



**UNIVERSIDAD CÉSAR VALLEJO**

**FACULTAD DE DERECHO Y HUMANIDADES  
ESCUELA ACADÉMICO PROFESIONAL DE DERECHO**

“La Inmunidad de arresto en el Perú como mecanismo de blindaje para Representantes  
Congresales respecto a procesos penales anteriores al inicio del ejercicio de sus Funciones  
Parlamentarias”

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO PROFESIONAL DE:**

**ABOGADO**

**AUTOR:**

Br. Zeña Serrano Carlos Alberto (ORCID: 0000-0002-3759-7571)

**ASESORA:**

Mg. Katia Pajares Villacorta (ORCID: 0000-0001-8817-941X)

**LÍNEA DE INVESTIGACIÓN:**

Derecho Constitucional

**TRUJILLO-PERÚ**

2020

## **Dedicatoria:**

La presente investigación la dedico a personas más importantes:

A Dios, por darme día a día el don de la vida, y ayudarme siempre a cumplir mis metas y sueños.

A mis padres, por su amor, confianza y esfuerzo al darme una educación superior y estar en cada paso que doy.

A mi esposa por regalarme su compañía, amor y tiempo, gracias a ella me convierto un mejor hombre todos los días.

A mis hijos, por darme risas, triunfos y ejemplo de vida, y a pesar de mis errores siempre me ven como un héroe.

El autor

## **Agradecimiento**

Agradezco a Dios, familia, esposa e hijos por ayudarme cumplir un peldaño en vida como ser un profesional y convirtiéndome formalmente un abogado.

A los profesores de la universidad, amigos, y libros leídos.

El autor

## **Página del Jurado**

## Declaratoria de Autenticidad



### DECLARACIÓN DE AUTORÍA

Yo, Carlos Alberto Zeña Serrano  
estudiante de la Escuela Profesional de Derecho de la Universidad César Vallejo de Trujillo; declaro  
que el trabajo académico, titulado  
"LA INMUNIDAD DE NUESTRO EN EL PERÚ COMO MECANISMO  
DE BLINDAJE PARA REPRESENTANTES CONGRESALES RESPECTO  
A PROCESOS PENALES ANTERIORES AL INICIO DEL EJERCICIO  
DE SUS FUNCIONES PARLAMENTARIAS"

Presentada, en 73 folios para la obtención del grado académico/título profesional de  
ABOGADO es de mi autoría,

Por lo tanto, declaro lo siguiente:

- He mencionado todas las fuentes empleadas en el presente trabajo de investigación identificado correctamente toda cita textual o de paráfrasis proveniente de otras fuentes, de acuerdo establecido por las normas de elaboración de trabajo académico.
- No he utilizado ninguna otra fuente distinta de aquellas expresadamente señaladas en este trabajo.
- Este trabajo de investigación no ha sido previamente presentado completa ni parcialmente para la obtención de otro grado académico o título profesional.
- Soy consciente de que mi trabajo puede ser revisado electrónicamente en búsqueda de plagios.
- De encontrar uso de material intelectual ajeno sin el debido reconocimiento de su fuente o autor, me someto a las sanciones que determinan el procedimiento disciplinario.

Trujillo, 16 de septiembre de 2020

Estudiante: Carlos Alberto Zeña Serrano  
DNI: 16799028

## **Presentación**

Estimados Señores miembros de Jurado, presento la tesis titulada “La Inmunidad de Arresto en el Perú como mecanismo de blindaje para Representantes Congresales respecto a procesos penales anteriores al inicio del ejercicio de sus funciones parlamentarias”, a fin de determinar si la inmunidad de arresto que consagra el Art. 93° de la Constitución y el Art. 16° del Reglamento del Congreso constituye un mecanismo de blindaje para representantes congresales respecto de procesos penales anteriores al inicio del ejercicio de su quehacer parlamentario, en cumplimiento del Reglamento de Grados y Título de la “Universidad de Cesar Vallejo”.

Para que ustedes procedan a revisión y evaluación que considere pertinente. Sin más que agregar, solo me queda disculparme ante mano por algún error encontrado en el presente trabajo y prometo enmendar para que así en futuro no lo vuelva a cometer.

Esperando cumplir con los requisitos de aprobación

**El Autor**

## ÍNDICE

DEDICATORIA: .....	ii
AGRADECIMIENTO.....	iii
PÁGINA DEL JURADO .....	iv
DECLARATORIA DE AUTENTICIDAD.....	v
PRESENTACIÓN.....	vi
ÍNDICE.....	vii
RESUMEN.....	ix
ABSTRACT .....	x
<b>I. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>1</b>
1.1. APROXIMACIÓN TEMÁTICA .....	2
1.2. MARCO TEÓRICO:.....	6
A. ORÍGENES HISTÓRICOS DE LA INMUNIDAD PARLAMENTARIA DE PROCESO Y DE ARRESTO.....	6
B. DEFINICIÓN SOBRE INMUNIDAD PARLAMENTARIA DE PROCESO Y DE ARRESTO.....	7
C. NATURALEZA JURÍDICA DE LA INMUNIDAD PARLAMENTARIA .....	11
D. INMUNIDAD PARLAMENTARIA E INMUNIDAD DE ARRESTO EN EL PERÚ: .....	12
E. BASE LEGAL .....	17
F.- ALCANCES DE LA INMUNIDAD PARLAMENTARIA:.....	21
G.- INMUNIDAD DE ARRESTO EN EL DERECHO COMPARADO: .....	23
H. INMUNIDAD DE ARRESTO EN LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL .....	26
I.- CASOS EMBLEMATICOS .....	30
1.3. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA.....	31
1.4. JUSTIFICACIÓN .....	31
1.5. OBJETIVO GENERAL.....	31
1.6. HIPÓTESIS .....	32
1.7. REALIDAD PROBLEMÁTICA .....	32
<b>II. MÉTODO .....</b>	<b>33</b>
2.1. DISEÑO DE INVESTIGACIÓN .....	33
2.2. MÉTODOS DE MUESTREO: .....	34
2.3. RIGOR CIENTÍFICO: .....	34

2.4. ANÁLISIS CUALITATIVO DE LOS DATOS .....	34
2.5. ASPECTOS ÉTICOS.....	34
III. RESULTADOS .....	35
IV. DISCUSIÓN .....	39
V. CONCLUSIONES .....	42
VI. RECOMENDACIONES.....	43
REFERENCIAS .....	44
ANEXOS.....	46

## RESUMEN

Nuestro sistema político ha sido marcado por la conducta de congresistas que se refugiaron en la inmunidad parlamentaria para evitar el accionar de la justicia ordinaria; es decir, hemos asistido a una desnaturalización de la inmunidad parlamentaria, institución que, en muchos, casos se ha convertido en un mecanismo de blindaje para representantes congresales sin escrúpulos.

Ahora bien, en nuestro país la Inmunidad Parlamentaria abarca tanto la inmunidad de proceso como la inmunidad de arresto. Por la primera, a los congresistas no se les puede iniciar nuevos procesos judiciales; mientras que, por la segunda, no se les puede arrestar, sin que, en ambos casos (procesamiento y arresto), el Congreso haya dado su visto bueno, desde que son elegidos y hasta un mes después de haber cesado

En este contexto, el presente trabajo de investigación se orienta a establecer si la medida la inmunidad de arresto que consagran tanto el Art. 93° de la Constitución, como el Art. 16° del Reglamento del Congreso constituye, en la práctica, un mecanismo de blindaje para representantes congresales respecto de procesos penales anteriores al inicio del ejercicio de su quehacer parlamentario; y si se hace necesaria su eliminación, reformando tanto el Art. 93° de la Constitución, como el Art. 16° del Reglamento del Congreso de la República, lo que implicaría una reformulación de la inmunidad parlamentaria y no su eliminación, pues se mantendría la inmunidad de proceso.

La presente tesis contiene, también, una propuesta de reforma constitucional del Art 93°, para que, en consecuencia, se modifique también el Art. 16° del Reglamento del Congreso de la República.

**Palabras Claves:** Inmunidad Parlamentaria, Inmunidad de Proceso, Inmunidad de Arresto, Mecanismo de Blindaje, Eliminación del Inmunidad de Arresto

## **Abstract**

Our political system has been marked by the conduct of congressmen who took refuge in parliamentary immunity to avoid the actions of ordinary justice; that is to say, we have witnessed a distortion of parliamentary immunity, an institution that, in many cases, has become a shielding mechanism for congressional representatives without scruples.

However, in our country Parliamentary Immunity covers both immunity from prosecution and immunity from arrest. For the first, the congressmen can not initiate new judicial processes; while, for the second, they can not be arrested, without, in both cases (prosecution and arrest), the Congress has given its approval, since they are elected and until a month after having ceased

In this context, the present research work is aimed at establishing whether the measure of arrest immunity enshrined in both Article 93 of the Constitution and Article 16 of the Regulations of the Congress constitutes, in practice, a mechanism of armoring for congressional representatives with respect to criminal proceedings prior to the beginning of the exercise of their parliamentary duties; and if its elimination is necessary, reforming both Article 93 of the Constitution and Article 16 of the Regulations of the Congress of the Republic, which would imply a reformulation of parliamentary immunity and not its elimination, as it would remain process immunity.

The present thesis contains, also, a proposal of constitutional reform of the Art 93 °, so that, consequently, also the Art. 16 ° of the Regulation of the Congress of the Republic is modified.

**KEYWORDS: Parliamentary Immunity, Process Immunity, Arrest Immunity, Armoring Mechanism, Elimination of Arrest Immunity**

## I. INTRODUCCIÓN

La impunidad de los congresistas hoy en día es un debate polémico, por un lado, investidura que los protege como legisladores durante y después de serlos y por otro lado el ejercicio del Poder Judicial de investigar la verdad sobre acusaciones de presuntos delitos que comenten. Durante la ejecución de tramitar un proceso penal frente a un congresista el Poder Legislativo debe darle un visto bueno (protegiendo la funcionalidad del Congreso) o mejor dicho levantar la investidura convertirlos en un ciudadano más, sin embargo, algunos congresistas se aprovechan de esta investidura a no someterse generando un blindaje para evadir la justifica aun cuando las acciones investigadas sean antes de ser legisladores durante su ejercicio. La presente investigación se ha tomado esta problemática es de determinar si la inmunidad de arresto que consagra el Art. 93° de la Constitución y el Art. 16° del Reglamento del Congreso constituye un mecanismo de blindaje para representantes congresales respecto de procesos penales anteriores al inicio del ejercicio de su quehacer parlamentario. Para ello hemos organizado nuestro trabajo en tres partes fundamentales: la primera es la parte introductora, parte doctrinaria de la Inmunidad Parlamentaria, Inmunidad de Proceso, Inmunidad de Arresto, Mecanismo de blindaje, eliminación del Inmunidad de Arresto, Derecho Comparado, Legislación y entre otros aspectos. Y asimismo la realidad problemática, la formulación del problema como indicado los objetivos tanto generales como específicos y la justificación de nuestro tema. La segunda de resultado para ello recurriremos al proceso de inmunidad y estadísticas para fundamentar la hipótesis dada y por último la tercera parte la discusión del resultado a fin de contrastar los objetivos específicos para el objetivo general mediante la investigación doctrinaria y resultados.

## 1.1. APROXIMACIÓN TEMÁTICA:

La presente investigación tiene como finalidad determinar si la inmunidad parlamentaria de arresto que consagra el Art. 93° de la Constitución y el Art. 16° del Reglamento del Congreso constituye un mecanismo de blindaje para representantes congresales respecto de procesos penales anteriores al inicio del ejercicio de su quehacer parlamentario, para ello recurriremos a otros temas relacionado con la misma finalidad.

### 1.1.1. *A nivel Internacional:*

- (Sofia Cordero Molina, 2007, pág. 2) “Inmunidad o Impunidad Parlamentaria”, síntesis del trabajo realizado final de Graduación para obtener el grado de Licenciatura de Derecho, denominado: El Poder de las Inmunidades: El Problema de las Inmunidades: el Problemas de las Impunidades en el Ordenamiento Jurídico Costarricense”. En la cual señala que:

La inmunidad parlamentaria como tal, vigente actualmente dentro del ordenamiento jurídico de Costa Rica es susceptible de aperturar accesos legales convirtiéndose en determinadas formas de impunidad, si bien es verdad que la finalidad de dicha prerrogativa gira en torno a una condición ideal funcional de interés público, en el plano real constaricense ha quedado en evidencia que el ejercicio abusivo de este privilegio es constante, promoviéndose la criminalidad punible de una elite que finaliza sin castigo alguno, contribuyendo de esta manera la creación de un manto legal permisible, que aprueba determinados actos reprochables, alimentando con esto una cutirá de amnesia características del fenómeno de la impunidad; concluyéndose referentemente al tema de la inmunidad parlamentaria que este ha contado con un muy reducido tratamiento doctrinario y legislativo, quedando excesivos vacíos y confusiones que giran en la telaraña jurídica que garantizan este privilegio. Descuido o no, la inmunidad tratada así, se convierte en el motivo perfecto para que las comisiones de conductas ilícitas dejen en la impunidad determinados actos parlamentarios.

Se tomó el presente trabajo para afirmar que las regulaciones internacionales la inmunidad parlamentaria siempre será un requisito procedimental más aun en cuanto atañe la inmunidad de arresto para que el Poder Judicial lo pueda cumplir con sus funciones judiciales.

- (Soriano, 2012, págs. 28-32), en su investigación titulada: “La inmunidad de los parlamentarios: más privilegio que garantía”, concluyó:

La inmunidad garantiza mayormente un perjuicio que un beneficio, por tal motivo propongo la eliminación de la autorización de la Cámara Parlamentaria para actuar de manera criminal contra un parlamento y, en ese lugar la obligatoriedad del Tribunal Supremo para solicitar de manera preceptiva un informe de la cámara con el agumento de las distintas dscrepacias políticas.

En el tema problemático anteriormente expuesto concuerda parcialmente que con la reforma y supresión de la autorización del congreso frente a la inmunidad parlamentaria en esta investigación de la inmunidad del arresto.

- (Espigado, 2013, pág. 33), en su trabajo de tesis titulado: “Los Privilegios Parlamentarios en cuestión: “Una revisión de la Inmunidad y el aforamiento en el derecho español”, puntualizó que: El Tribunal Supremo no es la institución donde la independencia e imparcialidad se observan mejor garantizadas”.

#### 1.1.2. A nivel Nacional:

- (Rosales Zavala, 2017, págs. 4 y 38-39) en su tesis titulada: “La Inmunidad Parlamentaria Como Mecanismo De Impunidad Y Riesgos de Corrupción en el Congreso Peruano”, trabajo académico para optar el grado de segunda especialidad en Prevención y Control de la Corrupción en la cual señala que:

Las prerrogativas y privilegios de la inmunidad parlamentaria dentro del Congreso de la República en los casos de delitos comunes; el cual abordaremos desde un punto de vista histórico, como también se realizara un análisis sobre tu tratamiento jurídico y procedimientos establecidos dentro de la Carta Magna Constitucional y el Reglamento del Congreso de la República, en ese mismo orden de ideas se realizara un análisis sobre las cifras donde se solicita el levantamiento de la inmunidad parlamentaria, y cuantas fueron aprobadas y/o rechazadas dentro del emicicl, con el objetivo de conocer si esta institución ha

generado o no la impunidad para los legisladores y si se convirtieron o no en un privilegio personal, generándose un foco corruptivo dentro del parlamento peruano, y además concluye que la inmunidad parlamentaria, dentro de nuestro sistema normativo legal es pasible de muchas deficiencia y criticas, donde las principales son: existe un mminimo numero de solicitudes por levantamiento de la inmunidad parlamentaria realizadas por el Congreso de la República; la producción de redes corruptas al interior del Congreso; el mismo que beneficia el corporativismo parlamentario, el lobby y la conducción política y no jurídica dentro del organismo público; la falta de fundamento histórico y actual para permanencia; el ineficaz procesos de levantamiento de inmunidad; el cual es lento y en el mayor de los casos nunca se resolvera, donde los parlamentarios consideran a este organismo un privilegio personalísimo, el cual, será su mayor defensa ante la realización de cualquier delito comun; vulnerándose de esta manera el derecho a la igualdad y a la tutela jurisdiccional efectiva de determinadas personas que observan un privilegio en este tipo de instituciones.

- (Pino Puma, 2018, pág. 5 y 97) con el nombre de la Tesis: “Desnaturalización De La Inmunidad Parlamentaria Frente Al Blindaje De Ilícitos y la necesaria Reforma de La Constitución de 1993” para optar el Grado Académico de Magíster en Derecho Procesal Constitucional en la cual señala que:

No se puede negar la ventaja de gozar de inmunidad paralamentaria, el cual se convierte en un incentivo para el ciudadano procesado, o en la contienda de serlo, se tome una decisión para su postulación, para que por medio de ese camino de evite ser procesado y condenado por un ilícito cometido al amparo de contar con la inmunidad parlamentaria regulada dentro del articulo 93° de la constitución. O por consecuente los delitos cometidos terminan en la impunidad de manera constitucional, concluyendo que dentro del Estado peruano ha quedado demostrado o en evidencia los privilegios y prerrogativas sobre la inmunidad de los parlamentarios se han convertido en un gran medio de protección de quienes están investigados, procesados o en riesgo de iniciarse una investigación por algun delito comun.

- (Alvarado Miñano, 2017, págs. 1, y 167) en su tesis titulada “La Inmunidad Parlamentaria en un Estado Constitucional de Derecho”, tesis para obtener el Título Profesional de Abogada” señala que:

Realizar algunos estudios sobre los privilegios y prerrogativas parlamentarias en la parte procesal penal, es necesario ya que en determinadas situaciones se ha errado esta institución jurídica con la frase ma repudiable sobre su existencia por el Estado Constitucional de Derecho. Asimismo en sus conclusiones establece que la inmunidad parlamentaria constituye una garantía de nivel constitucional que fortalece los cimientos de un estado dederecho, ya que esta coayuga al cumplimiento de las labores funcionales de los legisladores generándose que esta garantía sea indispensable y necesaria para un adecuado funcionamiento del poder legislativo; sin embargo los actores ongresales distorsionan esta institución jurídica otorgándole un fin personalismo y no funcional.

## 12. MARCO TEÓRICO:

### A. ORÍGENES HISTÓRICOS DE LA INMUNIDAD PARLAMENTARIA DE PROCESO Y DE ARRESTO

En la historia, encontramos dos teorías con respecto a la inmunidad parlamentaria, **la primera**, es la tesis inglesa, conforme a la cual dicha institución se orientaba a proteger la libertad personal frente a las acciones judiciales de carácter civil, pero no frente a las acciones penales; es por ello que, paulatinamente, fue perdiendo fuerza.

**La segunda**, es la doctrina francesa, respecto a la cual el maestro (Latorre Boza, 2011, págs. 2-4) señala que: “Se basaba en que el Parlamento era el único órgano capaz de hacer presente y operante la voluntad de la nación.”

Desde esta perspectiva, el antecedente más directo de la Inmunidad parlamentaria, tal como la entendemos hoy, lo encontramos en la Constitución Francesa de 1791, cuerpo normativo que prescribía que los parlamentarios podían ser detenidos en flagrante delito o en virtud de una orden de detención, pero previa notificación al Cuerpo Legislativo; siendo el caso que la persecución no podía operar sin el pronunciamiento previo del Cuerpo Legislativo respecto a que había lugar para la acusación.

En el marco de este modelo, el Parlamento reclama a favor de sus miembros la Inmunidad, para impedir que sea controlado por el resto de los Poderes del Estado. En palabras del jurista (Fernández Miranda, 1986, págs. 40-47) señala que: “Surge la Inmunidad como fruto de un enfrentamiento histórico concreto entre un Parlamento Revolucionario que se siente en peligro y un Ejecutivo y un Judicial emanación directa de la voluntad del Rey.”

Tal como ya hemos señalado, el modelo francés implica un paso adelante, pues las instituciones Medievales del Derecho Inglés llamadas: “Freedom of Speech” y “Freedom from Arrest”; e incluso el privilegio denominado: “Freedom from Arrest or Molestation” protegían la libertad personal frente a las acciones judiciales de carácter civil, mas no frente a las acciones judiciales criminales o penales.

Desde una perspectiva doctrinaria, la posición francesa tiene mayor acogida, pues viabiliza el surgimiento de un modelo de inmunidad parlamentaria orientado a garantizar la funcionalidad del órgano congresal y dentro este contexto el maestro (Latorre Boza, 2011, pág. 5) añade que:

La prerrogativa palamentaria cuenta con un precedente francés del siglo XVIII. Donde se da el nacimiento de este modelo parlamentario de la inmunidad, el cual tuvo su inspiración en el dogma de la soberanía parlamentaria. Donde el congreso fue identificado como la única instituion capaz de representar la voluntad de la persona titular de la soberanía: La Nación. Teoria con tal coherencia, aunque recién toma forma conforme las prerrogativas que hoy conocemos durante el periodo del constitucionalismo Europeo del siglo XIX, época en donde el principio de la soberanía parlamentaria fue cuestionada e interrumpida por la teria de la separación de poderes.

En otros aspectos relacionados con el origen también acarrea la definición de la Inmunidad Parlamentaria que se puede entenderse en dos sentidos:

- **Amplio.** Se entiende a la inmunidad parlamentaria un derecho que se encuentra inherente al parlamento, lo cual, significa que se le ha otorgado al parlamento una determinada indemnidad con relación a los actos judiciales que puedan promoverse en contra de los legisladores por el gobierno o particulares. Por lo cual se puede concluir el derecho a la indemnidad personal resultado en concreto de la Inviolabilidad o de la Inmunidad Stricto Sensu.
- **Restringido.** Se citará al maestro (Latorre Boza, 2011, pág. 1), quien señala: “Consiste en que los legisladores no podrán ser procesados ni detenidos ante la inexistencia de una autorización del parlamento, del cual integran, con la salvedad de la existencia de la flagrancia delictiva”.

## **B. DEFINICIÓN SOBRE INMUNIDAD PARLAMENTARIA DE PROCESO Y DE ARRESTO**

Empezamos con el reconocido constitucionalista (Bernaes Ballesteros, 1999, pág. 150), comentando al reconocido constitucionalista francés Maurice Duverger, señala que la inmunidad parlamentaria abarca:

La conocida “irresponsabilidad”, la cual, es la encargada de proteger a los legisladores ante cualquier persecución por sus actos realizados en el desarrollo de su mandato, y la “inviolabilidad” la cual, es aplicada a las distintas acciones realizadas fuera del ejercicio

funcional, es decir, ante la infracción penal de derecho común. Protección constitucional que funciona en ambos casos.

Para aproximarnos a la definición de la inmunidad parlamentaria, tomaremos como referencia lo señalado por otros notables juristas:

- Según Guillermo (Cabanellas de Torres, 2002, pág. 206) la inmunidad parlamentaria debe entenderse así: “Prerrogativa para senadores y diputados, el cual, los exenta a ser detenidos, con la excepción de los casos establecidos por ley, así como, de ser procesados o juzgados ante la inexistencia de una autorización expresa del parlamento, a través del desafuero o suplicatorio”.
- El Profesor (Rubio Correa, Constitución y Sociedad Política- Mesa Redonda, 1998, pág. 343), pronunciándose acerca del *telos* de la inmunidad parlamentaria, señala: “La inmunidad es garantía de eficacia y de independencia en el ejercicio de la función parlamentaria, pero ello no ampara el abuso ni la emisión de hechos punibles”.
- Desde una perspectiva descriptiva, el maestro (Fernández Segado, 1992, págs. 597-598) apunta:

La inmunidad parlamentaria es un privilegio inherente a los diputados y senadores motivo por el cual no podrán ser procesados ni detenidos si no en algunas circunstancias y en base a un determinado proceso específico; y desde una óptica crítica constituye un instrumento único en beneficio de los diputados y senadores, con el objetivo de restringir la conducta del conocimiento o decisión de los magistrados o tribunales. Este privilegio pugna el valor de “justicia” e “igualdad”.
- Por su lado Alfredo (Quispe Correa, 2003, págs. 260; 379 -380), remitiéndose a la regulación de la inmunidad parlamentaria en nuestro país indica:

Los legisladores no podrán ser procesados ni detenidos sin autorización previa del parlamento o en su caso de la comisión permanente, desde la fecha de su elección hasta un mes posterior del cese de sus funciones. La inmunidad

constituye una prerrogativa de los integrantes de Poder Legislativo, el cual, consiste en una imposibilidad de ser procesados y condenados con la salvedad de la flagrancia delictiva. Así también el Tribunal Constitucional ha señalado que: La inmunidad parlamentaria constituye una prerrogativa del Congreso y de sus miembros, la cual, representa una imposibilidad de procesarlos o detenerlos con la salvedad de la flagrancia delictiva previa autorización del Parlamento. De tal modo, queda configurado como un impedimento procesal para el inicio de una investigación penal, cuya observancia estricta representa un importante elemento de procedimiento preestablecido por la legislación, y por tal del debido proceso.

- **Raúl** (Chanamé Orbe, 2005, pág. 326), comentando el artículo 93 de la Constitución precisa:

La inmunidad parlamentaria es el privilegio del que gozan los Congresistas de no ser procesados, no detenidos, salvo autorización del Congreso o de la Comisión Permanente; si el delito es flagrante será puesto a disposición del Congreso o de la Comisión Permanente en un plazo de 24 horas para autorizar su privación de libertad o enjuiciamiento.

- **Enrique** (Bernaes Ballesteros, 1999, pág. 388), señala:

La inmunidad parlamentaria, es inherente al estatuto personal de los legisladores y se ubica en lo que DUVERGER dice “inmunidad de jurisdicción”. Calificándolo el mismo como “irresponsabilidad”, el cual es un mecanismo de protección de los congresistas de cualquier acto persecutivo realizado en cumplimiento de sus funciones, y la “inviolabilidad” aplicada a los actos fuera del ámbito de sus funciones, en otras palabras, los delitos comunes cometidos.

- Es interesante el aporte de Manuel (Ossorio Florit, 1995, pág. 200) quien apunta:

La inmunidad parlamentaria, es una garantía ofrecida a los congresistas, para resguardarlos de determinados ataques políticos que se puedan

producir, el cual, tenga como objetivo privarlo del ejercicio de sus funciones y generar un desequilibrio dentro de su bancada congresal.

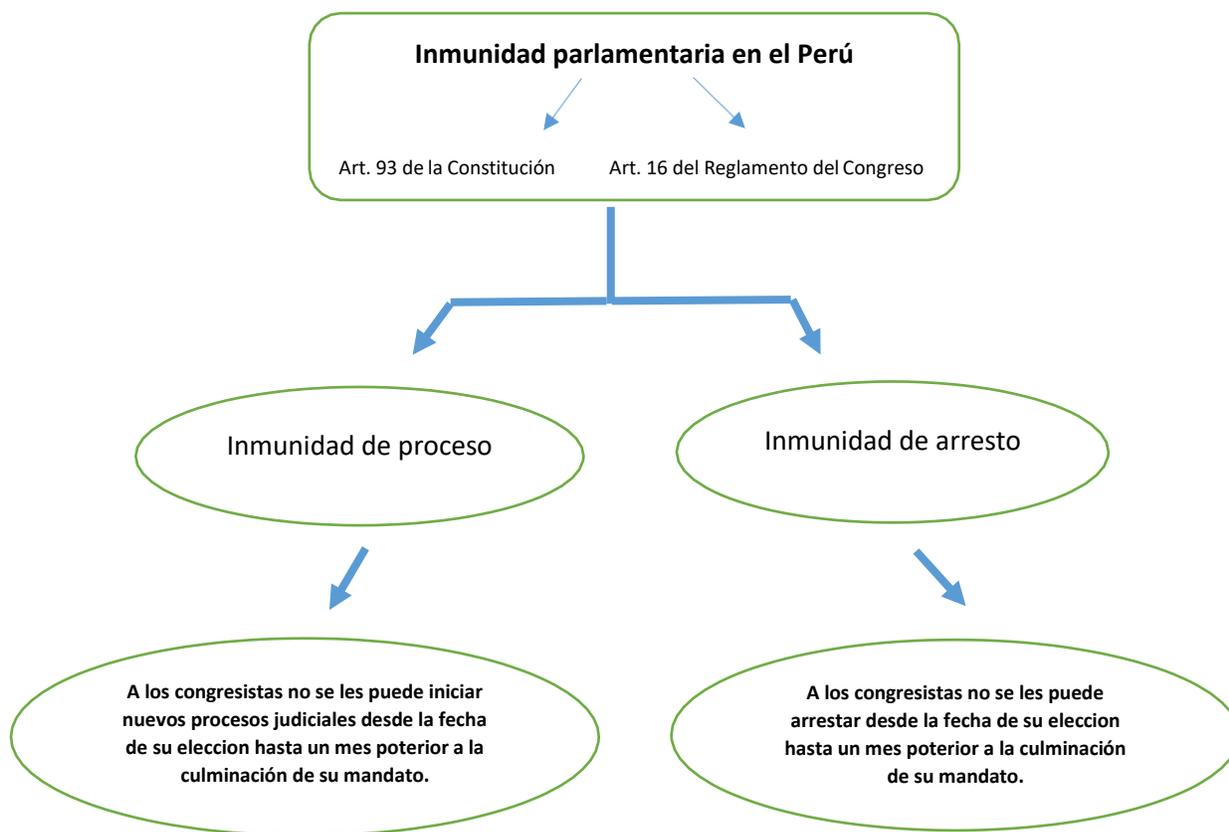
En términos generales, se puede concluir que la Inmunidad Parlamentaria es una garantía procesal; y, también, un derecho de los congresistas en cuanto integrantes de un Poder del Estado con funciones de control y fiscalización, cuya razón de ser es impedir que la justicia ordinaria actúe sobre ellos si previamente el órgano congresal no ha dado la luz verde o autorización correspondiente.

La inmunidad parlamentaria no constituye una prerrogativa personal, sino funcional, pues se orienta a impedir que las labores propias de los representantes congresales, como las de legislar y fiscalizar, se vean afectadas o perturbadas por acciones judiciales que, maliciosamente, puedan iniciarse o emplearse en su contra; como consecuencia del encono de ciertos adversarios políticos o de grupos económicos que ven afectados sus intereses por el accionar fiscalizador de los parlamentarios.

Como es de verse, con la inmunidad parlamentaria se busca cautelar la funcionalidad del Congreso, en sintonía con el Principio de División de Poderes, que va más allá de asignar a cada uno de los órganos que conforman la estructura básica del Estado (Poder Ejecutivo, Poder Legislativo Y Poder Judicial) atribuciones distintas aunque complementarias, pues supone que entre los llamados poderes exista control recíproco y cada uno goce de plena autonomía, bajo la lógica del: *Checks and balances* (Control recíproco y equilibrio basado en la autonomía y el respeto a los fueros de cada poder del Estado)

La inmunidad Parlamentaría comprende dos sub instituciones jurídicas como inmunidad de proceso e inmunidad de arresto, el primero es el congresista no puede ser procesado ni ser sometido a proceso penales sin previa autorización del Congreso hasta de 1 mes después de haber cesado sus funciones, y el segundo no podrá ser arrestado ni detenido por el Poder Judicial sin previa autorización del mismo Congreso.

### C. NATURALEZA JURÍDICA DE LA INMUNIDAD PARLAMENTARIA:



Lo primero que debemos aclarar es que en nuestro País la Inmunidad Parlamentaria abarca tanto la inmunidad de proceso como la inmunidad de arresto. Por la primera, a los congresistas no se les puede iniciar nuevos procesos judiciales; mientras que, por la segunda, no se les puede arrestar, sin que, en ambos casos (procesamiento y arresto), el Congreso haya dado su visto bueno, desde que son elegidos y hasta un mes después de haber cesado.

En términos generales sobre la naturaleza jurídica de la Inmunidad Parlamentaria se puede afirmar:

- Es una garantía de naturaleza procesal que extiende sobre los congresistas un velo protector, pues implica, con el carácter de un requisito de procedibilidad, que los congresistas no puedan ser juzgados por los órganos jurisdiccionales competentes si previamente el Congreso no ha dado su autorización.

- Es una garantía procesal *sui generis*, pues no reemplaza o suprime el accionar de los órganos jurisdiccionales, pero sí bloquea su accionar directo sobre los representantes congresales. Por otro lado, el levantamiento de la inmunidad parlamentaria no equivale a una condena, pues la facultad de aplicar una sanción penal es exclusiva y excluyente del Poder Judicial, al carecer el Congreso de facultades jurisdiccionales.
- Es una garantía procesal de la que son titulares los representantes congresales no en razón de sus méritos personales o políticos, pues la *última ratio* de la inmunidad parlamentaria es preservar la funcionalidad del órgano congresal, que podría verse afectada, sobre todo en lo que corresponde a la función de fiscalización, si los congresistas son amedrentados, procesados o eventualmente encarcelados.

#### D. INMUNIDAD PARLAMENTARIA E INMUNIDAD DE ARRESTO EN EL PERÚ:

Tal como ya se señaló en líneas precedentes, la presencia de la inmunidad parlamentaria en el constitucionalismo de nuestro país es de larga data. A continuación, un recorrido por las más importantes Constituciones peruanas:

- **Constitución Política 1823**

CONSTITUCIÓN POLITICA	ARTÍCULO	INMUNIDAD	
		PROCESO	ARRESTO
1823	<b>Artículo 57.-</b> “Establece que un diputado es inviolable por su opinión, y nunca deberá ser reconvenido ante la ley por lo que hubiera expresado dentro del desempeño de sus funciones”		
	<b>Artículo 59.-</b> “Establece que en una acusación criminal contra un diputado no será competente ningún juzgado más que el del congreso, con relación a su reglamento interno; y mientras perdure las sesiones del legislativo, no se les podrá demandar civilmente, ni por deudas”. (Rubio Correa, 1998,	✓	

	pág. 74)		
--	----------	--	--

Fuente: Propia

▪ Constitución Política 1826:

CONSTITUCIÓN POLITICA	ARTÍCULO	INMUNIDAD	
		PROCESO	ARRESTO
1826	<p><b>Artículo 32.-</b> Establece que ningún parlamentario podrá ser detenido durante su periodo de diputado, si no por autorización de la respectiva cámara, a menos que exista flagrancia en los delitos de pena capital”.</p> <p><b>Artículo 43.</b> Es de gran importancia recalca la incorporación del retiro de fuero parlamentario.</p>		✓

Fuente: Propia

▪ Constitución Política 1828:

CONSTITUCIÓN POLITICA	ARTÍCULO	INMUNIDAD	
		PROCESO	ARRESTO
1828	<p><b>Artículo 43.-</b> Establece que mientras esté vigente las sesiones congresales, no se podrá procesar a los Diputados y Senadores, y aún menos ejecutados por deudas. Los procesos penales no procederán desde el momento de su elección hasta dos meses posteriores a la culminación de su mandato conforme al artículo 31”.</p>	✓	✓

Fuente: Propia

▪ **Constitución Política 1839:**

CONSTITUCIÓN POLÍTICA	ARTÍCULO	INMUNIDAD	
		PROCESO	ARRESTO
1839	<b>Artículo 18.-</b> Establece que los Diputados y Senadores, no podrán ser acusados a partir del día siguiente de ser elegidos, hasta los tres días posterior de la conclusión de las sesiones, salvo con autorización del parlamento, con pleno conocimiento de causa, así como en casos de flagrancia delictiva en donde se le deberá poner inmediatamente a disposición de su cámara respectiva, o del consejo de Estado.	✓	✓
	<b>Artículo 20.-</b> “Establece que, nadie que integre el poder legislativo puede ser demandado civilmente, así como ejecutado por deudas, desde el momento de ser elegido, hasta los tres meses posteriores”. (Rubio Correa, Estudio de la Constitución Política de 1993, 1999, pág. 75)	✓	✓
	Artículo 16.- “Los Diputados y Senadores representan a la nación”.		

Fuente: Propia

▪ **Constitución Política 1860:**

CONSTITUCIÓN POLÍTICA	ARTÍCULO	INMUNIDAD	
		PROCESO	ARRESTO
1860	<b>Artículo 55.-</b> Establece que, los Senadores y los Diputados no podrán ser acusados ni detenidos, sin que previamente está una autorización por el legislativo, o de la comisión permanente, incluso desde un mes anterior a la apertura de las sesiones hasta un mes posterior; con la excepción de la flagrancia delictiva; en donde se le deberá poner inmediatamente a disposición de su cámara	✓	✓

	respectiva, o de la comisión permanente.		
--	--	--	--

▪ **Constitución Política 1867:**

CONSTITUCIÓN POLITICA	ARTÍCULO	INMUNIDAD	
		PROCESO	ARRESTO
1867	<b>Artículo 54.-</b> Establece que los legisladores no podrán ser acusados ni procesados mientras dure las sesiones, sin una autorización expresa del legislativo, con la salvedad de flagrancia, en donde se les deberá poner a disposición del cuerpo legislativo.	✓	✓
	<b>Artículo 55.-</b> Establece que los legisladores no podrán ser acusados ni detenidos, desde un mes anterior del inicio de la sesión, sin que exista un acuerdo del tribunal Supremo de Justicia; con la salvedad de la flagrancia delictiva, en donde se les debe poner a disposición de la Corte Suprema para que sean juzgados conforme a Ley.	✓	✓

Fuente: Propia

▪ **Constitución Política 1920:**

CONSTITUCIÓN POLITICA	ARTÍCULO	INMUNIDAD	
		PROCESO	ARRESTO
1920	Art.80.: Establece que los senadores y diputados no podrán ser acusados mientras dure el ejercicio de sus funciones y sin una autorización previa a las cámaras a las cuales pertenecen.	✓	✓

Fuente: Propia

- **Constitución Política 1979**

CONSTITUCIÓN POLÍTICA	ARTÍCULO	INMUNIDAD	
		PROCESO	ARRESTO
1979	<p><b>Artículo 176.-</b> Establece que los Senadores y Diputados son los representantes de la Nación y no se encuentran sujetos a un mandato imperativo.</p> <p>No deberán ser considerados responsables por haber emitido votos u opinión dentro del ejercicio de sus funciones. (Rubio Correa, 1998, pág. 77)</p>	✓	✓

**Fuente: Propia.**

## **E. BASE LEGAL**

### **a) Constitución Política Del Perú:**

Como señala, la (Constitución Política del Perú, 1993, pág. 99) recoge esta prerrogativa en el **artículo 93**:

#### **Artículo 93:**

“Los legisladores son representantes de la Nación. No se encuentran sujetos a ningún mandato imperativo o a interpelación alguna.

No podrán ser responsabilizados ante ningún órgano jurisdiccional por las opiniones y votos emitidos en el desempeño de sus funciones.

No podrán ser procesados ni detenidos sin autorización previa por la comisión permanente, desde la fecha de su elección hasta un mes posterior a la culminación de sus funciones, con la excepción de la flagrancia delictiva, donde deberán ser puestos a disposición de la comisión permanente del poder legislativo dentro de las 24 horas, a fin de obtener las autorizaciones correspondientes conforme a Ley y el Reglamento”.

#### **Interpretación:**

Actualmente se puede concluir que La Constitución en el artículo 93º y el Reglamento del Congreso en su Artículo 16º establecen una suerte de protección de los congresistas contra posibles denuncias que pretendan arrestarlos para que no ejerzan su función fiscalizadora. Por este motivo se ha establecido la inmunidad de arresto que impide que un congresista sea detenido o apresado sin autorización previa del congreso, o de la Comisión Permanente en receso de aquel, esta protección se ejerce desde que es elegido hasta un mes después de cesar en sus funciones.

### **b) Reglamento del Congreso del República:**

Concordante con el **Artículo 93**, se encuentra en el (Reglamento de Congreso de la República) el **Artículo 16**.

#### **Artículo 16:**

“Los legisladores no podrán ser procesados ni detenidos sin que exista autorización previa de la Comisión Permanente del Congreso, desde el momento de su elección hasta un mes posterior del cese de sus funciones, con la excepción de la flagrancia delictiva, motivo del cual deberá ser puesto a disposición de la comisión permanente dentro de las 24 horas, a fin de obtener o no la autorización de su privación de la libertad y enjuiciamiento.

La inmunidad parlamentaria no es un medio de protección de los legisladores contra los actos distinto a uno de naturaleza pena, el cual es ejercido en su contra, ni con respecto a

los temas penales revisados por la autoridad competente, anteriores a su elección, los cual no podrán ser paralizados ni suspendidos.

La solicitud de levantamiento de la inmunidad parlamentaria y autorización para iniciar un proceso penal en contra de un legislador, referido por el tercer párrafo del artículo 93° de la Carta Magna Constitucional, será realizada por la Comisión conformada por los vocales titulares de la Corte Suprema de Justicia elegida por la sala plena. Esta comisión evaluara la solicitud de levantamiento de fuero que se presentará al parlamento y que se encuentre con su correspondiente copia autenticada de todos los actuados, tanto de la investigación judicial, fiscal y policial relacionado con los hechos imputados al legislador, informe que será presentado por escrito acompañado de la solicitud de levantamiento de fuero al Congreso”.

**Procedimiento:**

En tercer párrafo del artículo 16 (Reglamento de Congreso de la República) se desprende el procedimiento parlamentario es el siguiente:

1. Decepcionada la solicitud, el Presidente del Congreso, dentro de las 24 horas posteriores, deberá poner en conocimiento de la Comisión encargada de levantar la inmunidad integrada por 5 legisladores elegidos en el pleno del Congreso, con los votos de la mitad más uno del numero legal de sus miembros.
2. La comisión encargada de levantar la inmunidad sin hacer referencia al fondo del tema, tendrá un plazo de 4 días hábiles para dar trámite y admitir la solicitud, o solicitar a la Corte Suprema subsane algún defecto o vicio procesal de la solicitud y sus anexos.

La comisión encargada de levantar la inmunidad evaluara los actuados y concluiría que solo haya existido motivación de carácter legal más no política, religiosa o racial, así como cualquier otro fin discriminatorio.

4. Las solicitudes que no se encuentren establecidas conforme lo regulado por el presente artículo, serán rechazados sin mayor trámite y devuelto a la Corte Suprema de Justicia.
5. Una vez que la solicitud fue admitida, el presidente de la comisión encargada de levantar la inmunidad convocará a sesión dentro de los tres días siguientes citando al legislador a fin de que ejerza su derecho de defensa, el cual tendrá el derecho a ser asesorado por un abogado. Se tendrá que señalar dos fechas con intervalo de un día para ejercer el derecho de defensa del legislador. Su inasistencia no suspenderá el proceso.

6. Dentro de los supuestos de allanamiento por parte del legislador, con firma legalizada o recateada, previamente al levantamiento de la inmunidad, la comisión deberá emitir su dictamen dentro de un plazo máximo de tres días en el cual aprueba o rechaza el levantamiento de inmunidad.
7. La comisión encargada de levantar la inmunidad parlamentaria dictaminará en un plazo máximo de quince días, el cual se deberá contar a partir de la fecha de la realización de la sesión en la cual se citó al parlamentario denunciado para que ejerza su derecho de defensa.
8. La comisión encargada de levantar la inmunidad parlamentaria emitirá un dictamen dentro de los dos días hábiles siguientes, el Consejo Directivo del Congreso lo consignará en su Agenda del Pleno para ponerlo en debate de la sesión siguiente a la fecha de recepción.

El parlamentario señalado en la solicitud de levantamiento de inmunidad tendrá derecho del uno de la palabra hasta por sesenta minutos para ejercer su defensa, en todas las instancias, recibir de manera oportuna el dictamen respectivo, la transcripción de la intervención que haya realizado, así como contar con la representación de un abogado.

El levantamiento de la inmunidad será aprobado con el 50% más 1 del total los miembros del congreso.

Lo resuelto por el Pleno es comunicado a la Corte Suprema de Justicia.

#### **Interpretación:**

Dentro del artículo 16° del Reglamento del Congreso se ha establecido que la inmunidad “no otorga protección a los legisladores contra acción de naturaleza distinta a la penal, el cual, es ejercida en su contra y provengan de sus actos privados”. Así también, incorpora que si en respuesta de un proceso “el órgano jurisdiccional considerara conveniente e indispensable dictar medidas que impliquen la privación de la libertad de un legislador, este solo procederá luego de solicitar la correspondiente autorización del Congreso o a la comisión permanente para que la autorice o no”.

De la información revisada a través de estos preceptos se concluye, en primer lugar, la inmunidad parlamentaria se encuentra vigente en los casos de flagrancia delictiva, ya que es un atributo del Congreso o de la Comisión Permanente, el cual deberá decidir en un plazo no mayor de 24 horas la autorización o no del levantamiento de la inmunidad parlamentaria. Lo cual significa, que es un tema excesivo en beneficio de los parlamentarios. El tema de la flagrancia no puede ser determinado a nivel global. La doctrina italiana ha considerado de deberá ser tratado de auténtica in flagrancia (el cual, sucede cuando se ha intervenido a la persona inmediatamente después de

haber

cometido el hecho delictivo, y se den los presupuestos que hagan presumir la realización del hecho poco tiempo antes de su intervención).

Dentro del Estado peruano se ha dado una protección a través de la inmunidad a los parlamentarios, solo en los casos de investigación tipo penal. Mas no contra cualquier otra índole. No se cree que lo regulado dentro del artículo 16° del Reglamento haya querido imponer se trate acciones de tipo penal en el cual se ha adicionado actos públicos o en cumplimiento de sus funciones. Esto ya que el sentido de este tipo de garantía a diferencia del de la inviolabilidad, es brindar la protección a los parlamentarios también por sus actos extra funcionales.

## **F.- ALCANCES DE LA INMUNIDAD PARLAMENTARIA:**

### **- ACCIONES DE NATURALEZA PENAL:**

Para el Maestro Derek (Latorre Boza, 2011, pág. 2) describe que el alcance de la inmunidad parlamentaria es:

Es una garantía de procedibilidad, la cual, garantiza una restricción a los legisladores de cualquier acusación penal que genere una pena privativa de la libertad. Lo que se busca es que el Congreso no sufra alguna privación sin justificación de alguno de sus miembros. Lo cual debe ser interpretado en una necesidad de autorización del legislativo del cual es integrante el legislador para que este pueda ser investigado y procesado en los casos penales. Con la excepción de los casos de flagrancia delictiva, pues de no existir dicha excepción el proceso, inculpación o detención de un parlamentario resultaría nulo.

En nuestro país, el artículo 16º del (Reglamento de Congreso de la República), que concuerda con el Art 93º de la Constitución, señala:

“la inmunidad no es un medio de protección para los egisladores contra los actos que deriven de una naturaleza no penal, las cuales se inicien en su contra, ni los relacionados a los procesos penales originados de una autoridad jurisdiccional competente y anterior al proceso de elección, los cuales no podrán ser paralizados ni suspendidos”.

### **- SUPUESTOS DELITOS COMETIDOS EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES O FRENTE A SUPUESTOS DELITOS COMUNES**

Siguiendo la misma perceptiva Derik (Latorre Boza, 2011, pág. 6) considera que:

El espectro de protección de la inmunidad parlamentaria es amplio. Si nos atenemos a la regulación que dicha institución ha merecido en nuestro país corresponde decir que: “Con relación al punto de esta prerrogativa, en contraposición a la inviolabilidad parlamentaria relacionados a los delitos cometidos en el desempeño de sus funciones relacionados al cargo, lo que se busca es evitar que se procese e inclusive que se juzgue de manera arbitraria a un legislador por temas extrafuncionales”.

Cabe recordar, sin embargo, Derik (Latorre Boza, 2011, pág. 8) añade que la inmunidad parlamentaria: “Es una garantía no solo de función sino también de la majestad e integridad del Congreso.”

Por eso es legítimo afirmar manifiesta Derik (Latorre Boza, 2011, pág. 5) de manera absoluta que:

La garantía parlamentaria se encuentra directamente vinculada al Poder Legislativo, pues proviene de los propios actos legislativos, y si el Diputado o Senador tiene disfrute de la misma, lo realiza en virtud de un interés legítimo mas no de un derecho subjetivo. Por ello se dice que el dialogo sobre la garantía proviene entre el juzgador y la cámara, y el interés del cumplimiento de la prerrogativa es concedida a esta y no al parlamentario.

En suma, Derik (Latorre Boza, 2011, págs. 4-5) señala que:

Una prerrogativa parlamentaria es establecida de manera constitucional en función a una garantía y, por consiguiente, representa un acto procedimental, mas no un derecho subjetivo. Por lo tanto, el legislador no podrá renuncias a esta prerrogativa, pues constituye una garantía del procedimiento.

- **DELITOS COMETIDOS CON ANTERIORIDAD A SU JURAMENTACIÓN EN EL CARGO**

Esta garantía no es de carácter perpetuo, como menciona Derik (Latorre Boza, 2011, pág. 6) sino que:

Existe una limitación al plazo que dure la función parlamentaria. El plazo de su mandato incluye entre otras cosas el periodo de sesión y el receso parlamentario, en donde la labor funcional de los legisladores varia con respecto a su forma. Por tal motivo debemos conocer que el periodo legislativo en el cual los congresistas se encuentran protegidos por la inmunidad corresponde como tal a las sesiones o fuera de ellas, es decir, aun cuando las cámaras no se encuentran reunidas. Por tanto, se cita al artículo 16° del Reglamento del Congreso en donde se señala: Que los parlamentarios no podrán ser procesados no detenidos cuando no exista autorización del congreso desde el momento de su elección hasta un mes posterior del cumplimiento de sus funciones.

## G.- INMUNIDAD DE ARRESTO EN EL DERECHO COMPARADO:

### ❖ LA CONSTITUCIÓN DE ALEMANIA:

Alemania, estipula en su Constitución vigente varios artículos sobre la inmunidad parlamentaria, por ejemplo:

- **Artículo 46, inciso 2:** Establece que, los Diputados no pueden ser acusados o presos por actos que se castigan con una pena, “salvo cuando exista un previo consentimiento de la Dieta Federal, salvo que exista una detención al momento de haber cometido el hecho o al día siguiente. Asimismo, regula que deberá incluirse la autorización de la Dieta Federal en otros casos que restrinjan a libertad personal de un Diputado o para el inicio del proceso en su contra, en virtud de lo regulado dentro del artículo 18”.
- Por último, el **Artículo 46°** inciso 4: Establece que, debe dejarse en suspenso, “si así lo exige la Dieta Federal todo proceso penal y toda acción conforme lo establece el artículo 18° en contra de un Diputado, así como todo arresto o restricción que afecte su libertad personal”.

Tener en cuenta que en su Artículo 41 inciso 2 dice que contra la resolución de la Dieta Federal “se dará recurso ante el Tribunal Constitucional Federal”.

Frente a este dispositivo, la inmunidad de arresto se puede decir que los diputados son protegidos mediante esta prerrogativa antes otros Poderes del Estado, buscando siempre la funcionalidad del Congreso o Senado.

### ❖ LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

En España mediante su Constitución vigente describe en su **Artículo 71°**:

“Que, los Diputados y Senadores gozaran de la inmunidad en todo el periodo de su mandato, con la salvedad de la flagrancia delictiva en donde si se les podrá detener. Así mismo, no se les podrá imputar ni detener cuando no se cuente previamente con una autorización de la cámara respectiva.

Nuevamente se puede apreciar que la inmunidad de arresto el órgano facultativo de dar visto bueno o mejor dicho levantar la inmunidad será la Cámara respectiva.

## ❖ LA CONSTITUCIÓN DE FRANCIA

Francia, en su Constitución describe el **Artículo 26** estipula:

“que ningún acto o hecho en materia penal cometido por algún integrante del parlamento podrá ser causal de arresto o cualquier otra medida privativa sin contar previamente con la aprobación de la Mesa de la Asamblea que conforme. La mencionada autorización no es indispensable en los casos de flagrancia delictiva o condena en última instancia. Además, la medida preventiva o restrictiva y la detención o persecución de un congresista, será suspendida ante la realización de una sesión de la asamblea de la cual es integrante la solicita.

Se puede recalcar que nuevamente la inmunidad parlamentaria protegerá a los miembros de ella frente a cualquier acusación o arresto con la finalidad de salvaguardar el funcionamiento de la Mesa de la Asamblea.

## ❖ LA CONSTITUCIÓN DE GUATEMALA

Guatemala, describe así su inmunidad parlamentaria en su Artículo 161 prescribe:

“Un diputado, tendrá como garantía para la realización de sus funciones desde que es elegido el efecto de la inmunidad personal el cual restringirá la detención y juzgamiento personal, cuando no exista autorización previa del Congreso, con la salvedad de la detención en flagrancia, en donde se le deberá poner inmediatamente a disposición de la Comisión Permanente del Congreso a fin de iniciar el antejuicio correspondiente. Además, ante este hecho el acusado quedará a la jurisdicción del juez competente. Ante la declaratoria de una sentencia condenatoria su cargo en el congreso quedará vacante”.

La inmunidad parlamentaria será el derecho inherente frente a acusaciones y arresto como anteriormente se describe.

## ❖ LA CONSTITUCIÓN DE CHILE

Por su parte el país de Chile la inmunidad parlamentaria lo estipula en su artículo 58º:

“Establece que por ningún motivo un Diputado o Senador, desde su designación o elección, o desde su incorporación puede ser investigado o detenido con la salvedad de los casos de flagrancia, en los casos de que el Tribunal de Alzada no otorgue la autorización para la respectiva acusación, esto puede ser materia de apelación ante la Corte Suprema. Es de gran importancia identificar este proceso, pues a través de este se podrá realizar las impugnaciones respectivas de una decisión política. En los casos de detención de algún Diputado o Senador por flagrancia delictiva, se deberá poner a disposición del Tribunal de Alzada respectiva, brindando la información correspondiente. Por tanto, el Tribunal procederá conforme a Ley. Finalmente, se ha establecido que ante la existencia de una sentencia condenatoria firme el Senador o Diputado quedara suspendido de sus funciones.

La inmunidad parlamentaria persiste la inmunidad de arresto como de proceso frente a los diputados frente investigaciones formuladas por el Tribunal de Alzada.

## ❖ LA CONSTITUCIÓN DE COLOMBIA

En el país de Colombia como describe (Latorre Boza, 2011, págs. 9-10) y lo recalca:

“Constituye un tema de gran importancia. Pues dentro del artículo 186º, la Constitución se establece que los delitos cometidos por los legisladores, será conocido de manera probativa la Corte Suprema de Justicia, único organismo con capacidad para ordenar su detención. En los casos de flagrancia delictiva deberán se puestos inmediatamente ante su jurisdicción”.

La inmunidad de proceso, es distinta debido que el Congresista será sometido a la Corte de Suprema sin restricción alguna, y asimismo se acoge la inmunidad de arresto.

## H. INMUNIDAD DE ARRESTO EN LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El Tribunal Constitucional, mediante sus sentencias respalda las normas constitucionales mediante argumentos doctrinarios y jurisprudenciales, en este sentido se analizarán el siguiente expediente relacionado al tema relacionado:

- **EXPEDIENTE** : N° 0026-2006-PI/TC
- **DATOS PROCESALES:**
  - ✓ **DEMANDANTE:** Javier Valle-Riestra González Olaechea, en representación de más del 25% del número legal de miembros del Congreso de la República.
  
  - ✓ **DEMANDADO:** Comisión Redactora del Reglamento del Congreso de la República.
- **PETITORIO:**

Proceso de inconstitucionalidad contra la modificatoria del segundo párrafo del Art. 16º y del inciso “d” del Art. 20º del Reglamento del Congreso.

La parte demandante aduce que los artículos del Reglamento del Congreso, sujetos a control de constitucionalidad, vulneran los derechos a la igualdad ante la ley, a la presunción de inocencia, el ejercicio de la función y la inmunidad parlamentaria. Por lo que solicitan que se declare inconstitucional el segundo párrafo del artículo 160 del Reglamento del Congreso; del mismo modo, el literal d) del artículo 20 del mismo documento.

- **NORMA CUESTIONADA:**

**\_ARTÍCULO 16, SEGUNDO PÁRRAFO (MODIFICADO POR LA RESOLUCIÓN LEGISLATIVA N° 015-2005-CR, PUBLICADA EL 3 DE MAYO DE 2006). -INMUNIDADES DE ARRESTO Y PROCESO (...)**

“La inmunidad no es un mecanismo de protección para los congresistas de la acción con distinta naturaleza a la penal, ejercidas en su contra, así como tampoco a los procesos penales iniciados ante el juez competente antes de ser elegidos, los cuales, se ha establecido no deben ser paralizados ni suspendidos”.

**\_ARTICULO 20 (MODIFICADO POR LA RESOLUCIÓN LEGISLATIVA N° 025-2005-CR. PUBLICADA EL 21 DE JULIO DE 2006). - PROHIBICIONES.**

“Dentro del plazo que dure la gestión de un congresista se encuentra prohibido de:

- c) Cuando un Congresista integre algunas de las comisiones como Fiscalización y Contraloría entre otras, las cuales estén relacionadas con la fiscalización y la Corte Suprema haya solicitado el levantamiento de la inmunidad parlamentaria, el Congresista deberá presentar su inhibición ante las comisiones correspondientes.

Para los casos de las Comisiones ordinarias, que no estén vinculadas directamente a la fiscalización, la ausencia de un congresista debe ser considerado como una licencia a efectos de las mencionadas investigaciones o fiscalizaciones, las mismas que no se harán extensivas para temas distintos al cargo de dicha comisión ordinaria, en donde podrá seguir participando con un miembro titular.

- **ARGUMENTOS DE LA DEMANDA:**

Con referencia al segundo párrafo del Artículo 16:

Que se afecta el artículo 93 de la Constitución Política, así como también el principio de Separación de Poderes (Art.43º de la Constitución Política).

- Que, basándose en el Derecho Comparado, la Inmunidad Parlamentaria protege los procesos penales iniciados con anterioridad a la elección como a los iniciados con posterioridad a la elección.
- También que dicho artículo contraviene a lo expresado por el Tribunal Constitucional en su Expediente N°0006-2003- AI/TC en la cual se afirma que la inmunidad parlamentaria se constituye como garantía procesal.

Con referencia al literal d) del Artículo 20:

- Se vulnera el derecho a igualdad ante la ley, presunción de inocencia, así como el derecho a la función congresal.

- **ARGUMENTOS DE LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA:**

El representante del Poder Legislativo el Señor Jorge Campana Ríos, solicita que la presente demanda sea declarada infundada, afirmando que los hechos expuestos no contravienen

la Constitución de fondo ni de forma, de manera total o parcial, así como, de manera directa e indirecta.

- Con relación al segundo párrafo del artículo 16:

Refiere al alcance de la inmunidad parlamentaria es pues con el objetivo de proteger la legitimidad del Parlamento ante la ciudadanía.

Algo importante aquí es que, ante el inicio de un proceso penal anterior a la elección del legislador, este no podrá gozar de la prerrogativa de la inmunidad, aunque no se le podrá detener. Es decir, se diferencian dos tipos de inmunidades.

Asimismo, precisa que el hecho impugnado no se encuentra referido a si los actos realizados fueron con anterioridad o posterioridad a la elección, si no al comienzo del proceso penal, de tal manera, si desde al momento de la elección de un legislador no existe proceso penal alguno por la comisión de un supuesto delito, este deberá quedar suspendido en atribución a la inmunidad arque que culmine su gestión en el parlamento.

- Con relación al literal d) del artículo 20:

Que la disposición impugnada no viola el derecho a la igualdad ante la ley ya que este principio admite la distinción de trato atendiendo a la realidad de los hechos y bajo el principio de razonabilidad.

También se justifica en que dicha limitación tiene por finalidad impedir un desgaste de credibilidad, imagen y prestigio de dicho Poder del Estado. Además, que tal limitación no los excluye de otras funciones sino sólo las de fiscalización

• **INMUNIDAD PARLAMENTARIA COMO GARANTÍA INSTITUCIONAL DEL PARLAMENTO:**

El objeto de la inmunidad parlamentaria se encuentra dirigido de manera fundamenta a la constitución y el correcto funcionamiento del Poder Legislativo, por tal motivo no podrá ser considerada como un derecho o prerrogativa individual de un parlamentario, sino por el contrario constituye una garantía del Parlamento a nivel de institución encargada de proteger la función legislativa, y al propio Congreso; en conclusión, de trata de una prerrogativa institucional.

- **AMBITOS DE PROTECCIÓN DE LA INMUNIDAD PARLAMENTARIA:**

Es exclusivamente de ámbito penal, ya que solo puede alegarse con relación a las imputaciones penales, mas no una de carácter civil, así como tampoco una de carácter administrativa.

- **FALLO:**

1.-Declara **INFUNDADA** la demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra el segundo párrafo del artículo 16<sup>o</sup> y literal d) del artículo 20<sup>o</sup> del Reglamento del Congreso.

2.-Declarar que el artículo 84<sup>o</sup> del Código Penal es la norma aplicable para el caso de los Congresistas protegidos por la inmunidad de proceso.

**Interpretación:**

El Tribunal Constitucional dejo un precedente en una anterior sentencia recaída en el 006-2003.AI/TC en donde ha señalado que la inmunidad parlamentaria constituye una garantía parlamentaria mas no una prerrogativa personal; la misma que tiene como fin, la prevención de alguna detección o proceso penal, que, por alguna motivación política exclusiva, busque restringir el intento de que el parlamento sufra alteraciones en su funcionamiento (fundamento). De igual manera, se ha establecido que la inmunidad parlamentaria se traduce a la inmunidad de in proceso y detención.

De otro lado, la corte ha establecido que la inmunidad parlamentaria cuenta con una finalidad democrática por tal motivo su existencia tiene su esencia en el correcto funcionamiento del legislativo, lo que resaltara finalmente al fortalecimiento del Estado democrático y social de país.

Así también, el mismo Tribunal Constitucional, arribando a un sentido interpretativo sociológico, ha establecido que en las últimas décadas la figura de la inmunidad parlamentaria lejos de fortalecer a la institución contribuyo a la deslegitimación de la misma frente a la sociedad en su conjunto, en la misma que se evidencia una resistencia a la realización de su función.

Esto en razón de que dentro del periodo parlamentario 2001 – 2006 solo se otorgó el levantamiento de inmunidad a dos de los 41 solicitados, ocasionando una aprobación del congreso de tan solo 18% en la sociedad.

## **I.- CASOS EMBLEMATICOS:**

En nuestro país y en la actualidad se han presentado un alto número de casos donde los legisladores se encuentra involucrados en determinados hechos delictivos (donde prima la corrupción y contratos ilegales).

Los ejemplos saltan a la vista:

- 1. CARLOS RAFFO:** A quien se le investiga por supuestamente haber incurrido en el delito de peculado en agravio del Estado pero que se niega a responder ante el Poder Judicial amparándose en la Inmunidad Parlamentaria.
- 2. JAVIER NORIEGA:** Es acusado de mandar a asesinar, por medio de una banda de sicarios, a disidentes de su secta religiosa. Nunca llegó a ser procesado. “La inmunidad parlamentaria es la que lo salvó de las rejas”, dicen los detractores de Noriega.
- 3. JORGE DEL CASTILLO:** Se le acusa por enriquecimiento ilícito y tráfico de influencias. El Poder Judicial ya hizo el pedido al Congreso para que se levante la Inmunidad Parlamentaria y así sea denunciado penalmente.
- 4. EDWIN DONAYRE:** Es condenado en primera instancia a cinco años y seis meses de prisión por el presunto delito de peculado por el caso “gasolinazo”, es decir el robo sistemático de gasolina por parte de oficiales de alto rango. Aun cuando ya existe condena en primera instancia contra Donaire, la Comisión de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria, tomando como base la inmunidad de arresto, ha dilatado excesivamente el tema, habiendo incluso solicitado opinión a la Comisión de Constitución.

Como hemos visto, son varios los casos en que nuestros representantes han supuestamente han violado las normas, por eso es que ya varios personajes políticos-públicos se han pronunciado al respecto.

El Legislador Javier Velásquez Quesquén dice que: “se debe eliminar la inmunidad parlamentaria a fin de que aquello que hayan cometido algún ilícito penal no pueda utilizarla como excusa para ser

investigados. La finalidad es que el Poder Judicial no deba solicitar ningún permiso para iniciar investigación en contra de estos legisladores y así salden sus cuentas con la justicia”. Otros como Víctor García Belaunde, Mauricio Mulder y Daniel Bugattis sólo creen en la necesidad de limitar sus alcances.

### **13. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA**

¿La inmunidad de arresto que consagra el Art. 93° de la Constitución y el Art. 16° del Reglamento del Congreso constituye un mecanismo de blindaje para representantes congresales respecto de procesos penales anteriores al inicio del ejercicio de su quehacer parlamentario?

### **14. JUSTIFICACIÓN**

- Justificación teórica o doctrinaria: Pues el presente trabajo de investigación permitirá profundizar el análisis de inmunidad de arresto, en el marco del Derecho Constitucional y Parlamentario, en busca de establecer su pertinencia.

- Justificación práctica o social: Pues si la inmunidad de arresto se ha convertido en un mecanismo de impunidad para ciertos congresistas, su eliminación contribuirá a mejorar la imagen del Congreso frente a la población, fortaleciendo su legitimidad.

- Justificación jurídica: Pues resulta de suma importancia la discusión académica de un tema de tanta trascendencia como el de la inmunidad de arresto, pudiendo ser el punto de partida de futuras investigaciones, orientadas a perfeccionar el marco legal que regula el quehacer parlamentario.

### **15. OBJETIVO GENERAL**

- Determinar si la inmunidad de arresto que consagra el Art. 93° de la Constitución y el Art. 16° del Reglamento del Congreso si constituye un mecanismo de blindaje para representantes congresales respecto de procesos penales anteriores al inicio del ejercicio de su quehacer parlamentario.

#### **1.2. Objetivos Específicos**

- Analizar la pertinencia de la inmunidad de arresto que consagra el Art. 93° de la Constitución y el Art. 16° del Reglamento del Congreso, a la luz del Derecho Comparado y doctrina nacional y extranjera.

- Establecer si la inmunidad de arresto contribuye a fortalecer la legitimidad que debe tener el Congreso como órgano del Estado.
- Establecer si se hace necesaria la eliminación de la inmunidad de arresto, reformando tanto el Art. 93° de la Constitución, como el Art. 16° del Reglamento del Congreso.

## **1.6. HIPÓTESIS**

La inmunidad de arresto que consagra el Art. 93° de la Constitución y el Art. 16° del Reglamento del Congreso sí constituye un mecanismo de blindaje para representantes congresales respecto de procesos penales anteriores al inicio del ejercicio de su quehacer parlamentario, porque los congresistas se amparan en esta prerrogativa para no ser llevados ante las autoridades judiciales.

## **1.7. REALIDAD PROBLEMÁTICA**

La Constitución de 1993 consagra la inmunidad parlamentaria en su Art. 93°. Dicha institución contempla tanto la inmunidad de proceso como la inmunidad de arresto. Por la primera, a los congresistas no se les puede iniciar nuevos procesos judiciales; mientras que, por la segunda, no se les puede arrestar, sin que, en ambos casos (procesamiento y arresto), el Congreso haya dado su visto bueno, desde que son elegidos y hasta un mes después de haber cesado.

Se trata de garantías de carácter procesal y prerrogativas que tienen los representantes congresales, orientadas a proteger al Congreso como institución, cautelando su funcionalidad, pues puede darse el caso de que, maliciosamente, se orquesten una serie de denuncias o se viabilicen mandatos de detención en contra de determinados representantes, en busca de obstaculizar el cumplimiento de sus funciones congresales, como son las de legislar y, sobre todo, fiscalizar, es decir ejercer lo que se denomina control político.

Sin embargo, en los últimos años hemos asistido a la desnaturalización de la inmunidad de arresto, habiéndose convertido, en la práctica, en un mecanismo orientado a impedir que congresistas condenados en el marco de procesos penales que se iniciaron antes de que empezaran a ejercer su labor parlamentaria, pasen al Poder Judicial para que cumplan su sentencia.

El caso más reciente es el del congresista Edwin Donayre de Alianza Para El Progreso, condenado en primera instancia a cinco años y seis meses de prisión por el presunto delito de peculado por el caso “gasolinazo”, es decir el robo sistemático de gasolina por parte de oficiales de alto rango. Aun cuando ya existe condena en primera instancia contra Donayre, la Comisión de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria, tomando como base la inmunidad de arresto, ha dilatado excesivamente el tema, habiendo incluso solicitado opinión a la Comisión de Constitución, pues algunos de sus integrantes como el congresista Carlos Tubino, consideran que la sentencia en primera instancia contra Donayre no es firme,

al haber planteado el imputado recurso de nulidad, razón por la cual no podría ponerse a disposición de las autoridades judiciales.

Al respecto, el abogado penalista (César Nakazaki, 2018) publicó en su cuenta de Twitter el 06 de febrero del presente: “Si consulta a Comisión de Constitución es sobre efecto de ejecución provisional en la sentencia condenatoria, es innecesario y no debería demorar, tanto el Código de 1940 como en Código del 2004, como regla la sentencia se ejecuta así haya recurso de apelación”.

Entrampamientos e innecesarias dilaciones en casos como el del congresista Donayre son una muestra de que la inmunidad parlamentaria en general y la inmunidad de arresto en particular se han convertido en mecanismos de impunidad; como señala (Albán Javier, 2018): “En las últimas décadas, la inmunidad parlamentaria ha servido con frecuencia como un instrumento para asegurar la impunidad. Desde que inició el período legislativo del 2001 hasta que terminó el del 2016, llegaron al Congreso más de 100 solicitudes de levantamiento de inmunidad, pero solo siete fueron declaradas procedentes”.

Adicionalmente, una reciente encuesta de (DATUM, 2019) “arroja que el 71% de los ciudadanos considera que la inmunidad parlamentaria debe eliminarse”, lo que implica que, en gran medida, el poco respaldo de la ciudadanía al Congreso peruano, que origina la erosión de su legitimidad en términos sociales y políticos, tiene que ver directamente con el rechazo de la ciudadanía a la inmunidad parlamentaria, que engloba, como ya se ha señalado, a la inmunidad de arresto.

Por lo expuesto, el presente trabajo de investigación se orienta a determinar si la medida la inmunidad de arresto que consagra el Art. 93° de la Constitución y el Art. 16° del Reglamento del Congreso constituye, en la práctica, un mecanismo de blindaje para representantes congresales respecto de procesos penales anteriores al inicio del ejercicio de su quehacer parlamentario; y si se hace necesaria su eliminación, reformando tanto el Art. 93° de la Constitución, como el Art. 16° del Reglamento del Congreso de la República, lo que implicaría una reformulación de la inmunidad parlamentaria y no su eliminación, pues se mantendría la inmunidad de proceso.

## **II. MÉTODO**

### **2.1. DISEÑO DE INVESTIGACIÓN:**

En la presente investigación se toma el diseño de interpretación, en su forma teoría fundamentada en la cual consiste recopilar información de la realidad, análisis de casos, estadísticas y entre otros para generar un conocimiento nuevo, en otras palabras, confirmar la hipótesis planteada de manera inductiva.

## 2.2. MÉTODOS DE MUESTREO:

- **Escenario del estudio:**  
Art. 93° de la Constitución Política del Perú y el Art. 16° del Reglamento del Congreso.
- **Caracterización de sujetos:**
  - **Congresistas:** Persona ofrendada por el Poder Legislativo y elegida por el voto popular, y que tiene responsabilidades y derechos, como por ejemplo emitir proyecto de leyes.
  - **Poder Judicial:** Uno de los Poder del Estado, cuya función es impartir justicia a favor los ciudadanos, respetando el debido proceso.

## 2.3. RIGOR CIENTÍFICO:

La presente investigación tiene como rigor científico la recopilación de información doctrinario debidamente citada, cuadros estadísticos de fuente propia y obtenidos de otras instituciones y por último la guía de entrevistas con la finalidad para desarrollar la problemática anteriormente garantizado una nueva solución.

## 2.4. ANÁLISIS CUALITATIVO DE LOS DATOS

### 2.4.1. Técnicas:

- **Fichas bibliográficas y textuales:** Se realizará un análisis de diferentes autores que hayan desarrollado el tema previamente, así también, se revisará el derecho comparado, con el objeto de tener un mayor acercamiento a su regulación.
- **Gráficos y tablas Estadísticas:** Procesar información de los resultados de instituciones estatales.
- **Entrevista:** Se entrevistarán a abogados expertos en el tema en Derecho Constitucional.

### 2.4.2. Instrumentos:

- Cuestionario, que constara de pregunta de cerradas.

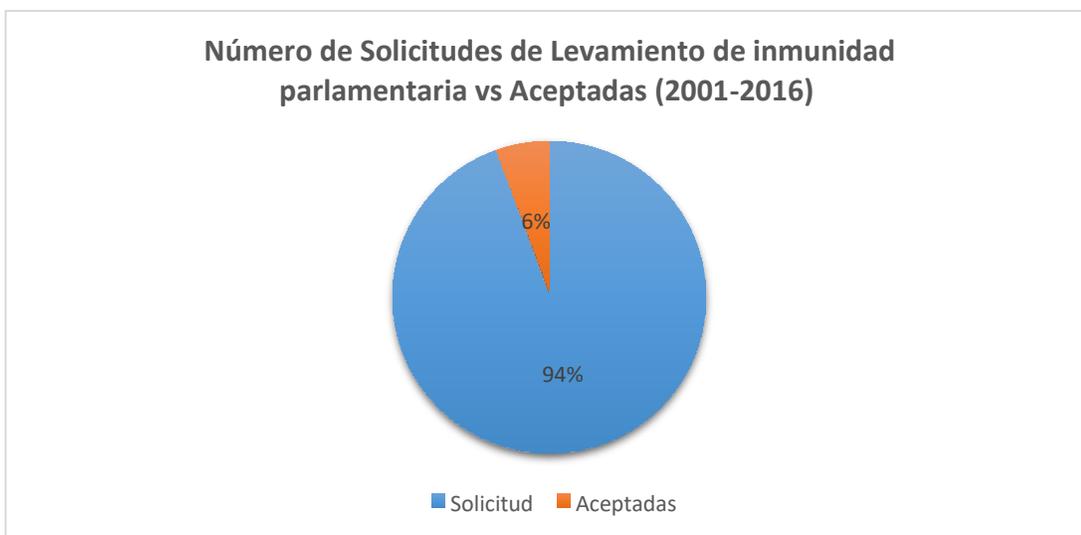
## 2.5. ASPECTOS ÉTICOS:

El presente trabajo de investigación cumple con todos los parámetros establecidos a fin de garantizar la veracidad y legitimidad de los datos obtenidos por partes de los entrevistados y asimismo el empleo correcto del Manual Apa de tal forma que la referida investigación sea de mi autoría.

### III. RESULTADOS:

#### 3.1.- ESTADÍSTICA:

Según Datun: “Desde que inició el período legislativo del 2001 hasta que terminó el del 2016, llegaron al Congreso más de 100 solicitudes de levantamiento de inmunidad, pero solo siete fueron declaradas procedentes”.



Fuente: Propia.

Según un análisis realizado por (El Comercio, 2019): “El actual Congreso demora un promedio de 97 días hábiles en tener una decisión final sobre los pedidos de levantamiento de la inmunidad enviados por la Corte Suprema. En este tiempo se incluyen las devoluciones de las solicitudes, así como las reiteraciones del Poder Judicial.”

Según DATUM, el 71% de los ciudadanos considera que la inmunidad parlamentaria debe eliminarse, realizada en febrero de este año.

De acuerdo a la Sentencia del (Tribunal Constitucional 026-2006-PI/TC, Javier Valle-Riestra González Olaechea, 2006) estipula:

Dentro del periodo legislativo 2001 – 2006, solo fueron aprobadas dos solicitudes de levantamiento de inmunidad de las 41 presentadas las cuales correspondieron a los ex congresistas González Salazar y del ex Congresista Torres Ccalla.

**CUADRO 1**  
**Delitos por los que se requirió el levantamiento de la inmunidad parlamentaria**  
 (Periodo 2001 - 2006)

<i>Delito</i>	<i>Casos</i>
<i>Abuso de autoridad</i>	2
<i>Fraude en la administración de personas jurídicas</i>	1
<i>Contra la administración de justicia</i>	1
<i>Contra el honor</i>	15
<i>Malversación de fondos</i>	1
<i>Contra los medios de comunicación</i>	1
<i>Desobediencia a la autoridad</i>	2
<i>Contra la libertad de trabajo</i>	1
<i>Contra el patrimonio</i>	1
<i>Contra la fe pública</i>	1
<i>Peculado</i>	12
<i>Violencia contra funcionario público</i>	1
<i>Violencia de libertad sexual de menor</i>	1
<i>Enriquecimiento ilícito</i>	1

**Fuente:** Elaboración del Tribunal Constitucional

### 3.2. CASOS DE PROCESOS CONTRA CONGRESISTAS:

Para el autor Henry (Pino Puma, 2018) señala en su tesis casos ex congresistas con acusaciones del Ministerio Público por diversos delitos:

A continuación se presenta un reporte de los ex parlamentarios de los cuales habrían culminado su gestión sin que se les pudiera sancionar por motivos de la mal utilizada inmunidad parlamentaria, la cual usan de acuerdo a sus conveniencias políticas partidarias a pesar de las evidencias.

**Cuadro N° 1**

<b>CONGRESISTAS</b>	<b>DELITOS</b>
María M. López Córdova (Fuerza 2011)	Proceso: Presunto delito de lavado de activos (Fiscalía Especializada en Criminalidad Organizada)
Néstor Valqui Matos (Fuerza 2011)	Presunto delito de proxenetismo (Fiscalía de Prevención del Delito, Pasco)
Francisco Ccama Layme (Fuerza 2011)	Delito ambiental (Fiscalía Especializada Ambiental de Puno).

Federico Pariona Galindo (Fuerza 2011)	Abuso de autoridad, delito contra la fe pública y otros (Primera y Segunda Fiscalía Especializada Penal de Huancayo y Fiscalía Superior de Chanchamayo)
Alejandro Yovera Flores (Fuerza 2011)	Delito de falsedad ideológica (Tercer Juzgado Penal de Huánuco).
Eulogio Amado Romero (Gana Perú)	Robo agravado y otros (Sala Penal Liquidadora de Tambopata) y presunto delito ambiental (Fiscalía Especializada de Madre de Dios).
Josué Gutiérrez Córdor (Gana Perú)	Difamación agravada (Tercer Juzgado Penal de Huánuco)
Vicente Zeballos Salinas (Solidaridad Nacional)	Delito contra la fe pública (Segunda Fiscalía Superior de Moquegua).
Virgilio Acuña Peralta (Solidaridad Nacional)	Presunto delito de lavado de activos (Fiscalía Especializada en Criminalidad Organizada).
Carlos Bruce (Concertación Parlamentaria)	Presunto delito de lavado de activos (Fiscalía Especializada en Criminalidad Organizada)
Mariano Portugal Catacora (Perú Posible Alianza Parlamentaria)	Delito de falsa declaración en proceso administrativo (Décimo Tercera Fiscalía Provincial Penal de Lima).
Wilder Ruíz (Partido Nacionalista)	Investigado por narcotráfico, al haber alquilado un local a una banda de narcotraficantes.

De manera reciente, la mesa directiva del Poder Legislativo expuso a un número superior de 11 parlamentarios, los cuales, cuentan con procesos de investigación realizados por la fiscalía y además de otros legisladores con procesos pendientes en el Poder Judicial con delitos cometidos con anterioridad al 27 de julio del 2001, aun cuando aún no se les había tomado juramento. Aunque esta situación crítica y jurídica de los investigados no restringió el derecho a que tomen juramento y asuman sus cargos, pues los llamados padres de la podría hicieron prevalecer la inmunidad parlamentaria para impedir continuar con los procesos. Una vez blindados las autoridades competentes se vieron restringidos de continuar con la investigación pues desde su juramento se les consideraba autoridades intocables y para continuar con los trámites correspondientes

se debía obtener la autorización del pleno del Congreso, hecho totalmente difícil actualmente en nuestro conforme a la posición tomada por el Legislativo.

### 3.3. ENTREVISTAS:

#### Abogados Especialistas:

- **Mg. Vicente Sánchez Villanueva:**  
El abogado especialista manifiesta:

Preguntas:	Respuestas:
¿Está de acuerdo con la inmunidad de arresto que Art. 93 de la Constitución y Art. 16 del Reglamento del Congreso, a favor de los congresistas?	No, no estoy de acuerdo, porque en muchos, se convierte en mecanismo orientado a favorecerlos, bloqueando la posibilidad de que comparezcan ante la justicia ordinaria por delitos
¿Considera que debería eliminarse por completo la inmunidad parlamentaria? ¿Por qué?	No, creo que debe mantenerse la inmunidad del proceso, porque tampoco se trata de dejar un estado de total desprotección a los congresistas
¿Considera que la eliminación de la inmunidad de arresto es un aspecto importante de la Reforma Política?	Si, pues se trata de una prerrogativa de quienes forman parte del Primer Poder del Estado y ejercen la función de representación

- **Mg. Carlos Sagal Gros:**  
El abogado especialista manifiesta:

Preguntas:	Respuestas:
¿Está de acuerdo con la inmunidad de arresto que Art. 93 de la Constitución y Art. 16 del Reglamento del Congreso, a favor de los congresistas?	No, no considero que deba mantenerse como privilegio funcional de los parlamentarios, porque se trata de una institución que se ha desnaturalizado, favoreciendo la impunidad
¿Considera que debería eliminarse por completo la inmunidad parlamentaria? ¿Por qué?	No, creo que la inmunidad de proceso debe preservarse, para proteger a los congresistas que fiscalizan a quienes detentan del poder político.
¿Considera que la eliminación de la inmunidad de arresto es un aspecto importante de la Reforma Política?	Obviamente, al ser una prerrogativa de quienes de sus electores, se trata de un aspecto eminente político.

#### IV. DISCUSIÓN:

1. Una institución jurídica es pertinente cuando responde adecuadamente a las exigencias de la realidad.

Al revisar la regulación jurídica que merece la inmunidad parlamentaria en general y de la inmunidad de arresto en particular, encontramos que, en Australia, el Reino Unido, Canadá y Colombia los congresistas o parlamentarios no gozan de ningún tipo de inmunidad. Son dignos de resaltar los casos del Reino Unido y Colombia, pues en Inglaterra encontramos, tal como se ha señalado en el presente trabajo de investigación, el primer antecedente histórico de la inmunidad parlamentaria; mientras que el caso colombiano resulta interesante por tratarse de un país sudamericano, cercano geográficamente e históricamente al nuestro. En los países mencionados, se ha considerado que la inmunidad de arresto no es pertinente.

Al hacer una evaluación de la inmunidad parlamentaria en general y de la inmunidad de arresto en particular, encontramos, en primer lugar, que, en un gran número de casos se ha producido una desnaturalización de dicha institución. Así, el jurista peruano Javier Albán apunta: “En las últimas décadas, la inmunidad parlamentaria ha servido con frecuencia como un instrumento para asegurar la impunidad. Desde que inició el período legislativo del 2001 hasta que terminó el del 2016, llegaron al Congreso más de 100 solicitudes de levantamiento de inmunidad, pero solo siete fueron declaradas procedentes”.

Por otro lado, la inmunidad parlamentaria en general y la inmunidad de arresto en particular son instituciones que implican una excepción al Principio de Igualdad ante la Ley, tal como señala el maestro español Francisco Fernández Segado, quien desde una perspectiva crítica opina: “Estos privilegios pugnarían con los valores de «Justicia» e «Igualdad»”.

A partir de lo expuesto, con el soporte de la doctrina nacional y extranjera; y la regulación que han merecido la inmunidad parlamentaria en general y la inmunidad de arresto en particular en países como Australia, el Reino Unido, Canadá y Colombia, podemos afirmar que la inmunidad de arresto no resulta pertinente, con lo cual hemos alcanzado el primer objetivo específico que se planteó en el presente trabajo de investigación: **Analizar la pertinencia de la inmunidad de arresto que consagran el Art. 93° de la Constitución y el Art. 16° del Reglamento del Congreso, a la luz del Derecho Comparado y doctrina nacional y extranjera.**

2. Debemos entender que la legitimidad, en términos sociales y políticos, no solo nace del respeto a normas, principios e instituciones jurídicas, sino que tiene su origen en el nivel de adhesión o respaldo del pueblo a gobernantes, sistemas de gobierno o instituciones, desde este punto de vista, es bueno tener en cuenta el enorme nivel de rechazo de la ciudadanía al Congreso de la República, que tiene su origen, entre otras razones, por la desnaturalización de la inmunidad parlamentaria que se ha convertido en un mecanismo de impunidad. Así, una reciente encuesta de DATUM arroja que el 71% de

el ciudadano considera que la inmunidad parlamentaria debe eliminarse; es decir, el mantener la inmunidad de arresto, que es parte de la inmunidad parlamentaria, no contribuirá a fortalecer la legitimidad del Congreso como órgano del Estado, sino a erosionarla, al contribuir a su desprestigio, y asimismo los casos de congresistas acusados por el Ministerio Público como lo señala Pino Puma, Henry en su investigación.

Con lo expuesto, alcanzamos el segundo objetivo específico del presente trabajo de investigación: **Establecer si la inmunidad de arresto contribuye a fortalecer la legitimidad que debe tener el Congreso como órgano del Estado.**

3. Al soporte que hemos encontrado a nivel de doctrina nacional y extranjera (Albán y Fernández Segado); y de la regulación jurídica (Australia, el Reino Unido, Canadá y Colombia), se suma la opinión de dos expertos, los profesores de Derecho Constitucional: Dr. Carlos Sagal Gross y Vicente Sánchez Villanueva, quienes al ser entrevistados señalan que consideran que sería conveniente eliminar la inmunidad de arresto y preservar la inmunidad de proceso, con lo cual se ha alcanzado el tercer objetivo específico del presente trabajo de investigación: **Establecer si se hace necesaria la eliminación de la inmunidad de arresto, reformando tanto el Art. 93° de la Constitución, como el Art. 16° del Reglamento del Congreso**

HIPÓTESIS	BASES DE CONTRASTE	RESULTADOS
<p>La inmunidad de arresto que consagra el Art. 93° de la Constitución y el Art. 16° del Reglamento del Congreso si constituye, un mecanismo de blindaje para representantes congresales respecto de procesos penales anteriores al inicio del ejercicio de su quehacer parlamentario.</p>	<b>DOCTRINA</b>	<p><b>Javier Albán:</b> “En las últimas décadas, la inmunidad parlamentaria ha servido con frecuencia como un instrumento para asegurar la impunidad”.</p> <p><b>Francisco Fernández Segado</b> refiriéndose a la inmunidad de proceso y arresto señala: “Estos privilegios pugnarían con los valores de “Justicia” e “Igualdad”.</p>
	<b>REGULACIÓN JURÍDICA</b>	<p>Art. 93° de la Constitución y el Art. 16° del Reglamento del Congreso</p>
	<b>DERECHO COMPARADO</b>	<p>En Australia no se contempla ni la inmunidad de proceso ni la inmunidad de arresto.</p> <p>En el Reino Unido no se contempla ni la inmunidad de proceso ni la inmunidad de arresto.</p> <p>En Canadá no se contempla ni la inmunidad de proceso ni la inmunidad de arresto.</p> <p>En Colombia no se contempla ni la inmunidad de proceso ni la inmunidad de arresto.</p>
	<b>ESTADÍSTICA</b>	<p>“Desde que inició el período legislativo del 2001 hasta que terminó el del 2016, llegaron al Congreso más de 100 solicitudes de levantamiento de inmunidad, pero solo siete fueron declaradas procedentes”.</p> <p>El 71% de los ciudadanos considera que la inmunidad parlamentaria debe eliminarse, según DATUM</p>
	<b>ENTREVISTA</b>	<p>Dos expertos, los profesores de Derecho Constitucional: Dr. Carlos Sagal Gross y Vicente Sánchez Villanueva, quienes al ser entrevistados señalan que consideran que sería conveniente eliminar la inmunidad de arresto y preservar la inmunidad de proceso.</p>

## V. CONCLUSIONES:

- La inmunidad de arresto que consagra el Art. 93° de la Constitución y el Art. 16° del Reglamento del Congreso constituye, en la práctica, un mecanismo de blindaje para representantes congresales respecto de procesos penales iniciados antes de iniciar el ejercicio de su quehacer parlamentario, a la luz del gran número de casos en los cuales los congresistas han podido evadir el accionar de la justicia ordinaria, así, según Javier Albán: “Desde que inició el período legislativo del 2001 hasta que terminó el del 2016, llegaron al Congreso más de 100 solicitudes de levantamiento de inmunidad, pero solo siete fueron declaradas procedentes”.
- La inmunidad de arresto que consagran el Art. 93° de la Constitución y el Art. 16° del Reglamento del Congreso, no resulta pertinente a la luz del Derecho Comparado y doctrina nacional y extranjera, pues colisiona con un sentido elemental de justicia y proporcionalidad; y porque erosiona la legitimidad del Congreso al consagrar, en la práctica, la impunidad para representantes congresales que han delinquido.
- Se hace necesaria la eliminación de la inmunidad de arresto, reformando tanto el Art. 93° de la Constitución, como el Art. 16° del Reglamento del Congreso; pero debería conservarse la inmunidad de proceso, para no dejar totalmente desprotegidos a los congresistas.

## VI. RECOMENDACIONES

- **Para los congresistas:**

Al Congreso de la República: Reformar el Art. 93° de la Constitución, conforme al procedimiento establecido en el Art. 206° de la *Lex Legum* y, en consecuencia, el Art. 16° del Reglamento del Congreso; eliminando la inmunidad de arresto, pero conservando la inmunidad de proceso, para no dejar totalmente desprotegidos a los congresistas.

- **Ciudadanos:**

A las Universidades e instituciones de la sociedad civil: Promover un profundo debate sobre los alcances de la inmunidad parlamentaria, como parte de la reforma política.

- Para viabilizar las reformas recomendadas se hace la siguiente propuesta:

**Artículo 93.- Inmunidad Parlamentaria**

**REDACCIÓN ACTUAL EN LA CONSTITUCIÓN VIGENTE:**

*Los legisladores son representantes de la Nación. Por tanto, no se encuentran sujetos a un mandato imperativo o interpelación. No se les considera responsables frente a las autoridades ni órganos jurisdiccionales por su opiniones dadas y votos que realicen en el desarrollo de sus funciones.*

*No se les podrá procesar ni detener sin antes no se cuenta con una autorización del pleno de según sea el caso de la Comisión Permanente, desde el momento de su elección hasta su cese de funciones, con la excepción de la flagrancia delictiva, en donde se les deberá poner a disposición inmediata de la Comisión Permanente dentro de las 24 horas, con el objetivo de obtener la autorización de privar de la libertad al investigado.*

**REDACCIÓN PROPUESTA:**

**Artículo 93.- Inmunidad Parlamentaria:**

*Los legisladores son representantes de la Nación. Por tanto, no se encuentran sujetos a un mandato imperativo o interpelación. No se les considera responsables frente a las autoridades ni órganos jurisdiccionales por su opiniones dadas y votos que realicen en el desarrollo de sus funciones.*

*En cuanto a la inmunidad de arresto, si se produjera una sentencia judicial condenatoria, en el marco de un proceso penal iniciado contra el representante con anterioridad al inicio del ejercicio de su función congresal, el Congreso o la Comisión Permanente pondrán al parlamentario a disposición de las autoridades correspondientes de manera automática, en un plazo no mayor de 24 horas, aun cuando dicha resolución judicial haya sido apelada.*

## REFERENCIAS

- Albán Javier. (2018). *Quinta Reforma*. Recuperado el 12 de 2 de 2019, de Disponible en: <https://elcomercio.pe/opinion/colaboradores/inmunidad-parlamentaria-quinta-reforma-javier-alban-noticia-595944>
- Alvarado Miñano, D. (2017). *Repositorio UCV*. Recuperado el 31 de 3 de 2019, de [http://repositorio.ucv.edu.pe/bitstream/handle/UCV/11416/Alvarado\\_MDE.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.ucv.edu.pe/bitstream/handle/UCV/11416/Alvarado_MDE.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Bernales Ballesteros, E. (1999). *La Constitución Política del Perú 1993, Análisis Comparado*. Lima - Perú: Editorial RAO-5ta Edición.
- Cabanellas de Torres, G. (2002). *Diccionario Jurídico Elemental* (Décima Tercera ed.). Buenos Aires, Argentina: Heliasta.
- César Nakazaki. (2018).
- Chanamé Orbe, R. (2005). *Comentarios de la Constitución Política*. Lima: Juristas Editores.
- Constitución Política del Perú, 1. (1993). *Constitución Política del Perú 1993*. Lima, Lima.
- DATUM. (2019). *Inmunidad parlamentaria: El 71% está de acuerdo con eliminarla*. Recuperado el 18 de 03 de 2019, de <https://www.americatv.com.pe/noticias/actualidad/inmunidad-parlamentaria-71-esta-acuerdo-eliminarla-segun-datum-n358841>
- El Comercio. (17 de 03 de 2019). Obtenido de Congreso tarda en promedio 97 días hábiles en resolver pedidos para levantar la inmunidad \_ Política \_ El Comercio Perú
- Espigado, D. (mayo de 2013). Los Privilegios Parlamentarios en cuestión: Una revisión de la Inmunidad y el aforamiento en el Derecho Español. *Revista Online de Estudiantes de Derecho*.
- Fernández Miranda, A. (1986). Origen Historico de la Inviolabilidad e Inmunidad Parlamentaria. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid N° 10*, 40-47.
- Fernández Segado, F. (1992). *El Sistema Constitucional Español*. Madrid- España: Dykinson.
- Latorre Boza, D. (2011). *Inmunidad Parlamentaria*. Recuperado el 15 de 02 de 2018, de <http://www.teley.com/articulos/art-inmunidad-parlamentaria.pdf>
- Ossorio Florit, M. (1995). *Diccionario Jurídico* (Tercera Edición ed.). Buenos Aires: Heliasta S.R.L.
- Pino Puma, H. (2018). *Repositorio de UANCV*. Recuperado el 31 de 3 de 2019, de [http://repositorio.uancv.edu.pe/bitstream/handle/UANCV/1539/T036\\_01314934.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.uancv.edu.pe/bitstream/handle/UANCV/1539/T036_01314934.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Quispe Correa, A. (2003). *La Constitución Política 1993*. Lima: Gráfica- Horizonte.

Reglamento de Congreso de la República. (s.f.).

Rosales Zavala, L. (2017). *Tesis de repositorio de la PUCP*. Recuperado el 31 de 3 de 2019, de Tesis de repositorio de la PUCP:  
file:///C:/Users/Interpas/Downloads/Rosales\_Zavala\_Inmunidad\_parlamentaria\_mecanismo.pdf

Rubio Correa, M. (1998). *Constitución y Sociedad Política- Mesa Redonda*. Lima: Editores.

Rubio Correa, M. (1998). *Estudio de la Constitución Política de 1993, La inmunidad también fue tratada particularmente por La Constitución de 1828* (IV Editorial ed.). Lima: Fondo Editorial.

Rubio Correa, M. (1999). *Estudio de la Constitución Política de 1993* (IV Tomo ed.). Lima: Fondo Editorial.

Sofia Cordero Molina. (7 de 12 de 2007). Recuperado el 26 de 02 de 2019, de [www.13565-Texto del artículo-23111-1-10-20140220](http://www.13565-Texto del artículo-23111-1-10-20140220)

Soriano, R. (Marzo de 2012). La Inmunidad de los Parlamentarios: más privilegios que garantías. *Revista de Jueces para la Democracia*, 28-32.

Tribunal Constitucional 026-2006-PI/TC, Javier Valle-Riestra González Olaechea, 026-2006-PI/TC (Tribunal Constitucional 2006).

# **ANEXOS**

## **ANEXO N° 01**

a.) Sentencia del Tribunal Constitucional

### **EXP. N° 0026-2006-PI/TC**

LIMA

Más del 25% del número Legal de Miembros del Congreso de la República.

### **SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

En Lima, a los 8 días del mes de marzo de 2007, el Tribunal Constitucional en sesión de Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los magistrados Landa Arroyo, Gonzales Ojeda, Alva Orlandini, Bardelli Lartirigoyen, García Toma, Vergara Gotelli y Mesía Ramírez, pronuncia la siguiente sentencia con el fundamento de voto del magistrado Alva Orlandini, adjunto.

#### **I. ASUNTO**

Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por don Javier Valle-Riestra González Olaechea, en representación de más del 25% del número legal de miembros del Congreso de la República, contra el segundo párrafo del artículo 16º y contra el inciso d) del artículo 20º del Reglamento del Congreso de la República.

#### **II. DATOS GENERALES**

##### **Violación Constitucional Invocada**

El proceso constitucional de inconstitucionalidad ha sido promovido por más del 25% del número legal de miembros del Congreso de la República, representados debidamente por don Javier Valle-Riestra González Olaechea.

El acto lesivo denunciado lo habría producido la modificación del segundo párrafo del artículo 16º y del literal d) del artículo 20º del Reglamento del Congreso de la República, por virtud de la Resolución Legislativa N° 015-2005-CR, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 3 de mayo de 2006, y de la Resolución Legislativa N. ° 025-2005-CR, publicada en el diario oficial *El Peruano*, el 21 de julio de 2006, respectivamente.

##### **Petitorio Constitucional**

Los demandantes aducen la afectación de diversos derechos fundamentales previstos en la Constitución.

Así, refieren que los artículos del Reglamento del Congreso sujetos a control de constitucionalidad vulneran los derechos a la igualdad ante la ley (artículo 2º, inciso 2), a la presunción de inocencia (artículo 24º, inciso 24, literal e), el ejercicio de la función congresal (artículo 92º) y la inmunidad parlamentaria (artículo 93º).

Alegando tales vulneraciones, solicitan que:

- Se declare la inconstitucionalidad del segundo párrafo del artículo 16º del Reglamento del Congreso.
- Se declare la inconstitucionalidad del literal d) del artículo 20º del Reglamento del Congreso.

### **III. NORMA CUESTIONADA**

**Reglamento del Congreso de la República Artículo 16º, segundo párrafo (modificado por la Resolución Legislativa N.º 015-2005-CR, publicada el 3 de mayo de 2006).- Inmunidades de Arresto y Proceso.**

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.

**Artículo 20º (modificado por la Resolución Legislativa Nº 025-2005-CR, publicada el 21 de julio de 2006).- Prohibiciones**

Durante el ejercicio del mandato parlamentario los Congresistas están prohibidos:

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

En dicho supuesto, el Parlamentario presenta su inhibición la Comisión correspondiente.

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

### **IV. ANTECEDENTES**

#### **A. Argumentos de la Demanda**

Con fecha 30 de octubre de 2006, treintitrés congresistas de la República interponen demanda de inconstitucionalidad contra el segundo párrafo del artículo 16º y el literal d) del artículo 20º del Reglamento del Congreso de la República.

El primero fue modificado por la Resolución Legislativa del Congreso N° 015-2005-CR, publicada el 3 de mayo de 2006;

El segundo fue adicionado por la Resolución Legislativa del Congreso N° 025-2005-CR, publicada el 21 de julio de 2006.

El apoderado, congresista de la República, don Javier Valle-Riestra González Olaechea, manifiesta que las normas impugnadas establecen una restricción desproporcional e inconstitucional del derecho de inmunidad parlamentaria que tienen los Congresistas de la República conforme al artículo 93º de la Constitución.

Sucintamente, sustenta su demanda en los siguientes argumentos:

a. Con relación al segundo párrafo del artículo 16º del Reglamento del Congreso, sostiene:

- Que se afecta el derecho a la inmunidad parlamentaria, tal como está enunciado en el artículo 93º de la Constitución. Considera que la inmunidad parlamentaria es una garantía de los congresistas cuya finalidad es proteger a la función legislativa de la injerencia de los otros poderes del Estado, previsión que guarda armonía con el principio de separación de poderes establecido en el artículo 43º de la Constitución.
- Basándose en el derecho comparado y en los antecedentes histórico-constitucionales del caso peruano, que la inmunidad protege tanto a los procesos penales iniciados con anterioridad a la elección como a los iniciados con posterioridad a la elección.
- Que las disposiciones impugnadas resultarían incongruentes con lo expresado por el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N° 0006-2003-AI/TC, en la cual se afirma que la inmunidad parlamentaria se constituye como una garantía procesal penal de carácter político cuyo objeto es que los miembros del cuerpo legislativo no puedan ser detenidos ni procesados penalmente, sin la aprobación previa del Parlamento, a fin de que el Congreso pueda descartar los móviles políticos que pudieran encontrarse en una denuncia de mera apariencia penal’.

b. Con relación al literal d) del artículo 20º del Reglamento del Congreso, sostiene:

- Que se vulnera su derecho de igualdad ante la ley, previsto en el artículo 2º, inciso 2) de la Constitución. Refiere que los funcionarios aforados que gozan del derecho de antejuicio no tienen semejante restricción en el desempeño de su función pública; que el Presidente de la República o los Ministros de Estado involucrados en procesos judiciales penales dolosos no están impedidos de participar en los Consejos

de Ministros; y, por otro lado, que los miembros del Tribunal Constitucional o el Defensor del Pueblo, que también tienen inmunidad, serían víctimas de esa aberración.

- Que el hecho de que un parlamentario se encuentre obligado a inhibirse de participar en la Comisión Permanente y en las demás comisiones por el solo hecho de estar comprendido en un proceso judicial por delito doloso en el que se pida el levantamiento de la inmunidad parlamentaria, y más aún en el caso de que no haya sido concedida, vulnera el principio-derecho de presunción de inocencia, según lo establecido por el artículo 2º, inciso 24), literal e) de la Constitución.
- Que la norma en cuestión restringe indebidamente el derecho a la función congresal (artículo 92º de la Constitución).

### **1. Argumentos de la Contestación de la Demanda**

El apoderado del Congreso de la República, don Jorge Campana Ríos, solicita que la demanda sea declarada infundada, alegando que las disposiciones impugnadas no contravienen la Constitución por el fondo ni por la forma, total o parcialmente ni tampoco directa ni indirectamente. Concretamente, sostiene:

- a. Con relación al segundo párrafo del artículo 16º del Reglamento del Congreso:
  - Que el artículo 93º de la Constitución puede ser interpretado de dos maneras igualmente válidas desde la perspectiva constitucional. Una amplia, que protegería al congresista con la suspensión de los procesos penales iniciados con anterioridad a la elección (posición adoptada antes de la reforma cuestionada), y otra estricta (la contenida en la norma impugnada), según la cual las prerrogativas deben ser interpretadas restrictivamente, pues constituyen un límite a la tutela jurisdiccional efectiva y al principio de igualdad, estando en juego la legitimidad del Parlamento ante la ciudadanía. Por tal motivo, cuando un congresista haya sido procesado antes de ser elegido, no gozará de la prerrogativa de inmunidad de proceso, pero sí de la inmunidad de arresto.
  - Que la disposición impugnada no se refiere al supuesto de si el delito fue cometido antes o después de la elección, sino solo al inicio del proceso penal, de manera que si hasta la fecha de la elección de un congresista no se inicia un proceso penal por la comisión de un supuesto delito cometido antes de la elección, entonces la inmunidad de proceso lo protegerá y no podrá tramitarse tal proceso, debiendo iniciarse el procedimiento de levantamiento de la inmunidad parlamentaria.
- b. Con relación al literal d) del artículo 20º del Reglamento del Congreso:
  - Que la norma no vulnera el derecho de igualdad ante la ley, porque el principio de igualdad admite la distinción de trato atendiendo a la realidad de los hechos y siempre y cuando esta sea razonable. Afirma que la introducción del tratamiento

diferente, amparado por la norma impugnada, da lugar a dos grupos de Congresistas: los comprendidos en procesos penales dolosos, en los cuales la Corte Suprema de Justicia de la República ha solicitado el levantamiento de la inmunidad parlamentaria; y los que no se encuentran en tales supuestos. Refiere que el tratamiento diferente está relacionado con la aplicación de una prohibición durante el ejercicio del mandato parlamentario.

- Que el objetivo de la limitación establecida es evitar cuestionamientos a quienes conforman los órganos de fiscalización del Congreso, para impedir un desgaste de la credibilidad, imagen y prestigio de dicho poder del Estado. Añade que tal limitación es mínima, al estar dirigida a un número restringido de congresistas, y que tiene naturaleza temporal, pues no excluye al parlamentario de todas las funciones parlamentarias, sino de algunos grupos de trabajo que ejercen una función fiscalizadora.
- Respecto a la violación del principio-derecho de presunción de inocencia, que tal vulneración no existe ya que la obligación de inhibirse no tiene carácter punitivo, ni constituye una sanción y que, además, se trata de una limitación temporal, hasta que el Congreso de la República resuelva la correspondiente solicitud de levantamiento de la inmunidad. Agrega que a través del mencionado procedimiento no se determina la responsabilidad penal ni se impone una sanción.
- Que la norma cuestionada constituye una medida de carácter provisional, que tiene por objeto que la Comisión de Fiscalización, así como cualquier otra comisión ordinaria que actúa en ejercicio de su función fiscalizadora, no sean objeto de críticas que resten credibilidad y respaldo ciudadano a las funciones que realizan, procurando establecer una mayor transparencia en las funciones de los parlamentarios.
- En lo que concierne a la supuesta limitación inconstitucional de la función congresal, que tal restricción tiene una justificación objetiva y razonable, debido a que quienes ejercen las funciones de fiscalización en un órgano político como el Congreso no deben tener cuestionamiento alguno que se encuentre pendiente de resolver. Añade que con tal medida se persigue la recuperación de la legitimidad ciudadana del Parlamento.

## **V. MATERIAS CONSTITUCIONALMENTE RELEVANTES**

Este Colegiado estima que el análisis de constitucionalidad de las disposiciones cuestionadas debe centrarse en los siguientes temas:

- ¿Cómo se delimita la inmunidad parlamentaria respecto a los tipos de inmunidad de los altos funcionarios del Estado?
- ¿Qué se puede extraer de la configuración constitucional de la inmunidad parlamentaria? De esta forma,
- ¿Cómo se relaciona con el mandato parlamentario y con la inviolabilidad de votos y opiniones?
- ¿Por qué habrá de considerársele como una garantía institucional parlamentaria?

- ¿De qué manera colabora con el proceso democrático?
- ¿Cuáles son los ámbitos de protección de la inmunidad parlamentaria? Por ende,
- ¿Únicamente protege a los congresistas en los procesos penales?
- ¿Desde cuándo comienza a surtir efecto la inmunidad parlamentaria?
- ¿Cómo se realiza el trámite de levantamiento de inmunidad parlamentaria? En tal sentido,
- ¿Cuál es el procedimiento establecido?
- ¿Deben respetarse derechos fundamentales, como a la igualdad o a la presunción de inocencia?

## **VI. FUNDAMENTOS**

1. La demanda tiene por objeto que se declare la inconstitucionalidad del segundo párrafo del artículo 16º y del literal d) del artículo 20º del Reglamento del Congreso de la República. Los recurrentes alegan que las disposiciones impugnadas vulneran los artículos 2º, incisos 2) y 24), literal e), y 92º y 93º de la Constitución.

A juicio de este Colegiado, para elucidar un tema constitucional tan específico como el de la inmunidad parlamentaria, es necesario realizar un análisis deductivo, que parta de las prerrogativas funcionales dentro del Estado, prosiga con la protección constitucional del Parlamento y culmine con la inmunidad parlamentaria dentro del constitucionalismo contemporáneo.

### **A. INMUNIDAD PARLAMENTARIA E INMUNIDAD PARA LOS ALTOS FUNCIONARIOS DEL ESTADO**

2. El ejercicio del poder demanda de las autoridades que lo ostentan la mayor responsabilidad. El poder no es sólo una prerrogativa. También es deber. Como parte de su actividad reconocida constitucionalmente, todos los altos funcionarios del Estado (una enumeración de ellos se puede encontrar en el artículo 39º de la Constitución) están en la capacidad de lograr el desarrollo del país, y para ello se les debe exigir el máximo compromiso con el cumplimiento de sus funciones.

Por ello es que nuestra Norma Fundamental ha señalado, como parte del artículo 45º, que el poder del Estado emana del pueblo. Quienes lo ejercen lo hacen con las limitaciones y responsabilidades que la Constitución y las leyes establecen.

Para que los altos funcionarios ejerzan el poder de la manera más adecuada, se ha creído conveniente protegerlos ante cualquier tipo de ataques injustificados que puedan hacerlos desatender sus principales cometidos funcionales. En el texto constitucional se han establecido diversas formas de inmunidad para los detentadores del poder, como la exención de arresto y juzgamiento para los congresistas (artículo 93º), la acusación constitucional por delitos de función o infracción constitucional (artículos 99º y 100º), entre otras.

3. En este contexto, los demandantes, respecto a la norma impugnada, aseveran que:

El privilegio funcional de los altos dignatarios del Estado, referido al levantamiento de la inmunidad parlamentaria (Art. 16º del Reglamento del Congreso) como el antejuiicio político (Art. 89º de la misma norma), tienen un objeto sustantivamente análogo: la proscripción de ser procesados penalmente sin haber sido previamente despojados de la prerrogativa funcional en un procedimiento seguido en el seno del Legislativo. De esta manera, el Congreso no puede propiciar el quiebre no solo del principio de separación de poderes sobre el que se sustenta todo Estado democrático de derecho (Art. 43º Const.), ni vulnerar el principio de presunción de inocencia contenido en el párrafo e), inciso 24, Art. 2º de la Constitución<sup>1</sup>.

El apoderado del Congreso ha tratado de desmentir tal aserto, alegando, entre otras cosas, que el porqué de la diferencia con otros altos funcionarios que también tienen la prerrogativa de la inmunidad estriba en el tipo de órgano de que se trata y en la función que tienen asignada. Los Magistrados del TC tienen fundamentalmente una labor jurisdiccional y el Defensor del Pueblo es un funcionario que ejercer funciones a través de la persuasión. Los Congresistas pertenecen a un órgano que tiene una función fiscalizadora de carácter político<sup>2</sup>.

4. Las funciones que ejercen cada uno de los representantes máximos de los poderes del Estado y de los órganos constitucionalmente reconocidos son diametralmente distintas, ya sea por la organización que tienen o por el rol que se les ha asignado.

En tal sentido, es lógico que la protección que tengan, en tanto representantes fundamentales de la institución a la que pertenecen, tampoco sea igual.

Las diferencias habrán de ser justificadas y deben presentarse como razonables. Por eso, se puede argumentar un trato diferenciado a los congresistas con relación a los otros altos funcionarios del Estado. Tal explicación se irá presentando a través de los fundamentos siguientes.

5. Inicialmente, hay una cuestión que debe quedar plenamente establecida. La vida en democracia exige que las prerrogativas o garantías que asuman estos altos funcionarios se compatibilicen con otros bienes e intereses que la propia Constitución y la sociedad buscan.

Así, la limitación del poder del Estado ha asumido diversas vías, con no siempre igual fortuna. En sustancia han sido éstas: el establecimiento de normas jurídicas limitativas de su poder por el reconocimiento de determinados derechos; la participación popular en las estructuras del poder político; la existencia de fuerzas sociales con capacidad de condicionamiento y, en fin, la incidencia de posiciones doctrinales con presencia y respaldo suficientes.

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

Este desarrollo conceptual encuentra su base en lo que significa el Estado democrático y social de derecho. Como bien lo ha señalado la sentencia recaída en el Expediente N° 0008-2003-AI/TC, en su fundamento 13.

Desde esta perspectiva, la democracia ostenta una función dual: método de organización política del Estado, es decir, método de elección y nombramiento de sus operadores, y mecanismo para conseguir el principio de igualdad en el ámbito social. Así, el principio democrático no sólo garantiza una serie de libertades políticas, sino que transita e informa todo el ordenamiento jurídico-político, desde el ejercicio de las libertades políticas, pasando por la libertad de elección propia del libre desarrollo de la personalidad, hasta llegar, incluso, al seno mismo del núcleo duro de todos y cada uno de los derechos fundamentales.

De modo que, aun cuando nuestra Constitución no lo establezca expresamente, el hecho de que exista una remisión al Estado democrático de derecho como una fuente de interpretación y también de identificación de los derechos fundamentales de la persona (artículo 3º de la Constitución), hace del principio democrático uno que trasciende su connotación primigeniamente política, para extenderse a todo ámbito de la vida en comunidad. De este forma, nuestra Carta Fundamental lleva implícito el reconocimiento de una democracia económica, social y cultural.

Entendida de esta manera la democracia (como mecanismo para conseguir la igualdad entre las personas), entonces tendrá sentido que se establezca una inmunidad condicionada a la protección de la función pública de alta investidura.

Este es entonces, el soporte en el que se habrá de entender la inmunidad parlamentaria.

## **B. LA INMUNIDAD PARLAMENTARIA EN EL ARTÍCULO 93º DE LA CONSTITUCIÓN**

6. Para entender adecuadamente la inmunidad parlamentaria, es imprescindible que se pueda captar cómo ella está relacionada con el mandato parlamentario, para así darle el sentido que le corresponde; por ello debe tenerse en cuenta la clásica definición del derecho parlamentario, como una forma de táctica política en una doble acepción: como arte de conducir y ordenar la labor parlamentaria y como modo de obrar en la Cámara.

La Norma Fundamental, en el tercer párrafo de su artículo 93º, establece que:

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.

A partir de dejar sentados los conceptos de la actuación congresal, recién podrá encontrarse el cabal sentido que adquirirá tal inmunidad parlamentaria, siempre en relación directa con la protección de la democracia que, la como está concebida en la Constitución (artículo 3º), es un principio rector de aquélla.

### **1. Inmunidad Parlamentaria, Mandato Parlamentario e Inviolabilidad de Votos y Opiniones.**

7. La función congresal está en íntima correspondencia con la función -mejor dicho, las funciones que la Constitución le ha otorgado al Poder Legislativo (atribuciones nítidamente contempladas en el artículo 102º de la Constitución).

Lo primero que ha venido a señalarse con respecto a la actividad que realizan los congresistas es que estos tienen un mandato que cumplir, en tanto representantes idóneos de la población. El mandato representativo que ostentan no tiene el carácter de exigencia que puede surgir, por ejemplo, en el Derecho Privado con relación al mandante respecto al mandatario, sino que tiene una naturaleza singular: los parlamentarios se desligan de quienes los eligen, de los partidos de los cuales son parte y de las presiones de las que pueden ser objeto.

Así lo contempla el artículo 93º de la Constitución en su primer párrafo, que a la letra dice Los congresistas representan a la Nación. No están sujetos a mandato imperativo ni a interpelación, norma que ha sido reiterada en el artículo 14º del Reglamento del Congreso.

8. Al respecto, este Colegiado debe precisar que si bien el congresista es independiente y autónomo en sus decisiones, su actuación no puede desligarse temeraria e irreflexivamente del partido político del cual provino o lo acogió; en tal dirección apunta el artículo 35º de la Norma Fundamental, según el cual, Los ciudadanos pueden ejercer sus derechos individualmente o a través de organizaciones políticas como partidos, movimientos o alianzas, conforme a ley. Tales organizaciones concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular. Su inscripción en el registro correspondiente les concede personalidad jurídica.

La ley establece normas orientadas a asegurar el funcionamiento democrático de los partidos políticos, y la transparencia en cuanto al origen de sus recursos económicos y el acceso gratuito a los medios de comunicación social de propiedad del Estado en forma proporcional al último resultado electoral general.

De esta manera, la importancia del fortalecimiento de los partidos políticos en un Estado democrático y social de derecho como el nuestro, se impone y reconfigura la autonomía reconocida al Congresista, atendiendo al presupuesto de la propia estabilidad institucional, soporte de una verdadera democracia representativa.

El punto medio entre la independencia y la pertenencia de los parlamentarios a los partidos políticos es condición *sine qua non* para desterrar las prácticas de transfuguismo que tanto afectaron el normal funcionamiento del Congreso de la República, máxime si con tal acontecimiento se trunca la voluntad popular, puesto que, según el artículo 176º de la Constitución, el Estado debe asegurar que las votaciones traduzcan la expresión auténtica, libre y espontánea de los ciudadanos.

9. Regresando al tema del mandato representativo, es claro que si bien el congresista no responde directamente con el grupo de población que lo eligió, puesto que aunque ni el pueblo en su conjunto, ni sus electores uno por uno, pueden darle instrucciones, sin duda responde políticamente ante el correspondiente grupo de referencia al que debe su mandato. De una ejecutoria correcta y ajustada a los intereses en juego, tiene no obstante una enorme responsabilidad con la nación en su conjunto, ya que como bien lo ha expresado el artículo 45º, todo tipo poder proviene del pueblo, y claro está, se ejerce con las limitaciones y responsabilidades que la Constitución y la ley establecen.

Además, conviene enfatizar que Los Parlamentos suelen calificarse también como órganos representativos. Este último concepto, aunque de naturaleza política, aparece dotado de relevancia jurídica, toda vez que las Asambleas parlamentarias responden a un 'principio representativo' que determina los criterios de su composición.

Esta capacidad de actuación de los congresistas habrá de verse legitimada con una correcta función que se le asigne al Parlamento en su conjunto. En tal entendido, La labor correcta de una asamblea representativa no consiste en gobernar, sino en vigilar y controlar al gobierno: poner sus actos en conocimiento del público, exponer y justificar todos los que se consideren dudosos por parte del mismo; criticarlos si los encuentra censurables.

Representar al pueblo no significa únicamente cumplir con las clásicas funciones parlamentarias (básicamente, legislar), sino que implica reforzar aún más su actividad controladora. Y para ello debe estar plenamente legitimada con el respaldo popular; es ahí donde se conecta el mandato representativo con la inmunidad parlamentaria. Como parte del mandato parlamentario, la Constitución reconoce la inviolabilidad de votos y opiniones, que también está desarrollada en el artículo 93º, pero en el párrafo segundo (reiterada en el artículo 17º del Reglamento del Congreso):

No son responsables (los congresistas) ante autoridad ni órgano jurisdiccional alguno por las opiniones y votos que emiten en el ejercicio de sus funciones.

Su relación con la inmunidad parlamentaria es innegable, tal como lo han advertido los demandantes: Inviolabilidad e inmunidad son las llamadas prerrogativas de los congresistas, y tienen que finalidad protegerlos y proteger al órgano al cual pertenecen de las arbitrariedades del abuso de los otros Poderes del Estado. Protegen a los congresistas porque tienen un fuero especial del que sólo pueden ser despojados por su propio órgano. Protegen al Congreso porque le permiten trabajar sin obstáculos colocados por terceros.

10. La prerrogativa de la inviolabilidad puede llegar a constituir una 'indemnidad funcional', mediante la cual el parlamentario queda eximido de toda responsabilidad penal. En este entendido, la inviolabilidad es la única prerrogativa inherente a la función parlamentaria pues, sin exención de responsabilidad por sus opiniones, el Diputado carecería de libertad para expresarse sin restricciones, con lo que no podría ejercitar adecuadamente su mandato y el debate real dejaría de existir.

Ahora bien, se impone realizar algunas precisiones sobre la protección que instituye la Constitución respecto a esta prerrogativa. Así, ella sólo tendrá validez cuando el parlamentario ejerza sus funciones. Existirán ámbitos en que éste responderá por lo que exprese.

11. La Constitución reconoce el derecho a la libertad de expresión para todas las personas, a través del artículo 2º, inciso 4). Pero también señala que tendrán responsabilidad ulterior quienes lo ejercen desmedida e indebidamente. Sin embargo, la restricción contemplada por el artículo 93º es una excepción a la regla general; pero, como excepción, también habrá de ser interpretada limitadamente y no extensivamente.

Este Colegiado insiste en afirmar que la inviolabilidad de votos y opiniones de los congresistas, sólo será amparada constitucionalmente cuando se haga, como lo señala el artículo 93º, 'en el ejercicio de (sus) funciones'. No podrán tener amparo las declaraciones ante los medios de comunicación respecto a temas de la realidad nacional, proclamación que inclusive pueda ser realizada dentro del recinto parlamentario. La protección se restringe a las expresiones hechas en el ejercicio de la función parlamentaria.

## **2. Inmunidad Parlamentaria como Garantía Institucional del Parlamento**

12. Detallado el marco en el cual se reconoce constitucionalmente la inmunidad parlamentaria, a la luz del estatuto de los parlamentarios, ahora será conveniente esclarecer a qué se refiere esta inmunidad. Hay que recordar, además, que según la propia Constitución, tienen una protección similar el Defensor del Pueblo (artículo 161º) y los magistrados del Tribunal Constitucional (artículo 201º).

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

13. Este Colegiado ha venido a definir, la inmunidad parlamentaria, en el fundamento 5 de la sentencia recaída en el Expediente Nº 0006-2003-AI/TC, como una garantía procesal penal de carácter político de la que son titulares los cuerpos legislativos de un Estado a favor de sus miembros, de forma tal que estos no puedan ser detenidos ni procesados penalmente, sin la aprobación previa del Parlamento. 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.

Asimismo, en la sentencia del Expediente Nº 1011-2000-HC/TC (fundamento 1), se ha dicho 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, cuya estricta observancia constituye un elemento de especial importancia del procedimiento preestablecido por la ley y, desde tal perspectiva, como atributo integrante del derecho al debido proceso.

La inmunidad parlamentaria opera tan sólo respecto de delitos comunes; para los funcionales existe la acusación constitucional, prevista en el artículo 99º de la Constitución y desarrollada en el artículo 89º del Reglamento del Congreso.

14. En conclusión, lo que se reconoce constitucionalmente como inmunidad parlamentaria son las inmunidades de arresto y proceso.

Es posible entender ésta, entonces, como una garantía que busca proteger la libertad personal de los parlamentarios contra detenciones y procesos judiciales que tienen una evidente motivación y finalidad política. Con dicha protección se salvaguarda la conformación y funcionamiento del Parlamento.

Por ello, corresponde al Poder Legislativo efectuar la valoración de los móviles políticos que puedan existir a través del procedimiento de levantamiento de la inmunidad parlamentaria,

a fin de garantizar la autonomía del Parlamento y la plena vigencia del principio de separación de poderes (artículo 43º de la Constitución).

Si la finalidad de la inmunidad parlamentaria está destinada fundamentalmente a la constitución y funcionamiento del Congreso, entonces, la inmunidad no puede considerarse como un derecho o una prerrogativa individual de los congresistas, sino como una garantía institucional del Parlamento que protege la función congresal y al propio Poder Legislativo; es decir, se trata de una prerrogativa institucional.

15. Pero, ¿qué significa que sea la inmunidad parlamentaria una garantía institucional para el funcionamiento del Parlamento?

Una garantía institucional es, tal como lo ha dejado establecido el fundamento 53 de la sentencia del Expediente N°s. 0050-2004-AI/TC, 0051-2004-AI/TC, 0004-2005-PI/TC, 0007-2005-PI/TC y 0009-2005-PI/TC, una fórmula constitucional que permite asegurar una especial salvaguarda de ciertas instituciones.

Esto supone que no es un derecho fundamental en sentido auténtico, pero significa una protección constitucional contra la supresión legislativa, según es característico de la garantía institucional.

Por tales razones, para que funcione correctamente el Parlamento es necesario dotarlo de ciertos mecanismos que así lo permitan. Y uno de ellos es, precisamente, la inmunidad parlamentaria, o la *Freedom from arrest or Molestation*, además de la ya nombrada inviolabilidad de voto y opiniones (*Freedom from Speech*).

### **3. Inmunidad Parlamentaria y Democracia**

16. La inmunidad parlamentaria, por tanto, sólo tendrá sentido si coadyuva con el funcionamiento del Congreso, lo que está en íntima relación con el desarrollo democrático de un país, sobre todo si éste tiene una estructura política en formación.

Representación democrática significa la actualización y la manifestación de la identidad misma del pueblo, sita en los ciudadanos, y significa así mismo la actualización la manifestación de una cierta idea, viva en la conciencia de los ciudadanos, sobre cómo deben tratarse las cuestiones generales y cómo debe llevarse a cabo la mediación entre las necesidades e intereses y lo general. Está presente cuando, en la acción de los representantes, en sus reflexiones, en sus decisiones y en sus consultas al pueblo, los individuos reconocen su propio yo como ciudadanos (*citoyen* en sí) y el pueblo reconoce su propia identidad (*volonté générale*).

Pero, ¿qué pasaría si la inmunidad parlamentaria atenta o no contribuye con el ejercicio democrático del Estado y, por el contrario, se convierte en un factor de des legitimación

del Congreso? Es evidentemente ahí cuando la inmunidad deja de tener sentido y, por el contrario, desacredita el actuar de uno de los Poderes del Estado.

Por eso es necesario compatibilizar la garantía institucional de la inmunidad parlamentaria con su fin democrático: Junto a la liberación ideológica y económica, la liberación política, que acompaña al Estado moderno, y que será el fundamento de su legitimidad, en este paradigma de las relaciones entre ética, poder y Derecho, en la perspectiva ilustrada del Estado social y democrático, será una ideología de sociedad abierta. Expresa esa moralidad procedimental que permitirá el ejercicio libre de la autonomía moral y la elección de planes de vida.

No es posible diferir que la Constitución debe ser interpretada de manera coherente, unitaria y con eficacia integradora. La inmunidad parlamentaria, por ello, no puede concebirse como una entidad aislada dentro del cuerpo constitucional.

Únicamente adquiere significado si se le conjuga con la democracia (artículo 3º), con la configuración del Estado social y democrático de derecho (artículo 43º) y con el poder constitucional y democrático (artículo 45º).

17. A propósito de ello, probablemente sea adecuado repotenciar los mecanismos que la Constitución provee para que el Parlamento refuerza su vital rol institucional, cual es el de ser verdadero canal y puente entre las aspiraciones ciudadanas y las políticas gubernamentales. De esta forma, en la democracia contemporánea la intermediación es todo un oficio que se necesita construir conforme lo demanden las sensibilidades del momento, sin recetas generales. Al parecer, el secreto de una eficaz y permanente representación se vincula a la destreza de cada estructura parlamentaria por desentrañar, recoger y reencontrarse con el rostro plural de la sociedad.

La confianza que la población tenía en el Congreso de la República era reducida. Dos encuestas nos pueden dar luz sobre lo que se está afirmando.

Según la realizada por el Grupo de Opinión Pública de la Universidad de Lima, durante julio de 2006, tan sólo llegaba a confiar en el Poder Legislativo el 17,8% de los entrevistados: el 80,2% no lo hacía<sup>15</sup>. Y las cifras eran similares a las del Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú, vertidas en el mes de junio de ese mismo año: tenía poca o ninguna confianza en el Congreso, el 18%; mucha o alguna, el 81%.

Como se puede observar, la credibilidad del Congreso cuando empezaron a regir las modificaciones reglamentarias era bastante baja.

Eso implicaba la necesidad de hacer modificaciones drásticas al sistema normativo del estatuto del Congresista, siempre, sin contravenir, claro está, las normas constitucionales.

18. Adicionalmente, es pertinente revisar la práctica parlamentaria respecto al levantamiento de la inmunidad parlamentaria. Al respecto, el demandante asevera que

Para los delitos no-funcionales el único requisito es la venia de la Cámara.

Ejemplos: Los desafueros políticos de Augusto Durand o de Samanez-Ocampo (1910); el desafuero del diputado Luis González Orbegoso (al poco tiempo amnistiado) a instancia del Juez Cesáreo Vidalón en 1933 por delitos contra la vida –asesinato en agravio del teniente Manuel Muñiz Martínez y del mayor Barreda; los desafueros de Reynaldo Saavedra Piñón y Lora en igual año, acusados de subversión; el desafuero del inocente diputado aprista Alfredo Tello Salavarría (1947), acusado calumniosamente del asesinato de Francisco Graña Garland el desafuero de Dongo Garay procesado por delito contra la vida en agravio del guardia Rodolfo Fernández en 1948<sup>17</sup>. Frente a tan luctuosos avatares ocurridos en el siglo pasado, conviene recordar cómo se comportó el Congreso electo el quinquenio anterior cuando resolvió los casos de levantamiento de inmunidad parlamentaria.

## ANEXO N° 02

### b) Entrevistas

#### CUESTIONARIO DE ENTREVISTA A EXPERTOS

**TÍTULO DEL TRABAJO DE INVESTIGACIÓN:** "La inmunidad de arresto en el Perú como mecanismo de blindaje para representantes congresales respecto a procesos penales anteriores al inicio del ejercicio de sus funciones parlamentarias" Tesis para optar el título de Abogado por la Universidad César Vallejo de Trujillo.

**AUTOR:** Carlos Alberto Zeña Serrano.

**INFORMANTE:** Carlos Manuel Sagal Gross - Profesor de Derecho Constitucional de la UCV.

**FECHA:** 17 de mayo de 2019

#### INSTRUCCIONES

Se plantean, a continuación, 03 preguntas sobre la inmunidad de arresto en el Perú, se le pide contestar con la máxima objetividad posible.

#### PREGUNTAS Y RESPUESTAS

1. ¿Está de acuerdo con la inmunidad de arresto que consagran el Art. 93° de la Constitución y el Art. 16° del Reglamento del Congreso, a favor de los congresistas? ¿Por qué?

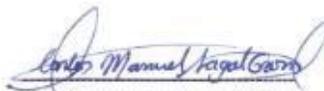
No, no considero que deba mantenerse como un privilegio funcional de los parlamentarios, porque se trata de una institución que se ha desnaturalizado, favoreciendo la impunidad de algunos representantes congresales que quieren evadir el accionar de jueces y fiscales. Tenemos muchos casos emblemáticos al respecto.

2. ¿Considera que debería eliminarse por completo la inmunidad parlamentaria? ¿Por qué?

No, creo que la inmunidad de proceso debe preservarse, para proteger a los congresistas que fiscalizan a quienes detentan del poder político.

3. ¿Considera que la eliminación de la inmunidad de arresto es un aspecto importante de la Reforma Política?

Obviamente, al ser una prerrogativa de quienes son representantes de sus electores, se trata de un aspecto eminentemente político.



CARLOS MANUEL SAGAL GROSS  
DNI: 17805292

## CUESTIONARIO DE ENTREVISTA A EXPERTOS

**TÍTULO DEL TRABAJO DE INVESTIGACIÓN:** "La inmunidad de arresto en el Perú como mecanismo de blindaje para representantes congresales respecto a procesos penales anteriores al inicio del ejercicio de sus funciones parlamentarias" Tesis para optar el título de Abogado por la Universidad César Vallejo de Trujillo.

**AUTOR:** Carlos Alberto Zeña Serrano.

**INFORMANTE:** Vicente Miguel Sánchez Villanueva- Profesor de Derecho Constitucional de la UCV.

**FECHA:** 17 de mayo de 2019

### INSTRUCCIONES

Se plantean, a continuación, 03 preguntas sobre la inmunidad de arresto en el Perú, se le pide contestar con la máxima objetividad posible.

### PREGUNTAS Y RESPUESTAS

1. ¿Está de acuerdo con la inmunidad de arresto que consagran el Art. 93° de la Constitución y el Art. 16° del Reglamento del Congreso, a favor de los congresistas? ¿Por qué?

No, no estoy de acuerdo con la inmunidad de arresto como prerrogativa para los congresistas, porque, en muchos casos, se convierte en un mecanismo orientado a favorecerlos, bloqueando la posibilidad de que comparezcan ante la justicia ordinaria por delitos que cometieron antes de asumir sus funciones congresales.

2. ¿Considera que debería eliminarse por completo la inmunidad parlamentaria? ¿Por qué?

No, creo que debe mantenerse la inmunidad de proceso, porque tampoco se trata de dejar en un estado de total desprotección a los congresistas.

3. ¿Considera que la eliminación de la inmunidad de arresto es un aspecto importante de la Reforma Política?

Sí, pues se trata de una prerrogativa de quienes forman parte del Primer Poder del Estado y ejercen la función de representación.



VICENTE MIGUEL SÁNCHEZ VILLANUEVA  
DNI: 18094748