



UGAZ ZEGARRA  
ABOGADOS

# LA INMUNIDAD PARLAMENTARIA: NOTAS CARACTERÍSTICAS DE SU REAL SIGNIFICADO

♣ JORGE MIGUEL MELÉNDEZ SÁENZ

---

\* Abogado integrante del Estudio Ugaz Zegarra. Con estudios culminados de Maestría en Derecho con mención en Ciencias Penales por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Ocupó el cargo de Asesor del Tribunal Constitucional. Asociado del Instituto de Negociación y Desjudicialización Penal y del Instituto de Ciencia Procesal Penal.

## I. APUNTE PREVIO

Finalizadas las Elecciones Generales 2011 realizadas en nuestro país, surgieron serios cuestionamientos contra algunos de los congresistas electos, quienes tendrían que afrontar procesos y denuncias penales (por delitos de lavado de activos, homicidio, peculado, tráfico ilícito de drogas, entre otros), pero, que no responderían ante la justicia si hacen valer la inmunidad parlamentaria que les prodigarán el cargo del que muy pronto serán investidos.

Esta situación ha generado controversia por quienes en estos casos ven a la inmunidad parlamentaria como un mecanismo de impunidad, como el ejercicio abusivo de una prerrogativa congresal.

Apartándonos del apasionamiento que en la coyuntura antes descrita genera la aplicación de la inmunidad parlamentaria, en las siguientes líneas desarrollaremos las notas más características de esta institución, así como su particular funcionamiento en nuestro medio, a la luz de lo sostenido por la Doctrina y la jurisprudencia constitucional nacional, que develan el verdadero sentido de esta figura parlamentaria.

## II. NOCIÓN

La inmunidad parlamentaria<sup>1</sup> puede ser entendida 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 éstos no puedan ser detenidos ni procesados penalmente (salvo flagrante delito) sin la aprobación previa del Parlamento. Su objeto es prevenir aquellas detenciones o procesos penales que, sobre bases estrictamente políticas, pretendan perturbar el debido pronunciamiento del Congreso o alterar su conformación<sup>2</sup>. Se configura como un

---

<sup>1</sup> Esta prerrogativa de carácter procesal está contenida en el segundo párrafo del artículo 93 de la Constitución Política de 1993, en los siguientes términos: “Art. 93.- Inmunidad e inviolabilidad parlamentaria [Los congresistas] No pueden ser procesados ni presos sin previa autorización del Congreso 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”.

<sup>2</sup> Cfr., Exp.nº0026-2006-PI/TC. FJ. 14. Caso: Javier Valle Riestra González Olaechea en representación del 25% del número legal de miembros del Congreso de la República.

impedimento procesal para la apertura de 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<sup>3</sup>.

Como se aprecia la inmunidad parlamentaria es una de las prerrogativas propias de la función congresal, que no propende a la sustracción del congresista de la acción penal, y por ende, a la impunidad; sino, que constituye en puridad un requisito de procedibilidad como es la previa autorización del Congreso de la República para que se levante esta inmunidad y puedan ser procesados o detenidos los legisladores en el fuero ordinario.

Algunos autores, en función al tipo de protección que se desee otorgar, postulan que el concepto de inmunidad puede dividirse en dos. Por un lado si la protección brindada es la evitación de un procesamiento penal directo –que incluye la detención- por toda clase de hechos que no hayan sido cometidos con ocasión del ejercicio de la función pública desde la elección hasta el cese del cargo, estaremos ante la **inmunidad en el sentido estricto**. Por otro lado, cuando nos encontremos frente a una protección a las expresiones realizada por el funcionario, cuya característica es la exención de responsabilidad penal por estos hechos, estaremos ante un supuesto de **inviolabilidad**<sup>4</sup>.

Lo cierto es que inmunidad e inviolabilidad son las llamadas prerrogativas de los congresistas, y tienen por 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 solo pueden ser despojados por su propio órgano. Protegen al Congreso porque les permiten trabajar sin obstáculos colocados por terceros<sup>5</sup>. Desde esta última égida la

---

<sup>3</sup> Cfr., Exp. n°1011-2000-HC/TC. FJ. 1. Caso: Francisco Javier Errázuriz

<sup>4</sup> CARO JOHN, José Antonio y HUAMÁN CASTELLARES, Daniel Osarim: Notas sobre el procesamiento penal de altos dignatarios por la comisión de delitos comunes. Pasado, presente y futuro de la inmunidad. EN: Revista Derecho & Sociedad.- Lima, n° 34, PUCP.- p. 201. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha precisado que “la inviolabilidad de votos y opiniones de los congresistas, sólo será amparada constitucionalmente cuando se haga, como 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 puede ser realizada dentro del recinto parlamentario. La protección se restringe a las expresiones hechas en el ejercicio del recinto parlamentario” (Exp. n°0026-2006-PI/TC. FJ. 12. Caso: Javier Valle Riestra González Olaechea en representación del 25% del número legal de miembros del Congreso de la República).

<sup>5</sup> Cfr., Exp. n° 0026-2006-PI/TC. FJ. 10. Caso: Javier Valle Riestra González Olaechea en representación del 25% del número legal de miembros del Congreso de la República.

inmunidad no puede considerarse como un derecho o una prerrogativa individual de los congresistas, sino como una garantía institucional<sup>6</sup> del Parlamento que protege la función congresal y al propio Poder legislativo.

Sobre las particularidades de la inmunidad de procesamiento penal y arresto, se debe precisar lo siguiente:

### III. ÁMBITOS DE PROTECCIÓN DE LA INMUNIDAD PARLAMENTARIA

#### 3.1. ÁMBITO PERSONAL

Esta prerrogativa procesal constitucional opera en principio para los miembros del Congreso de la República, pero la Constitución de 1993 ha extendido también esta protección a los miembros del Tribunal Constitucional<sup>7</sup> y el Defensor del Pueblo<sup>8</sup>.

Para entender la razón que fundamenta la protección especial que desde el punto de vista constitucional gozan los congresistas, hay que apreciar las principales funciones que cumple en la sociedad como soporte de una verdadera democracia representativa, y con una enorme responsabilidad con la nación en su conjunto pues el ejercicio correcto de su labor será “(...) vigilar y controlar al gobierno: poner sus actos en el conocimiento del público, y exponer y justificar todos los que se considere dudosos por parte del mismo; criticarlos si los encuentra censurables”<sup>9</sup>.

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

<sup>6</sup> Entendida en el sentido de, “una fórmula constitucional que permite asegurar una especial salvaguarda de ciertas instituciones” (Cfr. Expedientes acumulados n° 0050-2004-AI/TC, n° 0051-2004-AI/TC, n° 0004-2005-AI/TC, n° 0007-2005-PI/TC y n° 0009-2005-PI/TC. FJ. 53. Caso: Colegio de Abogados del Cusco y más de cinco mil ciudadanos.). Al respecto, Carl Schmitt ha sostenido 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” (Teoría de la Constitución.- Madrid, Alianza Editorial, 1982.- p. 177).

<sup>7</sup> Constitución Política de 1993 “Art. 201: Tribunal Constitucional [2do. Párrafo] Los miembros del Tribunal Constitucional gozan de la misma inmunidad y de las mismas prerrogativas que los congresistas”.

<sup>8</sup> Constitución Política de 1993 “Art. 162: Defensoría del Pueblo Goza de la misma inmunidad y de las mismas prerrogativas que los congresistas”.

<sup>9</sup> MILL. John Stuart: Consideraciones sobre el Gobierno representativo.- México, 1966.- pp. 96-97.

respaldo popular; es ahí donde se conecta el mandato representativo con la inmunidad parlamentaria<sup>10</sup>.

### 3.2. ÁMBITO MATERIAL

Este ámbito material u objetivo de la inmunidad se encuentra configurado en el artículo 93 de la Constitución que la escindió en dos tipos, la inmunidad de procesamiento penal sin la autorización previa del órgano de pertenencia y la inmunidad de arresto, lo que evidencia que la inmunidad sólo rige para los procesos penales.

La inmunidad –diversamente de la inviolabilidad- tiene un ámbito exclusivamente penal, únicamente puede aducirse de causas penales, no civiles, ni en relación a sanciones administrativas o disciplinarias, procedimientos todos ellos cuya apertura no requiere la autorización del Congreso. Una interpretación de este tipo fluye naturalmente de lo que el propio artículo 93 señala, al expresar que el procesamiento puede desencadenar en una detención; es más, un límite al levantamiento de la inmunidad se produce cuando existe “delito flagrante”<sup>11</sup>.

A mayor argumento, cabe señalar el artículo 16 del Reglamento del Congreso<sup>12</sup>, segundo párrafo, en el que expresamente se afirma: “(...) la inmunidad parlamentaria no protege a los congresistas contra las acciones de naturaleza diferente a la penal, que se ejerzan en su contra (...)”.

### 3.3. ÁMBITO TEMPORAL

Conforme al artículo 93 (tercer párrafo) de la Constitución Política, los congresistas “No pueden ser procesados ni presos sin previa autorización del Congreso o de la Comisión Permanente desde que son elegidos hasta un mes después de haber cesado en sus funciones”. Del citado texto constitucional fluye la siguiente interrogante: ¿Cuál es el momento en que se produce la elección del

<sup>10</sup> Cfr., Exp. nº0026-2006-PI/TC. FJ. 9. Caso: Javier Valle Riestra González Olaechea en representación del 25% del número legal de miembros del Congreso de la República.

<sup>11</sup> Cfr., Exp. nº0026-2006-PI/TC. FJ.22. Caso: Javier Valle Riestra González Olaechea en representación del 25% del número legal de miembros del Congreso de la República.

<sup>12</sup> Modificado por Resolución Legislativa del Congreso nº 015-2005-CR, publicada el 3 de mayo de 2006).

cargo? El Tribunal Constitucional ha respondido “desde el momento en que el Jurado Nacional de Elecciones proclama la elección del Congresista”<sup>13</sup>

En este sentido, si la protección contra el arresto y la detención, solo empieza con la proclamación, entonces, se justifica que la inmunidad del proceso comprenda a los procesos penales iniciados con posterioridad a la elección, independientemente de la fecha de la comisión del delito (si el supuesto delito se cometió antes de la proclamación pero no se inició el proceso penal, entonces el congresista electo quedará protegido por la inmunidad de arresto y se deberá solicitar el levantamiento del fuero parlamentario).

Asimismo, es claro que si bien el proceso penal iniciado con anterioridad a la proclamación del congresista, por mandato del segundo párrafo del artículo 16º del Reglamento del Congreso, continuará después de la elección, la **inmunidad de arresto** se mantiene y solo procederá su detención si el Congreso lo autoriza, constituyéndose tal garantía un límite a la regla del segundo párrafo del artículo 16º del Reglamento del Congreso<sup>14</sup>.

#### IV. PROCEDIMIENTO DEL LEVANTAMIENTO DE LA INMUNIDAD PARLAMENTARIA

El artículo 16 *in fine* del Reglamento del Congreso establece el procedimiento de levantamiento de la inmunidad parlamentaria, que de modo esquemático es el siguiente:

Una Comisión especial de la Corte Suprema presenta la solicitud de levantamiento de fuero ante el Congreso de la República. Derivado el pedido ante la Comisión de Levantamiento de la Inmunidad Parlamentaria del Congreso, ésta tiene un plazo de 4 días para admitir la solicitud, o devolverla a la Corte Suprema a fin de que subsane los vicios procesales. Una vez devuelta la solicitud, la Comisión de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria determinará si existe motivación de

<sup>13</sup> Cfr., Exp. nº0026-2006-PI/TC. FJ.29. Caso: Javier Valle Riestra González Olaechea en representación del 25% del número legal de miembros del Congreso de la República.

<sup>14</sup> Cfr., Exp. nº0026-2006-PI/TC. FJ.29. Caso: Javier Valle Riestra González Olaechea en representación del 25% del número legal de miembros del Congreso de la República. Al respecto, debemos precisar que esta acción de inconstitucionalidad se interpuso precisamente contra el artículo 16º del Reglamento del Congreso de la República que fue modificado por la resolución Legislativa nº 015-CR, cuya constitucionalidad fue confirmada en esta sentencia.

naturaleza legal y no de índole política, racial o religiosa o de otra naturaleza discriminatoria.

Admitida la solicitud la Comisión citara al Congresista denunciado para que ejerza personalmente su derecho de defensa, pudiendo ser asistido por un abogado. Luego de ello, la Comisión tiene un plazo de 15 días para que emita un dictamen. Dicho dictamen será consignado en la Agenda del pleno para su debate, instancia ante la cual el Congresista podrá ejercer su derecho de defensa.

El Congresista denunciado, previa autorización del Congreso, podrá allanarse al requerimiento formulado por la Corte Suprema de Justicia de la República respecto a la solicitud de levantamiento de fuero. El levantamiento de fuero procede con los votos conformes de la mitad más uno del número legal de los Congresistas (61 votos). Por último, lo resuelto por el Pleno es comunicado a la Corte Suprema de Justicia.

Como corolario de lo expuesto, hay que señalar que la inmunidad parlamentaria solo tendrá sentido si no se convierte en un factor de desacreditación del Congreso como cuando se la instrumenta como un mecanismo de impunidad, antes bien esta prerrogativa debe contribuir con el correcto funcionamiento del Congreso, y la institucionalidad y gobernabilidad democrática.

