

Nota de contexto

Tres modelos para la inmunidad parlamentaria

Redes

Nota de contexto

Tres modelos para la inmunidad parlamentaria

Tabla de contenido

Resumen	04
1. Introducción	05
2. ¿En qué consiste la inmunidad parlamentaria?	06
3. Modelos de inmunidad parlamentaria	06
4. La actual inmunidad parlamentaria en el Perú	09
5. Implicancias de cada modelo de inmunidad parlamentaria	10
Bibliografía	12

Resumen

La inmunidad parlamentaria es una garantía constitucional que permite a los miembros del Congreso ejercer su labor sin temor a la persecución política. Sin embargo, en el Perú, esta garantía ha sido sobreutilizada, con lo que se ha permitido la impunidad de ciertos actores políticos. Ante ello, se observa un descontento social en aumento por parte de la ciudadanía, que desestima la legitimidad de esta garantía y su funcionamiento. El objetivo del presente documento es describir los pilares básicos de la inmunidad parlamentaria y analizar sus principales modelos.

1. Introducción

En el Perú, la inmunidad parlamentaria consiste en una garantía constitucional que permite a los miembros del Congreso ejercer su labor sin temor a la persecución política. En caso de que se requiera el pedido de levantamiento de inmunidad parlamentaria, el Congreso de la República se encarga de evaluar si el pedido responde a un móvil político o ideológico. De no contar con estos móviles, debe declararse procedente y pasar al levantamiento de la inmunidad (Constitución Política del Perú, 1993, Artículo 93).

No obstante, la evidencia muestra que el Congreso de la República del Perú ha desestimado la mayoría de pedidos de levantamiento de inmunidad formulados por el Poder Judicial. Entre 1996 y 2006, el 96% de pedidos de levantamiento de inmunidad parlamentaria fueron rechazados (Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política, 2019). Entre 2006 y 2011, la cifra fue de 93.3% y, entre 2011 y 2016, fue de 73.4%. (Rosales, 2017). Las solicitudes rechazadas estuvieron relacionadas con delitos ambientales, asociación ilícita para delinquir, violencia contra la autoridad para impedir el ejercicio de sus funciones y desobediencia a la autoridad (Gutiérrez y Calixtro, 2019).

Esta situación ha generado descontento entre la ciudadanía. En ese sentido, la encuesta realizada por Datum (2018) muestra que el 70 % de peruanos estuvo a favor de eliminar la inmunidad parlamentaria. Por su parte, Ipsos registró que un 66 % estaba de acuerdo con que la Corte Suprema de Justicia decida sobre los procesos de inmunidad parlamentaria (Ipsos, 2019).

Al respecto, Rosales (2017) señala que el modelo de inmunidad parlamentaria peruano presenta muchas deficiencias que generan una situación

de corporativismo parlamentario¹, entre ellas, el lento proceso de levantamiento de inmunidad que, en ciertas ocasiones, termina por dejar casos irresueltos. Además, el autor indica que los congresistas consideran al derecho de inmunidad parlamentaria como un privilegio personal que los defendería de cualquier delito. Estas críticas, junto con el descontento social, han detonado el debate sobre la pertinencia de la inmunidad parlamentaria.

En el presente documento, se desarrolla en qué consiste este tipo de garantía y cuál es la finalidad de contar con ella. Asimismo, se presentan los tres principales modelos jurídicos de regulación de la inmunidad parlamentaria y se muestran ejemplos enfocados, principalmente, en América Latina.

2. ¿En qué consiste la inmunidad parlamentaria?

Este concepto se originó en el parlamento inglés con el objetivo de proteger a los parlamentarios de la interferencia del rey. Dicho concepto fue materializado por la Constitución francesa de 1790. A partir de entonces, la inmunidad parlamentaria buscaría proteger la libertad para expresar opiniones en el debate público e impedir el sometimiento a procesos judiciales sin la autorización del cuerpo legislativo (Casar et al., 2018, p. 342).

Simon Wigley (2003) plantea que la inmunidad persigue la independencia parlamentaria de acuerdo con los siguientes pilares:

- a. Garantizar el espacio de deliberación en condiciones de equidad
- b. Que el Poder Legislativo responda a intereses ciudadanos que podrían ser invisibilizados por otros poderes del Estado
- c. Evitar que otros poderes del Estado coopten al Poder Legislativo
- d. Que la labor legislativa no sea distraída por procesos judiciales

De esta forma, lo que busca la inmunidad parlamentaria no es proteger al individuo, sino al cargo, protegiendo la libertad de expresión en el ejercicio parlamentario y aspirando a la apoliticidad en las acusaciones hechas a los parlamentarios (Casar et al., 2018, p. 344). Cabe resaltar que la inmunidad no es un derecho exclusivo del Poder Legislativo.

De hecho, es muy común que los Estados contemplen inmunidad para el jefe de Estado y/o de Gobierno, altos funcionarios del Poder Judicial, órganos autónomos y autoridades

electorales, así como para altos funcionarios en general y autoridades locales (Casar et al., 2018, p. 355).

3. Modelos de inmunidad parlamentaria

La forma en la que se aplica la inmunidad parlamentaria no sigue un modelo único. Los organismos encargados de procesar a los congresistas que presuntamente cometan delitos en el periodo de gobierno pueden ser diversos. Asimismo, los presuntos delitos que podrían ser cubiertos por la inmunidad parlamentaria son de diferente naturaleza.

Para empezar, una de las principales consideraciones que se toma en cuenta con respecto a la inmunidad parlamentaria radica en evaluar si esta aplica al arresto y/o al proceso penal. La inmunidad parlamentaria frente al arresto es una garantía que impide que los congresistas sean detenidos o encarcelados. Por otro lado, la inmunidad de proceso se refiere a aquella garantía que impide la apertura de una investigación preparatoria fiscal y el proceso penal por delitos comunes contra los congresistas (Gutiérrez y Calixtro, 2019).

De acuerdo con Rodríguez (2019), la inmunidad parlamentaria se puede aplicar al arresto y/o proceso de los miembros del Parlamento. En la siguiente tabla, se muestra la distribución del alcance de la inmunidad parlamentaria, principalmente, en países de América Latina. Sumado a ello, se presenta cuál es el órgano encargado de solicitar dicha garantía y qué entidad será la encargada de evaluar el levantamiento de la inmunidad.

Tabla 1: Alcance de la inmunidad parlamentaria y órgano regulador

Alcance de la inmunidad parlamentaria	País	Órgano que solicita inmunidad parlamentaria	Entidad/actor encargada del levantamiento de la inmunidad
Inmunidad de arresto y de proceso	Ecuador	Poder Judicial	Asamblea Nacional
	Costa Rica	Poder Judicial	Asamblea Legislativa
	México	Poder Judicial	Cámara de Diputados
	Perú	Poder Judicial	Congreso de la República
	Chile	Poder Judicial Fiscalía	Poder Judicial
	Alemania	Tribunal Supremo del Poder Judicial	Parlamento Federal
	España		Cámara a la que responda
Inmunidad de arresto, pero no de proceso	Argentina	Poder Judicial	Congreso de la República
	Italia	Poder Judicial	Cámara a la que responda
No contemplan la inmunidad parlamentaria	Australia		
	Canadá		
	Bolivia	No contemplan la inmunidad parlamentaria	No contemplan la inmunidad parlamentaria
	Honduras		
	Colombia		
	Panamá		
	Reino Unido		

Elaboración: Redes.

Fuente: Rodríguez (2019) y Durand (2018).

El levantamiento de la inmunidad parlamentaria puede estar a cargo del Parlamento o del Poder Judicial. Usualmente, es el mismo Poder Legislativo el que tiene la potestad de levantar la inmunidad parlamentaria a sus miembros. De igual manera, existen Estados donde el Poder Judicial puede intervenir, pero no es muy común y su rol suele estar limitado a evaluar la inmunidad del Ejecutivo (Casar et al., 2018, p. 368).

Sumado a ello, otro aspecto a tomar en cuenta es el tipo de modelo jurídico que se adopte. Respecto a esto, existen tres modelos contemplados por el Derecho Comparado: modelo de control *ex post* del Congreso, el modelo de control *ex ante* por parte del Poder Judicial y el modelo que no contempla la inmunidad parlamentaria.

3.1. Modelo ex post del Poder Legislativo

En este modelo, la evaluación de la inmunidad parlamentaria se efectúa posteriormente a la investigación realizada por la autoridad judicial, habiendo informado a la asamblea competente, la cual tendría la facultad de determinar en votación pública y con mayoría calificada la suspensión o revocación de los procedimientos judiciales (Fernández-Miranda, 1977, p. 246).

En Argentina, los miembros del Congreso no pueden ser acusados, arrestados, interrogados judicialmente ni cuestionados por las opiniones o discursos que realicen en ejercicio de su mandato como legisladores. Solo si son sorprendidos cometiendo un delito flagrante se dará cuenta a la cámara respectiva con la información total del hecho (Constitución de

la Nación de Argentina, 1994; Observatorio de Instituciones Representativas de América Latina, s.f.).

La cámara correspondiente será la encargada de evaluar la acusación para determinar si es pertinente suspender y separar al legislador. Para ello, será necesario reunir una mayoría calificada equivalente a dos tercios de los miembros presentes. En caso de no llegar a tal cantidad, el desafuero es denegado y el legislador involucrado continúa con sus funciones (Constitución de la Nación de Argentina, 1994; Fernández, 2018).

Similar al caso anterior, en el Perú, este modelo también es utilizado. De acuerdo con la Constitución Política del Perú de 1993, los congresistas no pueden ser procesados ni arrestados sin previa autorización del Congreso o de la Comisión Permanente en un periodo que inicia desde que es elegido y que concluye un mes después de haber cesado en sus funciones. La inmunidad parlamentaria no protege a los miembros del Congreso contra acciones de naturaleza diferente a la penal y tampoco de los procesos penales iniciados con anterioridad a su elección (Constitución Política del Perú, 1993; Bermúdez, 2012).

3.2. Modelo ex ante del Poder Judicial

Con este modelo se busca realizar un control *ex ante* de la denuncia penal para asegurar que esta no tenga motivaciones políticas. Es decir, se entiende que el Poder Judicial realizará una evaluación jurídica y no política de la denuncia penal. A diferencia del modelo *ex post* del Congreso, esta medida sí tiene un carácter preventivo para el desarrollo de la investigación. Rosales (2017) menciona

que, al conferir la decisión de levantamiento de inmunidad parlamentaria al Sistema de Administración Judicial, se resolvería una de las críticas del modelo anterior: que el propio Congreso de la República sea el órgano encargado de evaluar el pedido de levantamiento de inmunidad.

Rosales (2017) clasifica a Panamá y Chile como dos de los países que cuentan con el modelo *ex ante* de inmunidad parlamentaria. En Panamá, los miembros de la Asamblea Nacional podrán ser investigados y procesados por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia. De igual manera, cualquier detención o medida cautelar será determinada por este organismo. El Pleno no requiere de la autorización de la Asamblea Nacional para proceder con la investigación o el procesamiento (Neciosup, 2008).

Por su parte, en Chile, ningún diputado o senador puede ser procesado desde el momento en que asume el ejercicio de sus funciones salvo que incurra en delito flagrante. En caso de que algún miembro del Parlamento sea detenido por dicho delito, será procesado por el Tribunal de Alzada; posteriormente, la resolución podrá apelarse ante la Corte Suprema (Neciosup, 2008).

3.3 Modelo que no contempla la inmunidad parlamentaria

Los países que no contemplan la inmunidad parlamentaria o que han adoptado el modelo abolicionista en América Latina son Colombia y Bolivia. De acuerdo con Rosales (2017), lo que se busca con ello es que los congresistas hagan valer sus derechos a instancias judiciales como cualquier ciudadano. En este

modelo, no se requiere de un procedimiento previo a cargo del Congreso de la República para poder investigar, arrestar, procesar y juzgar a cualquier congresista. En el caso de Colombia, de acuerdo con el artículo 186 de la Constitución Política de dicho país, se sostiene que los delitos que cometan los congresistas serán competencia de la Corte Suprema de Justicia, única autoridad que podrá ordenar su detención.

En el caso de Bolivia, a causa del desprestigio de la clase política por actos de corrupción e impunidad, en la Nueva Constitución Política elaborada por una Asamblea Constituyente en el 2007, se optó por suprimir la inmunidad parlamentaria, pero mantener la detención solo en caso de flagrancia (Neciosup, 2008).

Si bien, los modelos presentados nos brindan un mayor conocimiento de experiencias sobre inmunidad parlamentaria en la región, estos no representan fórmulas que al ser aplicadas resolverán los problemas entorno al funcionamiento de esta garantía institucional.

4. La actual inmunidad parlamentaria en el Perú

Entre el 2016 y el 2020, se han presentado 27 proyectos de ley para modificar la normativa en relación a la inmunidad parlamentaria. Del mismo modo, el 2019, la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política observó la necesidad de modificar la normativa. Ante ello, se planteó que el órgano encargado de evaluar las denuncias contra los congresistas y de realizar el procesamiento en caso de no encontrar móviles políticos fuese la Corte Suprema de Justicia (Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política, 2019).

Actualmente, la reforma planteada por el Congreso de la República (Ley de Reforma Constitucional que Elimina la Inmunidad Parlamentaria y Reduce Otras Prerrogativas, 2020) elimina la inmunidad de los parlamentarios y altos funcionarios por delitos comunes, como homicidio, pero refuerza la inmunidad en el ejercicio de sus funciones. Bajo esta nueva reforma, de acuerdo con

Luciano López, los congresistas no podrían ser imputados por cualquier acto que realicen bajo el ejercicio de sus funciones congresales aun si estos son ilegítimos (Castro, 2020). En el siguiente gráfico, se muestra el proceso de aprobación y debate que ha tenido la reforma sobre inmunidad parlamentaria en el Congreso durante el periodo 2020-2021².

Gráfico 1: Avance del debate y aprobación de la reforma de la inmunidad parlamentaria



Elaboración: Redes

Cabe destacar que el 4 de diciembre de 2020, la Comisión de Constitución del Congreso aprobó una fórmula alternativa³. En ella, se mantiene la inmunidad parlamentaria por votos y opiniones (como está en la Constitución Política del Perú) y se le otorga a la Corte Suprema el proceso de levantamiento de inmunidad por delitos comunes. Al momento de publicar este documento, dicho proyecto ha sido aprobado en una primera votación, por

lo que queda pendiente su aprobación en una segunda votación en la siguiente legislatura (entre el 1 de febrero y el 16 de julio del 2021).

5. Implicancias de cada modelo de inmunidad parlamentaria

Como se mencionó líneas arriba, de acuerdo con el modelo ex ante, el levantamiento de la inmunidad parlamentaria es evaluado por el

Poder Judicial. Dado que los jueces supremos poseen una jerarquía más alta en la estructura del sistema judicial, estos cuentan con mayor posicionamiento para hacer frente a las presiones que puedan recibir en el desempeño de sus funciones en comparación con los jueces ordinarios. Asimismo, al contar con mayor visibilidad institucional, se espera que gocen de un mayor estándar jurídico y no sean proclives de incurrir en excesos o ejercicios abusivos de poder (Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política, 2019).

Una crítica que realiza Fernández-Miranda (1977) respecto a designar al Poder Judicial como el órgano competente de evaluar el levantamiento de inmunidad parlamentaria es que, en principio, la finalidad de contar con esta garantía institucional radica en que esta busca proteger a los parlamentarios de los otros poderes del Estado. Si fuera el Poder Judicial el encargado de evaluar dicha garantía, se perdería uno de los principales objetivos de la inmunidad parlamentaria. De hecho, es posible que el Poder Judicial no sea totalmente independiente de las decisiones del Poder Ejecutivo, por lo que se vulneraría la independencia de poderes (Latorre, 2008)⁴.

Por otro lado, como se mencionó en la introducción de este documento, el modelo *ex post* no parece sostenible. Por un lado, los canales burocráticos dentro del Congreso de la República funcionan como una vía para que los legisladores se protejan entre sí. De este modo, no se discute el fundamento de la inmunidad parlamentaria, sino el uso que se pueda hacer de este mecanismo.

Por su parte, el modelo abolicionista ha sido planteado por algunos partidos políticos. El

17 de marzo de 2020, el grupo parlamentario Somos Perú presentó una iniciativa legislativa para eliminar la inmunidad parlamentaria a través del Proyecto de Ley 4855/2020-CR. Los motivos de la propuesta giran en torno a la poca transparencia sobre los pedidos de levantamiento de inmunidad parlamentaria dentro del Congreso de la República y sobre la revisión de las pocas solicitudes que logran ser admitidas.

Frente a ello, por ejemplo, el Parlamento Europeo ha identificado que el problema de la inmunidad parlamentaria surge en la esencia referida a la inmunidad de inviolabilidad (inmunidad de arresto y proceso). Si la inmunidad referida a la libertad de expresión se encontrase bien fundada, la inmunidad de inviolabilidad podría socavar los fundamentos democráticos al afectar el curso de la justicia (Hardt, 2015).

No obstante, no se ha identificado evidencia contundente con relación a la idoneidad de la aplicación de un modelo de inmunidad parlamentaria en particular, considerando que, además, cada realidad nacional es diferente. En ese sentido, el objetivo del presente documento radica en promover el debate sobre este tema. Dicho debate debe implicar el diálogo entre aquellos que toman las decisiones, la academia y la sociedad civil.

Bibliografía

Casar, M., Luna Jiménez, J., Aguilar Méndez, V., & Alvarado Andalón, R. (2018). El fuero en México: entre inmunidad e impunidad. *Política y Gobierno*, 25(2), 339-377.

Bermúdez, L. (2012). El procedimiento parlamentario de levantamiento de la inmunidad. *Revista de análisis especializado de jurisprudencia*, 9-13. Recuperado de http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.

Castro, J. (06 de julio de 2020). Congreso: constitucionalistas advierten riesgos en cambios a la inmunidad. *El Comercio*. Recuperado de <https://elcomercio.pe/politica/congreso/congreso-y-los-cambios-a-la-inmunidad-bajo-analisis-constitucional-critican-norma-y-advierten-riesgos-desbalance-de-poderes-martin-vizcarra-noticia/>

Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política. (2019). *Hacia la democracia del bicentenario. Informe final de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política*. Recuperado de https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/300957/Comisi%C3%B3n_Informe_Completo-compressed_compressed.pdf

Constitución de la Nación de Argentina [Const.]. Art. 69. 22 de agosto de 1994 (Argentina). Recuperado de <https://pdba.georgetown.edu/Parties/Argentina/Leyes/constitucion.pdf>

Constitución de la Nación de Argentina [Const.]. Art. 70. 22 de agosto de 1994 (Argentina). Recuperado de <https://pdba.georgetown.edu/Parties/Argentina/Leyes/constitucion.pdf>

Constitución Política del Perú [Const.]. Art. 93. 22 de agosto de 1994 (Perú). Recuperado de <https://pdba.georgetown.edu/Parties/Argentina/Leyes/constitucion.pdf>

Datum. (2018). Encuesta de Opinión Pública a Nivel Nacional. *El Comercio*. Recuperado de <http://admin.datum.com.pe/datum/descarga/20180516110829.pdf>

Durand, P. (2018). *La Inmunidad parlamentaria en la legislación comparada*. Lima, Perú: Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria. Recuperado de http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.

Fernández-Miranda, A. (1977). La inmunidad parlamentaria en la actualidad. *Revista de Estudios Políticos*, (215), 207-249.

Fernández, M. (2018). *Inmunidades parlamentarias: alcance, recepción y problemática en el ordenamiento jurídico argentino*. Universidad Empresarial Siglo 21. Recuperado de <https://repositorio.uesiglo21.edu.ar/bitstream/handle/ues21/15348/FERNANDEZ%20MARIA%20MERCEDES.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Gutiérrez, N., & Calixtro, A. (2019). La inmunidad parlamentaria: breve análisis de esta prerrogativa constitucional. *Proética*.

Recuperado de <https://www.proetica.org.pe/wp-content/uploads/2019/06/Inmunidad-Parlamentaria.-Breve-an%C3%A1lisis-de-esta-prerrogativa-constitucional.pdf>

Ipsos. (2019). Reforma política: propuestas clave planteadas y respaldado. Recuperado de https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2019-04/reforma_politica_propuestas_clave_planteadas_y_respaldo.pdf

Ley de Reforma Constitucional que Elimina la Inmunidad Parlamentaria y Reduce Otras Prerrogativas. 5 de julio de 2020. Recuperado de https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Texto_Sustitutorio/Proyectos_de_Ley/TS04855-20200705-.pdf

Muñoz, S. (2015). Inauguración año judicial 2015. Recuperado de <http://www.indh.cl/wp-content/uploads/2015/03/DISCURSO-S-MUNOZ-ANO-JUDICIAL.pdf>

Neciosup, V. (2008). Inmunidad parlamentaria (legislación comparada). Lima, Perú: Centro de Investigación, Análisis Temático y Estadística (CIAE).

Observatorio de Instituciones Representativas de América Latina. Base de datos comparada. Recuperado de http://americo.usal.es/oir/legislatina/base_de_datos.htm

Hardt, S. (2015). Parliamentary immunity in a European context. Parlamento Europeo. Recuperado de <https://www.europarl.europa.eu/RegData/>

[etudes/IDAN/2015/536461/IPOL_IDA%282015%29536461_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/536461/IPOL_IDA%282015%29536461_EN.pdf)

Rodríguez, R. (24 de julio de 2019). Reforma política: inmunidad parlamentaria. La Ley. El Ángulo Legal de la Noticia. Recuperado de <https://laley.pe/art/8295/reforma-politica-inmunidad-parlamentaria>

Rosales, L. (2017). La inmunidad parlamentaria como mecanismo de impunidad y riesgos de corrupción en el congreso peruano (Tesis de grado, Pontificia Universidad Católica del Perú). Recuperado de <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/10141>

Wigley, S. (2003). Parliamentary Immunity: Protecting Democracy or Protecting Corruption?. *The Journal of Political Philosophy*, 11(1), 2003, 23-40.

Notas finales

- 1 De acuerdo con Rosales (2017), el corporativismo parlamentario constituye un instrumento subjetivo que impide el procedimiento de levantamiento de inmunidad parlamentaria, ya que se limita los ámbitos de fiscalización con la finalidad de proteger al colega cuestionado.
- 2 El texto sustitutorio fue presentado por Acción Popular y se aprobó en el Pleno con 110 votos.
- 3 Predictamen recaído en los proyectos de Ley 4475/2018-CR, 5849/2020-CR y 6648/2020-CR, por el que se propone la eliminación de la inmunidad parlamentaria.
- 4 Desde el 2000 se observa que la independencia del Poder Judicial se incrementa periódicamente, aunque se registra que todavía sus decisiones usualmente se ajustan a los intereses del Poder Ejecutivo.