición, perturbación del orden público o felonías, que son delitos tan graves como el homicidio, violación carnal o secuestro.

2.2.5 Legislación Mexicana

En México la inmunidad parlamentaria es conocida como fuero Constitucional, no existe diferencia, como sí la hay en Perú, entre la inmunidad parlamentaria y la acusación constitucional, ya que en México ambas figuras son reguladas bajo un mismo procedimiento en la Ley Federal; además que en este país, la Cámara de Diputados puede recibir acusación de cualquier persona o del Ministerio Públicos contra sus integrantes, en cambio en el Perú el pedido de levantamiento de inmunidad parlamentaria es recibida únicamente de la Corte Suprema de la República.

3. Proyecto de ley N° 4416/2018-PE presentado por el Poder Ejecutivo²⁸

El Poder Ejecutivo mediante el presente proyecto de ley, ha buscado la reforma de la actual regulación del artículo 93 de la Constitución Política del Perú, la cual regula a la prerrogativa de inmunidad parlamentaria y antejuicio político.

En todo momento ha señalado que se debe conservar esta prerrogativa, pero se le deberían hacer determinadas modificaciones, comenzando con otorgarle a la Corte Suprema de Justicia la labor de verificar la motivación que contendría las denuncias por delitos penales contra los congresistas electos, dándoles un plazo de treinta días hábiles para que estos puedan emitir una respuesta y además sea esta la encargada de procesar a los congresistas; teniendo como argumento principal, el de evitar la politización de las denuncias y posibles negociaciones con carácter político.

Además, con referencia a hechos que hayan sucedido con anterioridad a ser proclamados electos, la inmunidad parlamentaria no protegerá a los congresistas frente al inicio de un proceso y mucho menos ante la detención; agregando también que en el caso de flagrancia delictiva serán puestos a disposición de manera directa con el Fiscal de la Nación, lo que ocurriría de manera similar, cuando se llegue a la conclusión de que se estaría ante un delito de función.

²⁸ Recibido por el Congreso de la República el 04 de junio del 2019, mediante oficio N° 150-2019-PR el cual fue elaborado por el presidente de la Republica Martin Alberto Vizcarra Cornejo y el presidente del Consejo de Ministros Salvador del Solar Labarthe.

DISCUSION / ANALISIS DE PROBLEMAS ENCONTRADOS

Del análisis de las diversas constituciones con las que ha contado el Perú, se aprecia que la prerrogativa inmunidad parlamentaria es materia de regulación desde la Constitución de 1812 en su artículo 128, la cual nació con la finalidad de proteger a los congresistas frente a posibles opresiones que pudieran tener por parte del Poder Ejecutivo o ante denuncias que tengan motivaciones políticas, con las cuales se lograría una perturbación en las funciones para las que habrían sido designados (Sentencia del Tribunal Constitucional, 2003).

Pese a las modificaciones que ha presentado, la inmunidad parlamentaria ha mantenido su estructura básica, es decir, ha perdurado la finalidad de protección otorgada a los congresistas y siempre ha sido el propio parlamento el encargado de aprobar o no el levantamiento de la misma.

La prolongación en el tiempo de esta estructura, ha generado que actualmente el 71% de las personas en el Perú respalde que la inmunidad parlamentaria sea reformada²⁹, esto a raíz de la incertidumbre política por la cual pasa el país, ya que es un común denominador escuchar tanto en medios de comunicación, como en la propia población, mencionar expresiones como “otorongo no come otorongo”, haciendo alusión a que no se le puede pedir al propio Congreso que permita el sometimiento a un proceso judicial o a la detención de uno de sus integrantes.

Como punto de partida es menester recordar que, nuestra Constitución a través de su artículo 93³⁰ le ha encomendado al Congreso la tarea de verificar el contenido de las solicitudes emitidas por parte de la Corte Suprema de Justicia, las cuales son generadas con la finalidad de iniciar un proceso o solicitar la

²⁹ La República. (2019). Encuesta realizada por DATUM sobre la inmunidad parlamentaria. Consulta realizada: el 08 de febrero del 2020, Sitio web: <https://larepublica.pe/politica/1411177-congreso-71-respalda-eliminacion-inmunidad-parlamentaria-datum/>

³⁰ Art. 93 CPP: (...) No pueden ser procesados ni presos sin previa autorización del Congreso o la Comisión Permanente, desde que son elegidos hasta un mes después de haber cesado en sus funciones.

detención de un congresista, haciendo de esta manera que el Congreso sea el único órgano encargado de aprobar o no este pedido.

Sobre la base de ello, nos remitiremos al análisis estadístico obtenido por parte de la Institución Proética, la cual presentó en el año 2018 una solicitud de acceso a la información pública al Congreso de la República, para que remita información en relación a los procesos de levantamiento de inmunidad parlamentaria de los periodos 2016 al 2019.

Cuadro 02
Periodo de Sesión 2016-2019

N°	Congresista	Delito(s)	Comisión de Levantamiento de Inmunidad	Pleno del Congreso
01	Richard Acuña Núñez	Fraude Procesal	Improcedente	-
02	Wilbert Rosas Bertrán	Peculado Doloso	Improcedente	-
03	Edilberto Curro López	Falsedad Genérica	Improcedente	-
04	Betty Anacul Gómez	Falsificación de documento Público	Improcedente	-
05	Benicios Ríos	Colusión Agravada	-	Aprobado
06	Edwin Donaire	Peculado	Procedente	Aprobado
07	Yesenia Ponce	Falsedad Genérica	Procedente	Pendiente
08	Moisés Mamani	Tocamiento Indebido	Procedente	Aprobado
09	Moisés Mamani	Falsedad Ideología	Procedente	Pendiente
10	Betty Ananculí Gómez	Falsedad de Declaración	Admita	Pendiente

Fuente: Institución Poética (2019), pág. 23; consulta: 09 de febrero del 2020

El presente cuadro muestra de manera detallada un resumen de todos los pedidos de levantamiento de inmunidad parlamentaria realizados por la Corte Suprema de Justicia y se verifica que de 10 solicitudes, solo se aprobaron 3 en los últimos años (2016 – 2019), el caso de Benicio Ríos, Edwin Donayre y Moisés Mamani; lo que vendría a representar el 30 % de aceptación, y con ello se rompería lo señalado por el jurista Fernando Santaolalla (1993) con respecto al levantamiento de inmunidad parlamentaria, en la que se debería tener como regla la aprobación y como excepción negación de la misma.

Esto en razón de lo ya aclarado por el Tribunal Constitucional, al respecto de que el único deber del Congreso es descartar denuncias penales con motivaciones políticas, más no realizar un examen de culpabilidad o inocencia, ya que debemos recordar que el Poder Legislativo no cuenta con jurisdicción y que todo análisis en contrario generaría la desnaturalización de la prerrogativa³¹ (Proceso de Inconstitucionalidad, 2007).

Lo cual nos da a entender que, las 7 solicitudes negadas por parte del Congreso vendrían a darse porque cuentan con contenido de índole político y que 3 únicamente aprobadas, son realizadas conforme al ordenamiento jurídico. Hecho que nos llevaría a preguntarnos por el manejo que vendría realizando la Corte Suprema de Justicia de estas solicitudes; pero conforme vamos a ir analizando la competencia con la que viene desempeñándose el Congreso frente a esta prerrogativa, nos daremos cuenta de que ello no es así y que sucede todo lo contrario, porque la inmunidad parlamentaria está siendo utilizada de manera diferente a la finalidad con la que nació.

Al respecto se debe de señalar en primer lugar que, el Congreso de la República es un órgano político por excelencia, dentro del cual los distintos grupos pertenecientes al Parlamento se encontrarían sujetos a negociaciones que se pueden hacer mutuamente, a fin de conseguir sus objetivos partidarios. (Zavala Rosales, 2017, pág. 20).

Un claro ejemplo es lo sucedido a finales del año 2017, cuando se expusieron al público grabaciones realizadas por el excongresista de Fuerza Popular Moisés Mamani, el cual mediante una cámara oculta logró captar a los excongresistas Kenji Fujimori, Bienvenido Ramírez y Guillermo Bocangel ofreciendo a este determinadas obras para su Región de origen, todo esto a cambio de que vote en sentido contrario de su bancada y de la vacancia del ex Presidente Pedro

³¹ Entendiendo el termino desnaturalización, como la utilización de algo de manera distinta a la razón por la cual se habría creado.

Pablo Kuczynski, lo que generó no solo dar a conocer el presunto manejo interno de las votaciones del Congreso, sino también que el ministerio público en junio del 2018 formalice investigación contra los tres ex congresistas³².

De la forma de actuar de los integrantes del Congreso Peruano se puede advertir además que, es el propio Parlamento quién a través de la inmunidad parlamentaria hace un blindaje³³ a sus propios miembros, ya que actualmente el ser congresista es símbolo de impunidad y en muchos casos se busca ser elegido congresista, no por lo que esto representa, sino porque una vez siendo elegidos y aun cuando éstos hayan cometido el delito con anterioridad y no se haya iniciado un proceso penal, esto dependerá de lo que el Congreso decida para que se inicie una investigación o para que se efectúe una detención, teniendo de esta manera una amplia libertad de actuación con la seguridad de que se encuentran protegidos.

El supuesto antes descrito, desbarataría aquella justificación realizada por el Tribunal Constitución frente a la igualdad de proceso que tiene todo ciudadano, la cual no permite discriminación alguna, porque se protegía al congresista no como persona, sino a la función que realiza, pero qué pasa si este realiza funciones distintas a las cuales se le encomendaron, es decir, su deber es la de representar, legislar y fiscalizar, agregándose que en el caso de la inmunidad parlamentaria se encarga de descartar persecuciones políticas, pero es evidente que el poder otorgado está siendo utilizado para ir más allá de lo permitido, generando en algunos casos obstaculización en las investigaciones o impidiendo la ejecución de una sentencia en contra de los Parlamentarios.

En el caso del ex congresista Edwin Donayre Gotzch, quién fue sentenciado en primera instancia el 27 de agosto del año 2018, al ser hallado responsable del

³² Diario El Comercio. (2020). Claves sobre la presunta compra de votos. Consulta realizada el:08 de febrero del 2020, de - Sitio web: <https://elcomercio.pe/politica/kenji-fujimori-las-claves-sobre-el-caso-de-la-presunta-compra-de-votos-noticia/?ref=ecr>

³³ Entendido esto como la protección que ejerce el grupo parlamentario con los congresistas que tienen los mismos intereses.

robo de combustible asignado a la Región Militar del Sur, de la cual era jefe en el año 2006, por lo que la entonces comisión de levantamiento de inmunidad parlamentaria del Congreso rechazó la solicitud presentada por la Corte Suprema, argumentando que solo se trataba de una sentencia de primera instancia (no firme), calificación que no le correspondía realizar según las facultades que la misma Constitución le otorgó frente a esta prerrogativa. Al haberse ratificado ya en el presente año la sentencia, recién el Congreso aprobó el levantamiento, lo que provocó que en el transcurso de este proceso el congresista se diera a la fuga.

Es evidente que hasta para la ejecución de medidas coercitivas se necesita la aprobación del Congreso y esto generado como consecuencia de la contradictoria regulación del segundo párrafo del artículo 16 del Reglamento del Congreso, en la cual para que se haga efectiva la detención se debe solicitar al Congreso el levantamiento de esta prerrogativa, aun cuando el proceso ya ha sido iniciado con anterioridad³⁴.

Se ha dejado sendado el oportunismo y las negociaciones bajo la mesa en el juego político para salvar a un miembro del Congreso, toda vez que:

La concesión de un suplicatorio o una declaración de procedencia, se realiza a partir de consideraciones mayoritarias o de oportunidad política del encubrimiento del ilícito, la decisión de la Cámara ha dejado de evaluar objetivamente el *fumus persecutionis* para responder a veces a cierto corporativismo y otras simplemente a bloque partidista” (Rivera 2012, pág. 237).

Los pactos políticos entre los congresistas, constituye un elemento subjetivo que impide una correcta realización del procedimiento de levantamiento de

³⁴ Rpp Noticias. (2020). Caso Edwin Donayre, de - Sitio web: <https://rpp.pe/politica/congreso/edwin-donayre-congreso-aprobo-levantar-la-inmunidad-parlamentaria-noticia-1194760?ref=rpp>

inmunidad parlamentaria, el cual se encontraría especificado en el artículo 16 del Reglamento del Congreso, toda vez que proteger al colega cuestionado es más relevante, sin importar si se limita los ámbitos de fiscalización, persecución de delitos del Poder Judicial y Fiscalía (Bermúdez 2012, pp. 19-21).

Debemos tener en cuenta que, este resguardo por parte del Congreso, no solo se puede apreciar en el blindaje³⁵ que se otorga a quienes formarían parte de un determinado grupo político o que apoyan a la mayoría parlamentaria, si no también es visible cuando un congresista no cuenta con el apoyo de su bancada, como es el caso del ex congresista Eulogio Amado Romero “come oro”³⁶, que no le quedó otra opción, que pedir él mismo, el levantamiento de esta prerrogativa.

Es menester traer a colación el caso del excongresista Daniel Enrique Salaverry, quién formó parte en su momento del partido de Fuerza Popular y llegó a ser presidente del Congreso por el apoyo de la mayoría parlamentaria que representaba su bancada, pero esto se tornó distinto, cuando el excongresista no seguía los lineamientos propuestos por esta, por lo que en una oportunidad presentaron una moción de censura en su contra.

Para poder entender cómo es que se está desarrollando actualmente la prerrogativa de inmunidad parlamentaria, se debe poner en práctica los conceptos, normas aplicables y pronunciamientos del Tribunal Constitucional en un caso en concreto, ya que de esta manera se podrá hacer notar las falencias en su regulación, teniendo en cuenta un dicho popular “la práctica es distinta a la teoría”, para tal efecto hemos decidido utilizar el caso del ex congresista Benicio Ríos Ocsa, el cual luego de haberse llevado un proceso en su contra,

³⁵ Idem.

³⁶ La Fiscalía de la Nación solicitó con fecha 05 de octubre del 2011, el levantamiento de inmunidad parlamentaria, siendo señalado como el promotor principal de la minería informal y de la búsqueda de oro empleando dragas; siendo el mismo congresista quién posteriormente se allano a dicho pedido y con fecha 23 de febrero del 2012, el Congreso de la República aprobó la solicitud por unanimidad.

fue sentenciado a 7 años de pena privativa de libertad, por haber cometido los delitos de cohecho pasivo y colusión³⁷.

Se debe señalar que, según lo establecido en el artículo 16 del Reglamento del Congreso, el inicio de la protección de la inmunidad parlamentaria es cuando el congresista ha sido proclamado electo y no se protegería contra procesos que han iniciado con anterioridad a ello.

Esto en referencia a los argumentos esgrimidos por ambas partes procesales en base a la interpretación individual del mencionado artículo durante el presente caso, siendo el primero de estos el dado por la comisión de levantamiento de inmunidad parlamentaria de la Corte Suprema de Justicia, quién ha señalado que si el proceso penal en contra del excongresista se inició con anterioridad a ser proclamado electo, ya no sería necesario presentar la solicitud de levantamiento de dicha prerrogativa para hacer efectiva la detención especificada en la sentencia, teniendo en cuenta que por parte del Poder Judicial se solicitó una orden de captura.

Interpretación totalmente contraria la que a voces se entendía por parte del Congreso, quienes desde un inicio han manifestado que antes de haberse emitido la orden de captura, debería haberse solicitado el levantamiento de esta prerrogativa, en referencia a que el excongresista aún se encontraría protegido frente a la detención, dado que este se encuentra en el ejercicio de sus funciones congresales; por su parte el abogado defensor del ex congresista presentó una demanda de Habeas Corpus.

Ante ello, debemos recordar lo ya señalado en el apartado del marco teórico, en referencia a que el artículo 93 de la Constitución Política del Perú puede ser

³⁷ Diario Correo. (2018). Caso Benicio Ríos. Consulta realizada el:08 de febrero del 2020, de - Sitio web: <https://diariocorreo.pe/politica/inmunidad-parlamentaria-poder-judicial-analiza-caso-congresista-benicio-rios-837281/>

interpretado en dos sentidos; en sentido amplio, se entiende a esta prerrogativa como la indemnidad que tiene el Parlamentario frente a acciones judiciales que puedan ser promovidas en su contra; en sentido estricto, se entiende como aquel requisito previo de solicitud que se debe de presentar al Congreso para iniciar un proceso penal o detención (La Torre Derik, 2006, pág. 164). Para lo cual el máximo intérprete de la Constitución ha señalado que, depende del Congreso de la Republica adoptar cualquiera de ellos, acrecentando de esta manera la incertidumbre de la aplicación en forma correcta³⁸.

Es por esta razón que la gran mayoría de autores como Tirado José Antonio (2006) han establecido que la naturaleza jurídica de esta prerrogativa vendría a ser la de un requisito de procedibilidad, entendido ello como aquel requisito indispensable para poder iniciar un proceso durante el periodo en el que el congresista se encuentre desempeñando sus funciones (pág. 126).

Se debe tener en cuenta que el artículo 16° del Reglamento del Congreso ha establecido que la inmunidad parlamentaria protege al congresista frente a delitos de índole penal, y el Tribunal Constitucional ha aclarado en su oportunidad que estos serían delitos penales comunes, lo que logra hacer una diferenciación con el antejuicio político (Sentencia del Tribunal Constitucional, 2003).

En el presente caso podemos observar que, serían delitos especiales por los que habría sido sentenciado el ex congresista y que por ende no se encontraría inmerso en la regla expuesta con anterioridad, pero para ello debemos aclarar que esta diferenciación se realiza para aquellos delitos que se cometan durante el periodo congresal y no para los cometidos con anterioridad a este.

³⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional en el Exp. 0026-2006-PI/TC, fundamento 27.

No debemos olvidar la finalidad con la que ha sido creada esta prerrogativa, la de evitar que se inicien procesos o detenciones con motivaciones estrictamente políticas, siendo la única evaluación que debe realizar el congreso frente a las solicitudes presentadas (Sentencia del Tribunal Constitucional, 2003). Lo cual lleva a darnos cuenta en el presente caso que, si bien para emitirse una sentencia condenatoria se necesita el grado de certeza en el Juez, la misma que se logra al finalizar las distintas etapas procesales, siendo más específicos el juicio oral y logrando con ello corroborar la comisión de un ilícito penal; se genera de esta manera la interrogante de si ello no es suficiente para descartar contenidos políticos en las solicitudes presentadas por la Corte Suprema de Justicia.

Para lo cual, se debe tener en cuenta que todo análisis distinto a las solicitudes presentadas, generaría una desnaturalización de esta prerrogativa, es más, el propio Tribunal Constitucional ha establecido que la presente no es un derecho personal, sino institucional, ya que no se protege al congresista como tal, sino a la función de representación, legislación y fiscalización que realiza en el Congreso, la cual no debe de ser perturbada, ni mucho menos interrumpida para una mayor eficiencia en su desarrollo, justificación que generaría que no se vulnere el derecho a la igualdad de ser procesados por parte de los demás ciudadanos (Proceso de Inconstitucionalidad, 2007).

Entonces, en el presente caso podemos señalar que según lo establecido en el artículo 16 de Reglamento del Congreso, el ámbito de aplicación temporal tiene sus inicios desde que el Jurado Nacional de Elecciones proclama al congresista electo hasta un mes después de culminada sus funciones³⁹, por lo que en parte tiene razón lo señalado por la Corte Suprema de Justicia, ya que no se necesitó solicitud de levantamiento de inmunidad parlamentaria para continuar con el proceso en contra del excongresista, porque la misma se llevó a cabo antes de ser elegido; pero a su vez tiene razón lo señalado por el Congreso, ya que la misma norma a delimitado tanto el inicio de un proceso penal, como la detención

³⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional en el Exp. 0026-2006-PI/TC, fundamento 29.

de un congresista y estando este en el ejercicio de sus funciones, debería haberse solicitado el levantamiento de esta prerrogativa, para que con posterioridad se emita la orden de captura.

Hecho que da a entender, lo contradictorio que viene a ser la regulación de esta norma tal como está, ya que, si un proceso se inició con anterioridad y se emite una sentencia, no tendría ningún fundamento jurídico el de solicitar el levantamiento de la inmunidad parlamentaria solo para ser detenido y cumplir con lo establecido en su sentencia.

A raíz de ello es que, el Poder Ejecutivo planteó una reforma Constitucional del artículo 93 de la Constitución Política de Perú, en la cual se cuestiona principalmente si el Congreso de la Republica es el ente más idóneo para evaluar el levantamiento de inmunidad parlamentaria y propone una mejor delimitación del ámbito de aplicación temporal de dicha prerrogativa, ya que como hemos podido observar existen grandes interrogantes al momento de aplicarlo en un caso en concreto, porque aún nuestro máximo intérprete de la Constitución que viene a ser el Tribunal Constitucional, le otorga grandes facultades al Congreso para poder aplicar la misma tanto en sentido amplio o estricto, generando nuevamente un círculo vicioso de incertidumbre, ya que la delimitación actual del ámbito temporal generaría su uso a favor de la impunidad.

Es necesario realizar un análisis a la legislación comparada, la cual nos ayudará como guía y nos brindará posibles soluciones frente a situaciones que hayan tenido que afrontar los diversos países con referencia a la inmunidad parlamentaria, teniendo en cuenta que, en muchos de estos la regulación como tal de esta prerrogativa ha sido eliminada y en muchos otros se aplica de maneras distintas. Para ello nos remitiremos al informe de investigación realizado por el Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria del Congreso de la Republica, la cual se realizó en el año 2018.

Hemos tomado en cuenta la regulación de cinco países, teniendo como punto de partida lo sucedido en Colombia, el cual eliminó la inmunidad parlamentaria en el año 1991, a raíz de la coyuntura que se venía viviendo con el entonces parlamentario Pablo Escobar, quién fue considerado en su momento uno de los más grandes “capos de la droga”, quién a pesar de su conocido oficio, fue apoyado por las personas de su países logrando ser parlamentario y quién aprovechándose de la existencia en ese momento de esta prerrogativa, vivió en la impunidad por mucho tiempo; pero esto no quiere decir que los congresistas Colombianos serán procesados de igual forma que un ciudadano cualquiera, ya que según lo establecido en su artículo 186 de su Constitución Política⁴⁰, los delitos que cometan serán conocidos por la Corte Suprema de Justicia, única autoridad que podrá ordenar su detención.

En este mismo análisis, encontramos lo establecido en la legislación chilena, que regula la inmunidad parlamentaria general, que impide el procesamiento o detención de estos, con motivo de los debates o votaciones, no siendo aplicable de esta manera por los delitos comunes; el pedido para procesar o privar de la libertad a un parlamentario no se presenta ante este mismo parlamento, sino es que se presenta ante el Tribunal de Alzada.

Las regulaciones precedentes resultan a nuestro criterio ser las más viables opciones que tendría el Perú para afrontar una posible solución al cuestionamiento actual que se le realiza al Congreso de la Republica, sobre la capacidad de este para seguir siendo quien decida ante las solicitudes de levantamiento de la inmunidad parlamentaria, toda vez que por un lado se tiene la eliminación de la prerrogativa, pero con un procesamiento distinto frente a los posibles delitos cometidos, ya que la Corte Suprema sería la encargada de llevar los casos, y por otro lado tenemos el seguir regulándola, pero confiándole la responsabilidad a otro organismo distinto al Congreso. Se han tomado en cuenta

⁴⁰ Art 186 CP: De los delitos que cometan los congresistas, conocerá en forma privativa la Corte Suprema de Justicia, única autoridad que podrá ordenar su detención. En caso de flagrante delito deberán ser aprehendidos y puestos inmediatamente a disposición de la misma corporación.

la regulación presentada por estos dos países, porque aunque uno fue más radical que el otro en la toma de sus decisiones sobre esta prerrogativa, lo que los asemeja es que es otro órgano el encargado de evaluar el levantamiento de inmunidad parlamentaria o el que lleva a cabo el trámite del proceso.

Debemos tener en cuenta también que, tanto en Argentina como en Estados Unidos, se ha eliminado la inmunidad parlamentaria frente a procesos, lo cual nos lleva a pensar si es que en realidad el inicio de un proceso perturbaría la función que desempeña un congresista o es que acaso lo que realmente la limita sería la detención, sin importar que sería una medida coercitiva o la ejecución de una sentencia, entendido esto desde la perspectiva de que el Congreso haya aprobado una solicitud de levantamiento de inmunidad sin darse cuenta de su motivación política; siendo la respuesta bastante clara y predecible.

Cuadro N° 03

Inmunidad Parlamentaria en la legislación comparada

PAIS	I. DE PROCESO	I. DE ARRESTO	ORGANO COMPETENTE PARA PRONUNCIARSE SOBRE SU ARRESTO
Argentina	-	x	Congreso
Colombia	-	-	-
Chile	x	x	Corte Suprema
México	x	x	Cámara de Diputados
USA	-	x	-

Fuente: Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria, 2018

A partir de todo lo expuesto, es que se analizó las propuestas planteadas por el Poder Ejecutivo, quién en todo momento ha mostrado su intención de seguir regulando la prerrogativa de inmunidad parlamentaria, pero con determinadas modificaciones, comenzando con otorgarle a la Corte Suprema de Justicia la

labor de verificar la motivación que contendría las denuncias por delitos penales contra los congresistas electos⁴¹.

Lo cual nos indica que, se habría tomado en cuenta la medida utilizada por Chile frente a esta prerrogativa, de encargarle a otro órgano distinto al Congreso la responsabilidad de analizar las solicitudes de levantamiento de la inmunidad parlamentaria, ello debido a los constantes cuestionamientos a los que se encuentra sometido el Congreso de la República peruano en cuanto a sus actuaciones concernientes a esta prerrogativa, haciéndonos ver que su intensión va más allá de la encomendada por nuestra Constitución Política.

Se ha demostrado a lo largo de la presente monografía, no solo a través de opiniones de los distintos autores citados, sino también con los casos expuestos, que el carácter político que engloba el Congreso de la República es más poderoso que el propio cumplimiento de sus funciones, además, se ha señalado el interés por el que se busca llegar a ser congresista, ya que esto genera una protección en las actuaciones actuales y pasadas a su elección, utilizando para esos fines la contradictoria regulación de la inmunidad parlamentaria.

Para un mayor entendimiento de la crítica que se le hace al Congreso de la República frente a esta prerrogativa, la ejemplificaremos en base a un hecho que la mayoría de personas estamos seguros han pasado, esto es cuando un profesor le pedía al alumno calificar su propio examen, del cual muchos se colocaron nota aprobatoria; lo mismo ocurre cuando se le pide al Congreso analizar la solicitud de levantamiento de inmunidad parlamentaria de uno de los congresistas.

⁴¹ Proyecto de Ley 4416/2018-PE recibido por el Congreso de la República el 04 de junio del 2019, mediante oficio N° 150-2019-PR.

También debemos analizar a los Jueces de la Corte Suprema de Justicia, quienes de manera teórica vendrían a representar el más alto peldaño de la pirámide del sistema judicial y serían las personas con mayor capacidad de afrontar procesos bajo presión, pero a su vez, se nos viene a la mente el caso del ex Juez Supremo Cesar Hinostroza, quién a través de los audios que fueron publicados, dio a conocer una posible red de corrupción y que son investigados en la actualidad bajo el nombre de los cuellos blancos del puerto⁴².

La segunda propuesta planteada por el Poder Ejecutivo, en referencia a que los hechos que hayan ocurrido con anterioridad a ser proclamados electos, la inmunidad parlamentaria no protegería a los congresistas frente al inicio de un proceso y mucho menos ante su detención, de lo cual, sin duda alguna podemos decir que sería la mejor solución frente al problema encontrado al momento de aplicar las normas que regulan a la inmunidad parlamentaria en el caso del ex congresista Benicio Ríos Ocsa, mediante el cual dedujimos que sería totalmente contradictorio tener que solicitar el levantamiento de esta prerrogativa al Congreso cuando el proceso ha iniciado con anterioridad a su elección y aún más ya se habría emitido una sentencia condenatoria.

⁴² Diario El País. (2018). Ex juez supremo del Perú acusado de pertenecer a una red de corrupción, de Sitio web: https://elpais.com/internacional/2018/10/18/america/1539823194_162153.html

CONCLUSIONES

De la regla establecida por el jurista Fernando Santaolalla, ello basado en el estudio de la finalidad de la inmunidad parlamentaria, se puede advertir que la misma no se cumple en su totalidad, siendo reflejado con el 70% de desaprobación de las solicitudes presentadas al Congreso peruano (año 2016-2019), siendo este el órgano competente de evaluarlas.

Ha quedado demostrado que, el Congreso peruano no vendría a ser el encargado más idóneo de evaluar las solicitudes de levantamiento de inmunidad parlamentaria, muy por el contrario, ha dejado en claro el órgano político por excelencia que es, partiendo de las negociaciones que se hacen entre parlamentarios con la finalidad de conseguir objetivos en común; asimismo, dejar resaltada la importancia de formar parte de la mayoría parlamentaria y ,sobre todo, del poco entendimiento de la función que se le ha sido encomendada frente a esta prerrogativa, irrogándose funciones distintas y de esta manera desnaturalizándola.

Del análisis del ámbito de aplicación de la inmunidad parlamentaria se ha podido determinar que, ha habido un avance en cuanto a la delimitación de inmunidad parlamentaria de proceso, pero aún así, permite que todo hecho cometido con anterioridad a la proclamación como congresista electo y que no se haya iniciado un proceso penal, esté protegida por esta prerrogativa; asimismo, de la modificatoria realizada al segundo párrafo del artículo 16 del reglamento del congreso, se puede advertir su ambigua regulación frente a la inmunidad parlamentaria de detención, permitiendo su uso en favor de la impunidad.

Ante la problemática encontrada en el análisis realizado al Congreso peruano y la regulación actual de la inmunidad parlamentaria, estamos de acuerdo con que sea otro el órgano competente frente a esta prerrogativa; además, de delimitarse que todo hecho ocurrido con anterioridad a ser proclamado congresista, no se encuentre protegido por la inmunidad parlamentaria de proceso y detención.

RECOMENDACIONES

El Tribunal Constitucional peruano, como máximo interprete de la Constitución Política del Perú, debe realizar una correcta delimitación de las palabras “motivaciones políticas”, para de esta manera poder coadyuvar a una mejor regulación de la inmunidad parlamentaria y, sobre todo, contribuir en especificar cuál sería el análisis a realizar frente a las solicitudes de levantamiento de inmunidad parlamentaria presentadas.

LISTA DE REFERENCIAS

Autores de libros físicos

Abellan, A. (1992). El estatuto de los parlamentarios y los derechos fundamentales. España. Editoria tecnos.

Garcia. E. (1989). *Inmunidad parlamentaria y constitución democrática*. Madrid-España. Revista de Derecho de la Universidad Complutense.

La Torre, D (2008). *Inmunidad Parlamentaria*. Lima-Perú. Editorial Consucode.

Cerdan Urbina J. (2018), *consecuencias jurídicas derivadas de la inmunidad parlamentaria en el Perú. (tesis de posgrado doctoral)*. Universidad Nacional de Cajamarca. Cajamarca – Perú.

Jurisprudenciales

Sentencia del Tribunal Constitucional en el expediente número 0006-2003-AI/TC, con fecha el 01 de diciembre de 2003 Lima.

Sentencia del Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional del Perú, Proceso de Inconstitucionalidad, en el expediente número 0026-2006-PI/TC, con fecha 8 de marzo de 2007 Lima.

Sentencia del Pleno jurisdiccional del Tribunal Constitucional del Perú, Proceso de Inconstitucionalidad, en el expediente 00013-2009-PI/TC, con fecha 4 de enero de 2010

Legislativas

Resolución Legislativa del Congreso número 015-2005 CR, que modifica el artículo 16 del reglamento del congreso, en el año 2006, fecha de consulta: 09 de enero de 2020.

Reglamento del Congreso de la República del Perú, vigente en el mes de febrero del 2020, fecha de consulta: 12 de enero del 2020.

Constitución Política del Perú de 1993, promulgada mediante congreso constituyente democrático.

Código Penal Peruano de 1991.

Código Procesal Penal Peruano del 2004, entrada en vigencia en el Distrito Fiscal de Cajamarca en el año 2010.

Páginas web

- Departamento de investigación y documentación parlamentaria. (2018). Informe de investigación. Consulta: 15 de enero de 2020, de Congreso de la Republica Sitio web: file:///C:/Users/CORE%2017/Downloads/INMUNIDADPARLAMENTARIA16.pdf
- La Ley. (2019). Solicitudes aprobadas de Inmunidad Parlamentaria. 17 de enero del 2020, de La Ley Sitio web: <https://laley.pe/art/7889/congreso-solo-aprobo-3-de-las-8-solicitudes-judiciales-de-levantamiento-de-inmunidad>
- Diario Gestio. (2019). Inmunidad parlamentaria ¿Cómo se levanta en países de america y europa? . consulta: 02 de febrero del 2020, de Diario Gestio Sitio web: <https://gestion.pe/peru/politica/inmunidad-parlamentaria-levanta-paises-america-europa-267853-noticia/?ref=gesr>
- Presentado por Salvador del Solar . (2019). Proyecto de ley N° 4416-2018 de reforma constitucion del artículo 93. consulta 07 de enero de 2020, de - Sitio web: http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL0441620190604..pdf
- La republica. (2019). Encuesta realizada DATUM sobre inmunidad parlamentaria. Consulta: 11 de enero de 2020, de Diario la republica Sitio web: <https://larepublica.pe/politica/1411177-congreso-71-respalda-eliminacion-inmunidad-parlamentaria-datum/>
- Diario el Correo . (2019). Caso Benicios Rios. Cosnulta: 19 de enero de 2020, de Diario Correo Sitio web: https://diariocorreo.pe/politica/inmunidad-parlamentaria-poder-judicial-analiza-caso-congresista-benicio-rios-837281/?ref=list_pri_17
- Natasha y Alberto. (2019). Breve analisis de la Inmunidad Parlamentaria. Consulta: 12 de diciembre del 2019, de Proetica Sitio web: file:///C:/Users/CORE%2017/Downloads/Inmunidad-Parlamentaria.-Breve-an%C3%A1lisis-de-esta-prerrogativa-constitucional.pdf
- Alumnos de la Clínica de Derecho en lucha contra la corrupción y lavado de activos .(2018). Análisis sobre levantamiento de inmunidad parlamentaria en el caso del congresista Benicios Rios, recuperado de file:///C:/Users/CORE%2017/Downloads/levantamiento-de-inmunidad%20(1).pdf