



UNIVERSIDAD NACIONAL DEL ALTIPLANO

ESCUELA DE POSGRADO

MAESTRÍA EN DERECHO



TESIS

LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL DEL BENEFICIO DE LA
INMUNIDAD EN EL CONGRESO PERUANO

PRESENTADA POR:

LISBETH MARINA LUNA GAMARRA

PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE:
MAGISTER SCIENTIAE EN DERECHO

MENCIÓN EN DERECHO CONSTITUCIONAL Y PROCESAL
CONSTITUCIONAL

PUNO, PERÚ

2020



UNIVERSIDAD NACIONAL DEL ALTIPLANO

ESCUELA DE POSGRADO

MAESTRÍA EN DERECHO

TESIS

LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL DEL BENEFICIO DE LA INMUNIDAD EN EL CONGRESO PERUANO



PRESENTADA POR:

LISBETH MARINA LUNA GAMARRA

PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE

MAGISTER SCIENTIAE EN DERECHO

MENCIÓN EN DERECHO CONSTITUCIONAL Y PROCESAL CONSTITUCIONAL

APROBADA POR EL JURADO SIGUIENTE:

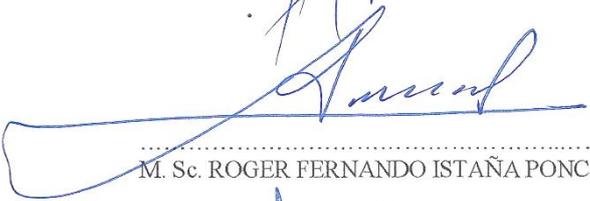
PRESIDENTE


.....
Dr. SERGIO VALERIO SERRUTO BARRIGA

PRIMER MIEMBRO


.....
Dr. RICARDO WILLAN ALVAREZ GONZALES

SEGUNDO MIEMBRO


.....
M. Sc. ROGER FERNANDO ISTAÑA PONCE

ASESOR


.....
Dr. BORIS GILMAR ESPEZUA SALMON

Puno, 16 de enero del 2020

ÁREA: Derecho Constitucional.

TEMA: La Protección de la Inmunidad Parlamentaria.

LÍNEA: La Inmunidad Parlamentaria.



DEDICATORIA

Dedico este trabajo de investigación de tesis a mi esposo Maxwell Odicio Luna e hijos Wendell Jesús Odicio Luna y Nhayzú Neit Odicio Luna por ser la razón de mi ser y por estar conmigo en cada paso que doy, dándome fortaleza y alegrías para continuar en el vaivén de la vida, a mis padres Humberto Luna Salcedo y Elizabeth Gamarra Valenza, quienes a lo largo de mi vida han velado por mi bienestar y educación siendo mi apoyo en todo momento. Los quiero muchísimo.



AGRADECIMIENTOS

- Mi agradecimiento a Dios y a la virgen del Rosario quienes guían mi vida y me dan la fortaleza para seguir adelante.
- A mi familia, por su comprensión y apoyo permanente en el transcurrir de nuestras vidas.
- A mi asesor de tesis que sin él no hubiese culminado este proyecto necesario para mi crecimiento personal.



ÍNDICE GENERAL

	Pag.
DEDICATORIA	i
AGRADECIMIENTOS	ii
ÍNDICE GENERAL	iii
ÍNDICE DE ANEXOS	v
RESUMEN	vi
ABSTRACT	vii
INTRODUCCIÓN	1

CAPÍTULO I

REVISIÓN DE LITERATURA

1.1	Contexto y marco teórico	3
1.1.1	Derecho de igualdad ante la Ley	3
1.1.2	Origen de la inmunidad parlamentaria	4
1.1.3	Las paradojas de la inmunidad	4
1.1.4	El sistema de gobierno parlamentario	6
1.1.5	Conceptualización de la inmunidad parlamentaria	6
1.1.6	La inmunidad parlamentaria	7
1.1.7	El estado constitucional	8
1.1.8	El régimen de gobierno democrático	9
1.1.9	Norma aludida	11
1.1.10	Proyecto de enmienda sobre inmunidad	11
1.1.11	Derechos parlamentarios	15
1.2	Antecedentes	16
1.2.1	A nivel internacional	16
1.2.2	A nivel nacional	21

CAPÍTULO II

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

2.1	Identificación del problema	27
2.2	Definición del problema	29
2.2.1	Pregunta general	29
2.2.2	Preguntas específicas	29

iii



2.3	Intención de la investigación	30
2.4	Justificación	30
2.5	Objetivos	31
2.5.1	Objetivo general	31
2.5.2	Objetivos específicos	31
CAPÍTULO III		
METODOLOGÍA		
3.1	Acceso al campo	32
3.2	Selección de informantes y situaciones observadas	33
3.3	Estrategias de recogida y registro de datos	33
3.4	Análisis de datos y categorías	34
CAPÍTULO IV		
RESULTADOS Y DISCUSIÓN		
4.1	Breve historia de la inmunidad parlamentaria	37
4.2	Concepto de inmunidad	39
4.3	Regulación vigente	39
4.4	Procedimiento parlamentario es el siguiente	40
4.5	La inmunidad parlamentaria en la jurisprudencia del tribunal constitucional	42
4.6	Problemática justificante	44
4.7	Reforma de la inmunidad parlamentaria en el Perú	47
4.8	La inmunidad parlamentaria en el derecho comparado	47
4.9	Iniciativas legislativas en el periodo 2016	49
4.10	Sentido de la propuesta	51
4.11	Impacto de la norma en la legislación nacional	54
	CONCLUSIONES	56
	RECOMENDACIONES	57
	BIBLIOGRAFÍA	58
	ANEXO	63



ÍNDICE DE ANEXOS

	Pág.
1. Propuesta legislativa	64
2. Ficha de observación	66
3. Matriz de consistencia	67



RESUMEN

La finalidad del presente proyecto es analizar la institución de la inmunidad parlamentaria, el mismo que está consignado en el texto Constitucional en forma expresa en el artículo 93. Al enfoque de los postulados constitucionales y la forma democrática de gobierno en el país surge preguntas, Si la inmunidad es compatible con un país democrático y el estado Constitucional de Derecho? En esa línea el fin de la presente investigación es demostrar que en nuestro país el beneficio de la inmunidad que gozan los congresistas es una coraza que les permite tener impunidad, y ello conlleva a que no se les pueda investigar y menos sancionar cuando toda la población conoce que habrían cometido ilícitos que tiene n que ver con delitos, que hacen quedar muy mal la imagen de uno de los poderes del estado como es el Poder Legislativo. La metodología es de tipo cualitativo, y se tomará en cuenta casos concretos, así como la opinión pública respecto a la labor del congreso, y particularmente a lo que atañe a la figura de la inmunidad, en las alternativas de solución se plantea que debe reformarse la figura de la inmunidad, a fin de no aumentar la impunidad y mejorar la mala imagen del parlamento peruano.

Palabras clave: Estado democrático, estado constitucional de derecho, inmunidad parlamentaria, labor congresal, poder legislativo.



ABSTRACT

The purpose of this project is to analyze the institution of parliamentary immunity, which is stated in the Constitutional text expressly in article 93. The question of the constitutional postulates and the democratic form of government in the country raises questions, Yes Is immunity compatible with a democratic country and the constitutional state of law? Along these lines, the purpose of the present investigation is to demonstrate that in our country the benefit of immunity enjoyed by congressmen is a breastplate that allows them to have impunity, and this implies that they cannot be investigated and less sanctioned when the entire population He knows that they would have committed crimes that have to do with crimes, which make the image of one of the powers of the state as the Legislative Power very bad. The methodology is of a qualitative type, and specific cases will be taken into account, as well as public opinion regarding the work of the congress, and particularly with regard to the figure of immunity, in the solution alternatives it is proposed that it should be reformed the figure of immunity, so as not to increase impunity and improve the bad image of the Peruvian parliament.

Keywords: Democratic state, constitucional state of law, parliamentary immunity, congressional work, legislative power

INTRODUCCIÓN

El Artículo 93° de la Constitución Política del Perú establece que los congresistas representan a la Nación y 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 24 horas, a fin de que se autorice o no la privación de la libertad y el enjuiciamiento.

En ese mismo sentido, se establece lo pertinente en el Artículo 16° del Reglamento del Congreso de la República. Asimismo, señala que 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 la inmunidad parlamentaria en estos días en el Perú, a propósito de los proyectos de Ley para la Reforma de Justicia que ha presentado el Presidente de la República, Martín Vizcarra al Congreso de la República, y el “rechazo” que ha merecido de éste poder del estado, de no tocar el tema de inmunidad ha ocasionado que exista reproches al parlamento, y que éstos se expresan en el retiro de la figura de la inmunidad parlamentario como sanción, además porque es sabido que continúan protegiendo a algunos parlamentarios que están inmersos en evidentes actos de corrupción y que por la inmunidad parecieran intocables, por lo que sigue siendo tema de debate. La reciente encuesta de Datum reveló que un 71% de peruanos está de acuerdo con la eliminación de la inmunidad de los congresistas. Mientras que un 24% de encuestados se manifestó en contra de quitar este beneficio parlamentario, según el estudio publicado en Perú21.

En ese sentido el presente trabajo busca preguntarse desde una visión estrictamente constitucional, si esta figura de la inmunidad debería permanecer como se encuentra actualmente en la norma constitucional, o debiera suprimirse. De la misma manera se plantea si el actual beneficio de la inmunidad parlamentaria es coherente con un régimen democrático de Gobierno, con un Estado Constitucional de Derecho, y no más bien resulta discordante con la misma democracia como principio y contexto de un pleno Estado de Derechos. Además se agrega como variable la colisión que ocasiona al principio y derecho constitucional de la Igualdad ante la ley el beneficio de la Inmunidad, que además



de ser un privilegio que crea brechas con los demás ciudadanos, protege una parte delicada como es la comisión de delitos y faltas que tienen que ver con el Derecho penal.

En esa perspectiva se planteará finalmente una enmienda legislativa en la norma constitucional a fin de incluir en dicha Carta Magna una reforma de este beneficio congresal que ha ocasionado bastante polémica en los últimos días. La metodología que desarrollaremos es la cualitativa, en el sentido de que se trabajará con el análisis y la interpretación tanto de doctrina, como de fuentes de información, como son normas, noticias y datos estadísticos.



CAPÍTULO I

REVISIÓN DE LITERATURA

1.1 Contexto y marco teórico

1.1.1 Derecho de igualdad ante la Ley

Mirando la historia, el derecho a la igualdad es uno de los mejores logros de las Revoluciones Francesa y Americana. Tuvo una estabilidad liberal, cuya principal característica residió en admitir a la ley como una expresión normativa vinculante y obligatoria de generalidad, abstractividad y espontaneidad; en equilibrio con la capacidad jurídica para todas las personas sin ningún tipo de distinción social (García, 2015).

Valdés (1992) describe la igualdad como una identidad absoluta entre todos los ciudadanos, es decir, al ser todas las personas idénticas entre sí deben ser tratadas forzosamente de igual manera. Se ha definido la identidad como una relación lógica entre conceptos que significan una misma cosa o la coincidencia de dos conceptos en la misma realidad.

Por su parte, Atria (1997) afirma que todos los ciudadanos formarían una clase única de sujetos a los cuales la ley trata uniformemente sin considerar a las personas en su individualidad. De igual manera, Amunátegui (1953) sostuvo que “la ley debe ser idéntica para todos los habitantes de la República.

Además, parece de toda lógica destacar que si bien pueden existir casos similares es demasiado difícil o más bien imposible que existan casos idénticos, pues estamos

hablando de personas y es la misma identidad, como he expresado, entendida en sentido personal, la que nos hace ser diferentes entre sí (Bandeira, 1978)

Para Evans (1992), la igualdad ante la ley ha sido concebida por la mayoría de la doctrina nacional; sin embargo, si bien se contradice con la idea de igualdad absoluta y de generalidad en su sentido más estricto, se sirve de ciertos conceptos que también han sido utilizados para dar contenido al derecho, como son el de exclusión de privilegios y la negación de discriminaciones arbitrarias, los que como veremos a continuación, complementan esta idea de igualdad relativa.

1.1.2 Origen de la inmunidad parlamentaria

El origen moderno de la inmunidad parlamentaria está vinculado con el Estado liberal y constitucional después de la Revolución Francesa de 1789, con influencia en toda Europa, aunque con diferencias entendibles por las necesidades de las monarquías constitucionales del siglo XIX. Según la concepción revolucionaria de 1789, la soberanía se había trasladado del Monarca a la Nación y ésta estaba representada por la Asamblea Nacional o Parlamento, órgano que encarnaba así la soberanía nacional (Gálvez, 2011).

El Parlamento debía crear una nueva legalidad, enfrentando a los poderes ejecutivo y judicial, vinculados directamente con el Rey. Para eso debía defender su independencia frente a estos poderes así como su carácter soberano, lo cual constituyó el fundamento esencial de la inviolabilidad y de la inmunidad.

1.1.3 Las paradojas de la inmunidad

Señalar que la inmunidad en el país en los últimos años, con el desprestigio del parlamento nacional se ha convertido en un privilegio innecesario que molesta e inquieta a los peruanos, por cuanto con los destapes de la corrupción se ha evidenciado que muchos nexos que tienen los congresistas con la corrupción no se pueden investigar porque se encuentra literalmente blindados por la inmunidad, no se les puede investigar en razón de que tienen el impedimento de no ser investigados y mucho menos sancionados. Esta situación es contraria con el estado Constitucional y con un gobierno democrático, porque trastoca principios, valores. La razón de ser de un orden constitucional y de un orden democrático que es la base

para la vida social de un país que se precie de civilizado y respetuoso de los derechos básicos de sus ciudadanos.

Por ello se habla de paradojas, en razón de que pareciera que no es solamente contradictorio, sino ilógico que por el hecho de llegar a ser uno parlamentario, tenga que darse formas de impunidad, que lo hagan intocable, e inmune a toda forma de justicia que debe primar por encima del Status Quo de un país.

La inmunidad parlamentaria es una típica prerrogativa funcional cuyo antecedente histórico se remonta a inicios de la monarquía constitucional inglesa y a la Revolución Francesa. Sin embargo, en muchos países, actualmente, la inmunidad parlamentaria es una prerrogativa institucional y no personal. Sin embargo en el caso peruano, la inmunidad mantiene la 25 protección sobre la libertad personal de los congresistas, haciendo una excepción en la aplicación de las normas procesales durante todo el periodo para el que fueron elegidos, debido a que se pretende proteger al Parlamento de los posibles abusos de los demás poderes, en especial del ejecutivo. Al respecto, vale la pena reflexionar si en la actual situación política del Perú es necesario mantener una inmunidad parlamentaria que favorezca a los congresistas hasta el límite de impedir el procesamiento de cualquiera por la comisión de un delito, bajo la sospecha de que se trata de una acusación política, cuando también podemos considerar la idea de que la inmunidad es un bien apreciado y valorado por los postulantes al congreso y que favorece a los partidos políticos dado el oportunismo que deben aprovechar cada cinco años. (Rezkalah, 2012).

En Inglaterra, la inmunidad dejó de tener vigencia para causas civiles en 1838, cuando se abolió la prisión por deudas y para el caso de delitos penales la inmunidad quedó abolida en 1641, para los casos de treason, felony, and breach of peace. En conclusión, el parlamento británico disfruta de una inmunidad nominal que se limita a que las Cámaras sean informadas de las causas y sentencias que impliquen a los parlamentarios. En ese mismo sentido, la Constitución de Estados Unidos declara que la inmunidad no ampara los mismos casos que se dejaron de proteger en Inglaterra en 1641, así como también lo hacen las Constituciones de los Estados de Vermont, Nueva York, Virginia y Carolina del Norte. Otros países que no

amparan la inmunidad parlamentaria son Australia, Canadá y Holanda (Rezkalah, 2012).

1.1.4 El sistema de gobierno parlamentario

El sistema de gobierno parlamentario se basa en la democracia representativa, ya que considera el ejercicio del poder como una manifestación de voluntad popular. Los congresistas o parlamentarios son quienes expresan y transmiten la voluntad popular. Pero cuando no sucede así, es también el pueblo el que debe pronunciarse en razón del principio de soberanía popular, consagrado por las ideas modernas y los principios de toda sociedad democrática. El pueblo tiene expresión directa en el parlamento, por tanto, este órgano es quien debe velar por el bienestar de la ciudadanía, asimismo, tiene como misión impulsar medidas de carácter político para garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales y canalizar las decisiones populares (Garzón, 2006).

1.1.5 Conceptualización de la inmunidad parlamentaria

García (2009) las prerrogativas parlamentarias son el conjunto de derechos y garantías que la Carta Magna le otorga al Parlamento como institución y a sus representantes de manera individual, con el fin de preservar su independencia, así como el libre y normal desempeño de sus funciones y paralelo a ello, resguardar la seguridad personal del Congresista.

Rezkalah (2012) la inmunidad parlamentaria es una garantía de independencia para un Congresista, la misma que sirve como escudo de protección ante presiones políticas, a fin de proteger la función representativa que tiene un Parlamentario respecto de quienes sufragaron por él. Efectivamente, esta institución procesal es asignada a los representantes populares con el objetivo de resguardar la independencia e integridad del órgano Legislativo para el normal desempeño de sus funciones respetando así la voluntad popular. No obstante, la Cámara es quien otorga el permiso para que sus miembros puedan ser arrestados o procesados siempre y cuando el motivo sea justificado en criterios legales y no políticos.

Chanamé (2013) la inmunidad parlamentaria es el atributo que ostentan los parlamentarios, que los exime de ser detenidos o procesados judicialmente por sus

actos u opiniones que realicen en el desempeño de sus funciones como representantes de un mandato legal, salvo autorización o permiso motivado de la 33 cámara a la cual pertenecen. Entonces, la inmunidad parlamentaria debe brindar la protección necesaria a sus miembros en la medida que representen al órgano parlamentario.

Abellán (1992) la inmunidad parlamentaria tiene la misión de resguardar la integridad del Parlamento, así como su independencia para el normal ejercicio de sus funciones, principalmente la legislativa, control político y fiscalización.

Latorre (2008) esta prerrogativa de carácter corporativo puede considerarse también como un medio de control político, pues busca salvaguardar la independencia de los parlamentarios, de este modo, ésta garantía se consagra a favor de la Cámara Legislativa para impedir que se modifique la distribución de los votos del proceso electora

1.1.6 La inmunidad parlamentaria

El Tribunal Constitucional, ha precisado: “Que la inmunidad parlamentaria es una prerrogativa de los miembros del Poder Legislativo, consistente en la imposibilidad de que sean procesados o detenidos salvo flagrante delito previo levantamiento de la inmunidad por parte del correspondiente Poder Legislativo. De este modo, se configura como un impedimento procesal para la apertura de la instrucción penal [...]” (Exp N° 1011-2000- HC/TC FJ 1); por ello debemos partir por señalar que la inmunidad parlamentaria, la cual se encuentra consagrada en el artículo 93° de la Constitución Política del Perú, reconoce a su vez, 2 tipos de inmunidades, por un lado la inmunidad de arresto y por el otro lado, la inmunidad de proceso. Siendo que la inmunidad parlamentaria se encuentra consagrada explícitamente en el tercer párrafo del artículo 93° de la Constitución Política del Perú, conforme al siguiente detalle: Inmunidad Parlamentaria Artículo 93.- Los congresistas representan a la Nación. No están sujetos a mandato imperativo ni a interpelación. No son responsables ante autoridad ni órgano jurisdiccional alguno por las opiniones y votos que emiten en el ejercicio de sus funciones. No pueden ser procesados ni presos sin previa autorización del Congreso o de la Comisión Permanente, desde que son elegidos hasta un mes después de haber cesado en sus funciones, excepto

por delito flagrante, caso en el cual son puestos a disposición del Congreso o de la Comisión Permanente dentro de las veinticuatro horas, a fin de que se autorice o no la privación de la libertad y el enjuiciamiento.

La inmunidad parlamentaria es una garantía de independencia para un congresista. Sirve como un escudo de protección ante presiones políticas, a fin de proteger la función representativa que tiene un congresista respecto de quienes votaron por él. Sin embargo, la inmunidad parlamentaria también es un mecanismo que interviene en el juego político entre los parlamentarios, los funcionarios de los otros poderes y los ciudadanos: pone a los primeros en una situación de ventaja sobre los demás simples mortales; los hace intocables; y, complica al sistema de justicia si es que un congresista debe ser juzgado por algún delito. (Rezkalah, 2012).

Izaga (1952) sostiene que los legisladores, para cumplir su misión, deben gozar de completa seguridad y para ello, se les otorga ciertas prerrogativas que reciben el nombre de inmunidades parlamentarias y cuyo fin es librarlos de toda clase de obstáculos que las autoridades o simples ciudadanos pudieran oponer al ejercicio de sus funciones y ponerlos a cubierto de todo género de perjuicios, persecuciones y daño que contra ellos se pudiera intentar.

Ramos (2014) refiriéndose a la Inmunidad Parlamentaria, manifiesta que basta las opiniones de la mayoría de autores, para considerar que sería conveniente para el exacto empleo de los vocablos, designar la palabra privilegio a las prerrogativas y facultades de que gozan las Cámaras, en su carácter de órganos deliberativos integrantes de un poder del Estado y que amparan el correcto desempeño de sus funciones, y reservar el término inmunidades para las exenciones de que están rodeados los legisladores en razón de sus mandatos y como miembros de la cámara a la que pertenecen durante todo el tiempo que ejerzan sus funciones.

1.1.7 El estado constitucional

Es un Estado que se ubica como opción intermedia entre los fines que por su propia naturaleza buscan el Estado Liberal y el Estado Social, lo que implica que nuestro Estado Constitucional de acuerdo con tales características, no obvia los principios y derechos básicos del Estado de Derecho tales como la libertad, la seguridad, la

propiedad y la igualdad ante la ley; antes bien, pretende conseguir su mayor efectividad, dotándolos de una base y un contenido material, a partir del supuesto de que individuo y sociedad no son categorías aisladas y contradictorias, sino dos términos en implicación recíproca (Díaz, 2018).

Este tipo de Estado promueve la existencia de condiciones materiales para alcanzar sus objetivos, lo cual exige una relación directa con las posibilidades reales y objetivas del Estado y con una participación activa de los ciudadanos en el quehacer estatal; y, por otro, la identificación del Estado con los fines de su contenido social, de forma tal que pueda evaluar, con prudencia, tanto los contextos que justifiquen su accionar como su abstención, evitando constituirse en obstáculo para el desarrollo social. Adicionalmente, aparece la idea de que este Estado pone como alternativa política frente al Estado liberal, asume los fundamentos de éste, pero además le imprime funciones de carácter social. Pretende que los principios que lo sustentan y justifican tengan una base y un contenido material. Y es que la libertad reclama condiciones materiales mínimas para hacer factible su ejercicio. Por ejemplo, la propiedad privada no sólo debe ser inviolable, sino que debe ejercerse en armonía con el bien común, y dentro de los límites de la ley.

1.1.8 El régimen de gobierno democrático

El Tribunal Constitucional, indica que el principio democrático, inherente al Estado social y democrático de derecho, alude no sólo al reconocimiento de que toda competencia, atribución o facultad de los poderes constituidos emana del pueblo (principio político de soberanía popular) y de su voluntad plasmada en la Norma Fundamental del Estado (principio jurídico de supremacía constitucional), sino también a la necesidad de que dicho reconocimiento originario se proyecte como una realidad constante en la vida social del Estado, de manera tal que, a partir de la institucionalización de los cauces respectivos, cada persona, individual o colectivamente considerada, goce plenamente de la capacidad de participar de manera activa “en la vida política, económica, social y cultural de la Nación”, según reconoce y exige el artículo 2º, inciso 17, de la Constitución (Garzón, 2006)

La democracia se fundamenta pues, en la aceptación de que la persona humana y su dignidad son el inicio y el fin del Estado (artículo 1º de la Constitución), por lo

que su participación en la formación de la voluntad político-estatal es presupuesto indispensable para garantizar el máximo respeto a la totalidad de sus derechos constitucionales.

Consustancial a tal cometido es el reconocimiento de un gobierno representativo (artículo 45° de la Constitución) y del principio de separación de poderes (artículo 43° de la Constitución), de mecanismos de democracia directa (artículo 31° de la Constitución), de organizaciones políticas (artículo 35° de la Constitución), del principio de alternancia en el poder y de tolerancia; así como de una serie de derechos fundamentales cuya vinculación directa con la consolidación y estabilidad de una sociedad democrática hace de ellos, a su vez, garantías institucionales de ésta. Entre éstos se encuentran los denominados derechos políticos, enumerados en los artículos 2°, inciso 17 y 30° a 35° (entre ellos destaca, de modo singular, el derecho de los ciudadanos a ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica), los derechos a las libertades de información, opinión, expresión y difusión del pensamiento mediante la palabra oral o escrita o la imagen (artículo 2°, inciso 4), de acceso a la información pública (artículo 2°, inciso 5), de reunión (artículo 2°, inciso 12) y de asociación (artículo 2°, inciso 13).

La democracia representativa es una democracia pluralista, pues la representación encuentra en la soberanía popular a su fuente de poder y debe ser seno de contrapesos y controles mutuos entre las distintas fuerzas políticas. Pero no puede ser una democracia fragmentaria en la que no exista posibilidad de generar consensos entre las mayorías y minorías parlamentarias. En otras palabras, no cabe que so pretexto de identificar matemáticamente a la democracia representativa con la representación “de todos”, se termine olvidando que, en realidad, de lo que se trata es que sea una representación “para todos”. (Haberle, 2000).

Por otro lado, una posición esgrimida para mantener estas prerrogativas constitucionales, es que últimamente existe un fenómeno denominado la “judicialización de la política”, debido al activismo de los jueces, lo cual es criticado por muchos sectores y abona al mantenimiento de estas prerrogativas, a fin de no permitir interferencias para el cabal funcionamiento y desarrollo del

Congreso de la República; así también se señala que: “A fin de consolidar en el caso peruano la inmunidad parlamentaria relativa, y dar por concluida la polémica siempre vigente sobre sus alcances y su compatibilidad con la democracia constitucional, ésta debe circunscribirse en estricto a garantizar el correcto funcionamiento de la Asamblea. Para ello se propone reformular sus alcances solo a los delitos cometidos durante el periodo congresal” (Gutiérrez, 2016).

1.1.9 Norma aludida

El artículo 93 de la constitución, señala: “[...] No son responsables ante autoridad ni órgano jurisdiccional alguno por las opiniones y votos que emiten en el ejercicio de sus funciones.

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

Artículo 16 del reglamento del congreso. “[...] 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. [...]”

1.1.10 Proyecto de enmienda sobre inmunidad

Propuestas de Parlamentarios:

El pasado 3 de abril, la congresista Patricia Donayre presentó el Proyecto de Ley N° 2613, cuyo planteamiento busca eliminar la inmunidad parlamentaria para todo congresista durante el ejercicio de sus funciones. Dicha iniciativa legislativa busca realizar una reforma en la Constitución con la que se eliminaría el artículo 93°, el cual contiene a la inmunidad parlamentaria. Asimismo, también se plantea derogar el artículo 16° del Reglamento General del Congreso, en el que se habla sobre los alcances de la inmunidad y la función de esta. Sin embargo, tal iniciativa causó

polémica por su afectación en uno de los pilares de la función pública. La discusión gira, en mayor relevancia, en la afectación que esta traería al permitir que un poder se inmiscuya en otro; es decir, sería un permiso para la intromisión del Poder Judicial al Poder Legislativo.

En ese sentido, comencemos con comentar qué es la inmunidad parlamentaria. Según los artículos citados al inicio de este texto, podemos mencionar que es una institución con la cual se impide que los parlamentarios puedan ser sometidos ante el poder jurisdiccional del Poder Judicial. Es así que los congresistas solo pueden responder frente al Congreso mismo o frente a la Comisión Permanente por las acusaciones que se les realice. Esta concepción de la inmunidad parlamentaria la reconoce, claramente, el mismo proyecto de ley.

Ahora, cabe aclarar que esta institución al igual que muchas otras (como la prescripción de delitos de corrupción) nació con el fin de crear un orden jurídico en los ordenamientos; sin embargo, dichos “beneficios y facultades” terminaron por desvirtuarse debido a la utilidad que nuestros funcionarios le dan a este. Del mismo modo, es esta la razón con la que el proyecto de ley busca fundamentar su eliminación.

“Dicha situación ha generado entre la población la idea de:

1. Trato diferenciado entre los ciudadanos que atenta contra la igualdad para todos, obligando a todos a responder ante los órganos jurisdiccionales.
2. El mal uso de esta prerrogativa que viene siendo utilizada de manera arbitraria por parte del Parlamento;
3. Falta de transparencia por parte de los parlamentarios en la rendición de cuentas y responsabilidades.” (Proyecto de ley N° 2613)

Tomando en cuenta esta premisa, el dilema aquí no es el Derecho, sino el sujeto y el sentido que le dé el funcionario como herramienta. Es así que la percepción de este termina siendo inequívoca por los ciudadanos, termina por verse como una herramienta de impunidad.

A todo ello se suma la desconfianza y poca gobernabilidad, que actualmente, transmiten nuestros administradores públicos. Un estudio realizado por El Comercio con el apoyo de Ipsos Perú, nos muestra que, de entre todas las instituciones públicas que existen en el país, en el penúltimo lugar de desconfianza se encuentra el Congreso, con una aprobación de solo 12%. Y solo logra superar por milésimas a la aprobación de los partidos políticos.

Por otro lado, esta institución, si bien se puede ver tergiversada por el uso que le dan frente a la sociedad, tiene un fin superior que muchos, por percepción equivocada, no lo entienden. La razón de su existir es permitir que el Legislativo realice sus funciones de manera independiente y eficaz. Es decir, la inmunidad parlamentaria está para asegurar una separación idónea de poderes (Poder Judicial y Poder Legislativo); un garante para las adecuadas relaciones que estos lleven en un Estado democrático.

“la utilidad de la inmunidad parlamentaria solo puede ser justificada como una herramienta al servicio de la independencia funcional de los órganos legislativos, de los cuales depende de la permanencia del derecho constitucional y la democracia [...] una herramienta de independencia funcional en los estamentos de cuya independencia depende el control político y el derecho constitucional.”
(Proyecto de ley N° 2613)

Sin embargo, esta utilidad para la congresista Donayre no es de tanta necesidad para un ordenamiento jurídico; incluso se menciona que dicho “beneficio” solo atenta contra el funcionamiento correcto, íntegro y transparente de nuestros parlamentarios. Incluso, existen muchos países en los cuales fueron retirados: Bolivia, Chile, Costa Rica, Estados Unidos, Panamá y Puerto Rico. Países que sufrían contextos similares al nuestro, plagados de corrupción y negociaciones muy apartadas del interés general. Del mismo modo, existen casos ya verídicos en los cuales se puede observar que el retiro de la inmunidad parlamentaria no afecta a la división de poderes ni al correcto funcionamiento de los poderes estatales. Un ejemplo de ello es Inglaterra.

“En Inglaterra, la cuna de dicha inmunidad, solo se aplica conforme a la concepción original, que es proteger al parlamentario por sus opiniones, por su palabra y por

sus votos en el ejercicio de sus funciones como tal. Pero, tratándose de un hecho delictivo, el juez simplemente informa a la respectiva cámara, sin posibilidad de que se impida el ejercicio de la justicia.”

Finalmente, podemos afirmar que al igual que cualquier beneficio que el Derecho nos otorga, también pueden ser retirados cuando sea necesario. Es así que el mismo artículo 16° del Reglamento General del Congreso menciona los supuestos en los que la inmunidad parlamentaria puede ser levantada para una mejor impartición de justicia. Sin embargo, este proceso se convertiría en una barrera burocrática más e incluso termina por avalar la concepción de impunidad que la sociedad ya tiene para con la inmunidad parlamentaria. Por tal motivo, dicho proyecto apoya claramente a la mejora de la percepción que la sociedad tiene e los funcionarios, ya que, actualmente, dicha institución terminó por convertirse en un “incentivo perverso para no responder por nuestra conducta ante la justicia, como corresponde en toda democracia donde la deliberación pública y el principio de igual consideración y respeto ocupan el sitio más importante.” (Patricia Donayre). En ese sentido, tal iniciativa legislativa guarda total coherencia con la mejora del funcionamiento administrativo y público; todo ello con el fin de fortalecer al sistema democrático de acorde a nuestro Estado de Derecho por medio de la transparencia de los actos de nuestros funcionarios.

La comisión de Ética del Congreso, con Janet Sánchez (Peruanos por el Cambio), consideró que los legisladores no deberían tener inmunidad parlamentaria. Según dijo, el beneficio ha sido empleado para evitar responder a la justicia cuando son objeto de alguna denuncia, por lo que los legisladores, al igual que el resto de ciudadanos, deberían responder ante cualquier denuncia en su contra.

No obstante, dijo que la inmunidad impide eso y muchas veces sirve como mecanismo para evitar responder a la justicia.

“Mi opinión es que los congresistas no deberíamos tener inmunidad. Somos como cualquier ciudadano que está expuesto a una investigación o a cualquier denuncia, pero los legisladores se amparan en su inmunidad para no responder”, dijo a RPP Noticias.

En ese marco, Janet Sánchez expresó su respaldo a las propuestas legislativas presentadas para eliminar este beneficio establecido en la Constitución.

“Cuando un congresista o un ciudadano comete un delito ¿cuál es la diferencia? Somos ciudadanos los dos. Yo creo en la igualdad y la practico”, manifestó.

1.1.11 Derechos parlamentarios

La acción del parlamento en los países con vida democrática, adquiere mayor importancia a medida que el pluralismo de las sociedades modernas expresan y clarifica en los partidos políticos, que el representante de las diversas tendencias que se manifiestan en un país, es la asamblea legislativa, para encauzar la institucionalidad política que se les ha designado. Por lo tanto el Parlamento constituye una de las variables más importantes de la democracia que conjuntamente con el sufragio universal, los partidos políticos, los procesos electorales y la coordinación y el respeto entre los poderes, con elementos consubstanciales a la representación política.(Legaz y Lacambra, 1979)

Este interés por el órgano parlamentario es manifiesto en los estudiosos de las disciplinas encargadas de analizar el fenómeno político, entre las cuales se encuentra el derecho, por lo que es importante sentar bases firmes para que los integrantes de los congresos internacionales, nacionales y regionales ejerzan un pleno conocimiento y responsabilidad, de representación encomendada, así en nuestro tiempo como en el futuro inmediato en el que se logre por los parlamentarios del siglo XXI sean mejores, y más idóneos, por lo que es importante insertar al Derecho, en las acciones de los parlamentarios, puesto que tienen un delicado trabajo de legislar, es decir de producir la normatividad para un país. Esta acción central tiene que ver con el encarnar la necesidad de una Ley, diseñarlo, y finalmente procurar que se apruebe y se promulgue, para que cumpla a cabalidad regular, de atender y afrontar las necesidades que el pueblo necesite.

Por lo tanto el Derecho parlamentario, más allá de constituirse en una especialidad, es sobre todo, un complemento en la forma de actuar, pensar y sentir de parte de los parlamentarios, en el noble y al mismo tiempo delicado rol de emitir leyes para una sociedad concreta. (Ruiz ,2009).

1.2 Antecedentes

1.2.1 A nivel internacional

En cuanto a las investigaciones Internacionales se tiene el trabajo de Garces y Lamk (2020) en su trabajo de investigación concluye 1) La separación de poderes, es elemento esencial para la existencia de cualquier forma de gobierno y que es el más valioso instrumento para mantener la independencia del poder legislativo, es la inviolabilidad de los votos y opiniones de los Congresistas, a vía de ejemplo en los cinco países escogidos de Latino América, se consagra la irresponsabilidad absoluta de los miembros del congreso, y en países de gran tradición constitucional y que sirvieron de fuente de inspiración a otros sistemas constitucionales como Estados Unidos de Norte América, Francia y el Reino Unido de Gran Bretaña, se consagra de igual forma. Países como Alemania y Austria lo hacen con algunas excepciones y en países de culturas tan disímiles como Japón y Dinamarca también existe esta prerrogativa. 2) La razón por la cual se mantiene esta prerrogativa a nivel universal, es que los miembros de los parlamentos puedan ejercer libre y autónomamente sus funciones, lo que redundará en beneficio de la comunidad, entendiéndose también que ella es la principal supervisora de su labor, y que su responsabilidad es ante sus electores.

Chavarría (2003) en su trabajo de investigación llega las siguientes conclusiones. 1) El artículo 110 de la Constitución, regula una de las prerrogativas clásicas del derecho parlamentario, como es la inviolabilidad. 2) Cabe destacar que nuestra Carta Magna no utiliza el término de inviolabilidad sino de irresponsabilidad. 3) La inviolabilidad parlamentaria comprende un ámbito reforzado de libertad de expresión del quehacer legislativo; bajo esta óptica, regula esencialmente la irresponsabilidad por todo lo que los diputados dicen, escriben o realizan en el ejercicio de sus funciones. 4) Cabe hacer la acotación que esta prerrogativa se caracteriza por ser de orden público, perpetua y absoluta. 5) En este sentido, la inviolabilidad es un escudo protector de toda manifestación que emitan los parlamentarios en el plano legislativo, en donde toma relevancia el control político, en virtud de que este último le permite a nuestros diputados ejercer una función

eficaz de denuncia de todo acto de corrupción emergente en la Administración Pública.

Condoy (2018) en su investigación concluye 1) La forma de superar la vulneración del derecho de acceso a un recurso efectivo en procesos de reposición laboral contra un Estado extranjero por invocación de inmunidad jurisdiccional es posible mediante la figura del juez nacional laboral peruano y todo juez nacional del Estado del foro de que se trate, puesto que a diferencia de otros órganos del Estado, el juez nacional tiene autonomía y determinación sobre su propio proceso, tiene un rol más activo en la aplicación de normas y más consistentemente en el desarrollo y evolución de la norma de inmunidad, y está motivado principalmente por consideraciones de protección de derechos individuales. Así también es importante tener en cuenta que el juez nacional no está sujeto a consideraciones y presiones de corte político internacional. 2) Existe una evidente vulneración del derecho de acceso a un recurso efectivo cuando se otorga inmunidad jurisdiccional a un Estado extranjero empleador, acreditado en Perú, en un proceso de reposición laboral, en tanto la inmunidad jurisdiccional estatal, como restricción del derecho de acceso a un recurso efectivo, resulta ser una restricción absoluta al no superar el test de un recurso alterno razonable. 3) El juez laboral peruano y todo juez nacional del Estado del foro de que se trate, puede apartarse del contenido del apartado c) del párrafo segundo del artículo 11 del Proyecto de artículos sobre inmunidades jurisdiccionales de los Estados y sus bienes, toda vez que él es competente respecto a las reglas internas de competencia y teniendo en cuenta que los límites de la inmunidad jurisdiccional no están bien definidos y consecuentemente tiene la capacidad de decidir el otorgamiento o no y el alcance de la inmunidad jurisdiccional al Estado extranjero empleador que ha sido demandado.

Ávila (2018) en su trabajo de investigación llega las siguientes conclusiones: 1) El punto de partida de la tesis fue el concepto genérico de inmunidad de jurisdicción y su evolución permanentemente de tal forma que ha pasado de un paradigma absoluto a uno restringido e interpretado actualmente desde una perspectiva funcional, con el propósito de respetar la función diplomática y la soberanía de los Estados en virtud del principio del derecho internacional *par in parem non habet imperium*. 2) El principio de inmunidad de jurisdicción debe interpretarse desde

una acepción genérica, pues este se bifurca por ejemplo entre la inmunidad diplomática y la inmunidad soberana o de los Estados.⁷³³ Si bien ambos institutos son prerrogativas que se conceden en virtud del derecho internacional, tienen aspectos diferenciadores, por cuanto se rigen por reglas y cuerpos jurídicos diferentes, el primero por la CVRD de 1961 y el segundo por. 3) El concepto de inmunidad de jurisdicción debe entenderse en doble vía: como un deber del Estado receptor de abstenerse de juzgar o enjuiciar a su par, es decir al Estado acreditante o al agente diplomático y como una prerrogativa del Estado acreditante de no poder ser llevado a juicio por su homólogo. Lo anterior quiere decir que si bien las prerrogativas no son absolutas deben ser acatadas por los sujetos en los casos previstos por el derecho internacional, de lo contrario el Estado receptor debe asumir responsabilidad internacional por incumplir las obligaciones internacionales.

Fernández (2018) en su investigación concibe que: 1) Se concluye que de todas ellas, la inmunidad de opinión es la más uniforme en el país y adquiere el carácter de perpetua irresponsabilidad civil y penal respecto de las actitudes, gestos y expresiones vertidas durante el desempeño del cargo, en cualquier lugar y siempre que tengan relación con su labor parlamentaria. Podemos notar que esta prerrogativa se constituye como una verdadera indemnidad o inviolabilidad parlamentaria puesto que ciertos actos de los legisladores quedan fuera de la responsabilidad penal, es decir, que se los considera atípicos. 2) se debe precisar que la inmunidad de arresto no es de carácter absoluto ni perpetuo y presenta dispar regulación en todo el territorio nacional. En ese sentido la Ley Fundamental fija la excepción y determina su límite. En consecuencia, este atributo específico concedido a los legisladores únicamente les garantiza que no serán privados de su libertad sin un procedimiento previo a cargo de la Cámara a la que pertenece. 3) Interpretamos, por su parte que el desafuero en estrecha relación con la inmunidad de arresto es el singular procedimiento potestativo válido, creado por los Constituyentes de 1853, por medio del cual la misma Cámara puede suspender el privilegio y permitir que un legislador pueda ser detenido. Evidentemente se trata de un mecanismo que impide o retrasa la posibilidad de coartar su libertad de acción.

Cordero (2007) el cual llega a las siguientes conclusiones: 1) El tema de las inmunidades ha sido muy poco o nada tratado por la doctrina y la legislación costarricense. Existen muchísimos vacíos y confusiones en torno a la telaraña jurídica que representan los privilegios Parlamentarios y Diplomáticos. Descuido o no, las inmunidades así tratadas se convierten en caldo de cultivo perfecto para la comisión de conductas ilícitas y su eventual falta de sanción. 2) La importancia de los Privilegios en un Ordenamiento Jurídico debe necesariamente arraigarse en fundamentos legales atinentes a la realidad socio política de actualidad, y no a meros resabios de contextos extranjeros, que desfasados o no, se aplican en forma automática, y sin atender condiciones preocupantes de fenómenos como la impunidad. 3) Las inmunidades son necesarias para el adecuado desempeño de ciertas funciones públicas, pero su contenido de manera inevitable debe ser ajustadamente reglado, no prestarse a lagunas normativas y menos hermenéuticas. Deben atender realmente a intereses públicos de adecuada representación, y no a meras prerrogativas personales susceptibles de abuso y eventual impunidad. Es urgente retomar el tema de las Inmunidades en nuestra legislación, el tratamiento requiere una eventual lege ferenda en materia sustancial y procesal. Resulta inaplazable un cambio de paradigma relativo a uno más exigente en torno de la adecuada utilización responsable y representativa de los Privilegios conferidos constitucionalmente. 4) La inmunidad puede convertirse en una impunidad normativa. De ahí la importancia de retomar el tema y plantear adecuadas demarcaciones legales. Sin embargo, la tarea debe ir más allá, pues es pertinente recordar el carácter de problema estructural que califica al fenómeno de la impunidad, razones de más para tomar medidas adecuadas en el procedimiento de hacer justicia. El portillo legal más preocupante en materia de líneas indiferenciadas, deviene, precisamente, de aspectos procesales a la hora del levantamiento de los fueros de protección, es allí donde debe trabajarse con mayor rigurosidad.1)

Garrido (2017) en su trabajo de investigación concluye lo siguiente: 1) El primer aspecto a resaltar refiere a la diferencia de escenario institucional en el cual se forman y mantienen. En el presidencialismo, la elección popular del presidente, su mandato fijo y su autonomía para nombrar a los miembros del gabinete configuran

un escenario diametralmente opuesto al que puede reconocerse en el parlamentarismo. De esta manera, las reglas de juego cambian y en consecuencia, también difiere el escenario en el cual se forman y mantienen las mismas. Esta situación hace indispensable reconocer la importancia de emplear supuestos teóricos en los cuales estas diferencias se encuentren contempladas. 2) La segunda cuestión da cuenta de la importancia del presidente en todo el proceso de . 3) y mantenimientos de las coaliciones. La dinámica coalicional que subyace a las mismas está sustentada en la figura del presidente como único vertebrador de la coalición, por tanto, es él y no el partido el que decide su formación y mantenimiento (focalidad presidencial). De esta manera, es importante reconocer su escenario político: sólo en presencia de un Gobierno Dividido Minoritario el presidente encuentra debilitado su poder legislativo y necesita del apoyo de legisladores para concretar sus objetivos de política. Los riesgos de que el presidente se enfrente a un gobierno en minoría que lo conduzca a una situación de bloqueo institucional legislativo, aún con las diferentes reformas institucionales introducidas en ambos países en el período bajo estudio, convierte a la decisión de configurar una coalición política ejecutiva en una estrategia más habitual que la esperada en un escenario presidencialista. 3) La tercera cuestión conduce al reconocimiento de los diversos tipos de coaliciones políticas ejecutivas o gabinetes de coalición que pueden manifestarse en el presidencialismo. La premisa es que los gabinetes de coalición son menos partidistas y gozan de una menor congruencia gabinete-partidos que aquellos que puede reconocerse en el parlamentarismo. En estos gabinetes, la presencia de no partidarios resulta más habitual y su integración revela la posibilidad de identificar una variedad de tipología mayor a la que se presenta en el parlamentarismo.

Nava (2014) en su trabajo de investigación titulado: El núcleo de la función representativa parlamentaria. Una propuesta para la justicia constitucional mexicana. Su objetivo fue estudiar los principios que caracterizan al Parlamento del Estado constitucional, en el capítulo primero se profundiza sobre la representación democrática, el ejercicio libre de la función parlamentaria y la posibilidad de reelección de los parlamentarios. Su método fue una investigación teórica explicativa. Concluyó lo siguiente: En función de la voluntad soberana del pueblo

depositada en la Constitución, el Parlamento se instituye como el órgano representativo del pueblo para la configuración normativa de la voluntad del Estado. El Parlamento, como órgano constituido y limitado, debe respetar los derechos y principios establecidos en la Ley Fundamental. Una de ellos es que se prohíbe el mandato autoritario. Los parlamentarios son libres en el ejercicio de su cargo, así como los ciudadanos son libres para elegir, en condiciones igualitarias, a sus representantes: a través de los parlamentarios, los ciudadanos participan en los asuntos públicos del Estado.

Igualmente, Solís y García (2015), con su investigación: Alcances y límites de la inmunidad de los funcionarios públicos ante el derecho de la libertad de expresión. Cuyo propósito fue, establecer las situaciones específicas en las cuales se puede hacer uso del derecho de la inmunidad o fuero constitucional por parte de los funcionarios públicos de manera que el ejercicio del mismo no cause un agravio a otro sujeto ni lesione sus derechos fundamentales como el honor, la integridad, la intimidad, la igualdad y la auto imagen de otras personas. Este tema nace de la observación de la realidad nacional en donde se notar que la legislación actual, así como los documentos bibliográficos respecto al tema son escasos; razón por la cual se ha creído conveniente realizar un trabajo diferente a los existentes en donde se analiza de forma conjunta al derecho de la inmunidad de los empleados públicos y su relación con el derecho de libertad de expresión. La Constitución de la República al referirse a la prerrogativa de inmunidad o fuero constitucional en su artículo 236 solamente se ha limitado a establecer a los funcionarios beneficiados con esta garantía más no establece el momento específico en el cual se podrá hacer uso de esta garantía. En otras palabras, la Constitución determina a los funcionarios públicos que podrán ampararse en la inmunidad o fuero constitucional pero no señala bajo qué circunstancias o momentos específicos una persona como funcionario público puede expresar sus ideas, sin que esto constituya un acto ilegítimo o ilegal

1.2.2 A nivel nacional

En cuanto a las investigaciones Nacionales se tiene el trabajo de Delgado (2019) en su trabajo de investigación, se estudia la institución jurídica de la inmunidad

penal de los congresistas y la relación que existe entre la comisión de delitos de función y delitos comunes los resultados obtenidos han sido que ha podido comprobar la hipótesis, respecto a que la inmunidad parlamentaria solo debería proteger delitos de función Parlamentaria, no existe regulación normativa respecto a que son delitos de función y de acuerdo a la institución en estudio, la inmunidad parlamentaria solo protege a los congresistas desde que son elegidos en el cargo. El método que fue empleado fue el deductivo, el tipo de investigación fue básica, de nivel descriptivo, con un enfoque cualitativo, de diseño de teoría fundamentada, la población está formada por el Congreso de la República del Perú, como institución y los congresistas como actores en quienes recae una de las categorías, y el muestreo fue de tipo, no probabilístico.

Cerdán (2018) en su trabajo de investigación trata sobre la Inmunidad Parlamentaria, es una institución jurídica que se encuentra prevista en el Artículo 93 de la Constitución Política del Perú de 1993, con el tenor siguiente: “Los congresistas representan a la Nación. No están sujetos a mandato imperativo ni a interpelación La investigación trata de demostrar algunas contradicciones, interferencias e incluso violaciones, que este instituto genera frente a otros principios y derechos fundamentales previstos en el mismo texto constitucional, situaciones que para efectos del presente estudio, las calificamos como 5 consecuencias jurídicas derivadas de la inmunidad parlamentaria.

En otro estudio, Díaz (2019) en su trabajo de investigación llega a las siguientes conclusiones: Al caracterizar la inmunidad parlamentaria aplicada a los congresistas en Perú, se aplican todas estas a pesar de las prerrogativas de la inmunidad parlamentaria fueron constituidas para el beneficio individual, sino como beneficio corporativo a favor del congreso; y 2) Al establecer la vulneración del derecho de igualdad ante la ley con la aplicación de la inmunidad parlamentaria a los congresistas en Perú, esta de seda de manera directa, ya que el ciudadano común no posee al beneficio de ser sancionado por los delitos cometidos.

Velarde (2019) en otra investigación, concluye que: 1) La sociedad formada por seres humanos imperfectos, cuya naturaleza, por lo general, los lleva a satisfacer sus necesidades de lujo, en lugar de buscar el bienestar general de la población;

requiere de un ordenamiento jurídico que establezca mecanismos justos, válidos y eficaces en la delegación, ejercicio y control del poder; y 2) La tesis que el poder controla el poder y por lo tanto la separación de funciones permite el ejercicio equilibrado del mismo; sólo será eficaz, si partiendo de la realidad, se diseña en serio un modelo jurídico - político, que contemple procesos razonables para el cumplimiento de los postulados del Estado Constitucional de Derecho.

Alvites (2020) en su estudio detalla que; 1) La inmunidad parlamentaria de proceso afecta al derecho de la igualdad como principio Constitucional, ya que da un trato discriminatorio a los congresistas para afrontar la ley por haber cometido presuntos delitos comunes; y 2) La inmunidad parlamentaria de proceso impide el ejercicio de la tutela jurisdiccional, menoscaban este derecho fundamental a los justiciables que exponen frente al estado una pretensión para que sea resuelta por un órgano especialista y la decisión que se obtenga de esta sea a favor o no tenga un contenido acorde a las leyes y a la justicia.

Salazar (2019) en su investigación concluye que; 1) Se ha determinado de qué manera el Poder Legislativo ha desnaturalizado la prerrogativa de la inmunidad parlamentaria ante el pedido del levantamiento de la misma por parte de la Corte Suprema de Justicia del Perú, restringir la decisión que toma el pleno ante una solicitud de levantamiento de inmunidad parlamentaria, con la finalidad de que no sirva como un ente protector de los congresistas, ante una denuncia interpuesta en su contra; 2) El derecho constitucional es importante, por cuanto fija las bases, parámetros por sobre los cuales se va a conducir un país, ya que se encuentra relacionada con la Constitución, la misma que resulta imprescindible para el funcionamiento de un estado; 3) La inmunidad parlamentaria tiene como fundamento doctrinal, que solo se conocerán los casos en los que la denuncia sea por un tema de naturaleza estrictamente penal y siempre y cuando estos no tengan un móvil político, para ello deben analizar la denuncia pero no valorando la culpabilidad o no del legislador; así también, el fundamento jurídico establece que se requiere de la autorización tanto de la Comisión Permanente como del pleno del Congreso, con la finalidad de poder aperturar investigación contra un congresista. Es así que esta figura es universalmente aplicada; 4) Es necesario retirar la decisión del congreso ante un pedido sobre el levantamiento de la inmunidad parlamentaria,

por parte de la Corte Suprema; no obstante, lo que 91 se debe buscar en estos tiempos donde la corrupción está enraizada a nuestra sociedad y nuestro parlamento esta deslegitimado; es tener un congreso, mas transparente y por ello con mayor aceptación por parte de la población a las labores que realizan los parlamentarios.

Alvarado (2017) llega las siguientes conclusiones: 1) La inmunidad parlamentaria es una garantía constitucional que fortaleció los cimientos del Estado Constitucional de Derecho, pues esta coadyuvó al cabal ejercicio de las labores funcionales de los Congresistas de la República produciendo así que esta garantía sea necesaria y útil para el correcto funcionamiento de la Cámara Legislativa; no obstante los actores legislativos que invocaron esta institución parlamentaria la distorsionaron y/o desnaturalizaron dándole un fin personal más no funcional causando una serie de factores negativos que tergiversaron la razón de ser de dicha institución parlamentaria. 2) La percepción de la opinión pública en cuanto a ésta prerrogativa constitucional fue altamente negativa, el mal empleo de esta garantía parlamentaria por parte de los legisladores generó que esta se vincule ineludiblemente con la impunidad más aún si los medios de comunicación en su afán sensacionalista brindaron información inexacta producto de su escaso o nulo conocimiento de la parte técnica del desarrollo legislativo específicamente en los procedimientos a seguir; ambas premisas provocaron el descrédito a la institucionalidad del Congreso. 3) Los partidos políticos jugaron un rol preponderante en la imagen de ésta institución parlamentaria ya que estos son los encargados de controlar, filtrar y seleccionar adecuadamente a sus representantes con el fin de evitar que un futuro se encuentren inmersos en temas de impunidad; sin embargo hoy en día los grupos políticos presentan deficiencias en el sistema de intermediación partidaria en ese sentido los partidos políticos no están cumpliendo con su verdadera misión lo que trae como consecuencias el deterioro del sistema político y jurídico, daña la democracia, fomenta la impunidad y la corrupción, produce crisis de representación, y ocasiona la pérdida de legitimidad de la función parlamentaria.

En su investigación concluye Miranda (2014) en sus primeras conclusiones 1) El incumplimiento de determinadas funciones parlamentarias como la función representativa, legislativa, electoral y consejo administrativo es la razón principal

para implementar el Sistema Bicameral, debido a que permite optimizar el rol constitucional del Congreso de la República. 2) El incumplimiento de las funciones representativa, legislativa, electoral y consejo administrativo se basa en la forma de organización del Parlamento y más concretamente en su Sistema Unicameral; de modo que repartir las funciones en comisiones y reglamentar las mismas solo sería un paliativo que no resolvería esta problemática, pues el número de comisiones con el pasar de los años se han ido incrementado, de 16 en 1993 y a la fecha se cuenta con 23, lo que no ocurría en un Sistema Bicameral, donde una segunda Cámara asuma funciones propias que permitan satisfacerlas y por ende optimizar el rol constitucional del Congreso de la República. 3) El sistema jurídico parlamentario es una razón primordial para la instauración del Sistema Bicameral, sin embargo no es la razón principal debido a que primero se debe atender el cumplimiento de las funciones parlamentarias para luego establecer un marco legal que permita que la estructura bicameral realice las mismas y optimice el rol constitucional del Congreso de la República.

Benavides y Villanueva en su investigación llegan a las siguientes conclusiones: 1) Se ha demostrado que la inmunidad parlamentaria contraviene el principio de igualdad ante la ley, debido que al proteger a los congresistas de la república para que no sean procesados ni arrestados durante el ejercicio de sus funciones, se estaría discriminando notoriamente a las personas particulares que no ostentan este cargo, esta discriminación también afecta de manera clara a los demás poderes del estado. 2) Se ha probado que la inmunidad parlamentaria es incongruente con el principio de soberanía popular, en el sentido que se privilegia a los congresistas de la república frente a los titulares de la soberanía popular que vendrían hacer los ciudadanos que los eligieron para que actúen o realicen sus funciones en representación de los mismos. - Se ha demostrado que la inmunidad parlamentaria resulta incoherente con la potestad de administrar justicia, en razón que los congresistas de la república ostentan de inmunidad parlamentaria por el hecho que representan a los ciudadanos y actúan en nombre de los mismos, sin embargo, la potestad de administrar justicia por parte del poder judicial también se ejerce en nombre del pueblo, sin embargo, estos funcionarios carecen de los privilegios de la inmunidad parlamentaria. 3) Se ha probado que la inmunidad parlamentaria

presenta interferencias contra el principio de unidad y exclusividad de la función jurisdiccional, dado que un congresista de la república no puede ser procesado ni juzgado por el poder judicial si previa autorización del congreso o la comisión permanente, pese a que la propia constitución política del Perú establece que no existe ni puede existir ninguna jurisdicción independiente, a excepción de la militar y arbitral.

Según Pino (2018) en su investigación indica que 1) En el Perú, queda demostrado que, el privilegio y la prerrogativa de la inmunidad de los congresistas se ha convertido en un poderoso instrumento para proteger que quienes se encuentran investigados, procesados, o con el riesgo de serlo, hayan optado por auspiciar y financiar campañas y en otros casos, postulan al Congreso para por esa vía evitar las investigaciones, los procesos judiciales y las sanciones condenatorias por los ilícitos que han cometido, todo ello amparado en la inmunidad congresal prescrito en el artículo 93 de la Constitución. Es decir, constitucionalmente, los delitos quedan impunes. 2) La inmunidad de la que gozan los congresistas no solo deviene en una institución obsoleta, sino que ésta se ha convertido en una figura de alto riesgo en nuestro actual contexto político constitucional del país, por lo que consideramos que ha llegado el momento de reformar el artículo 93° de la Constitución de 1993 en lo concerniente al régimen del Poder Legislativo o parlamentario. El evidente anacronismo de la inmunidad como privilegio personal de unos pocos funcionarios, en frágiles sistemas democráticos, sirve para promover en muchos casos la impunidad de graves delitos en agravio del Estado. 3) El Jurado Nacional de Elecciones, en los integrantes del actual Congreso, detectó omisiones e incongruencias en la hoja de vida de 42 Congresistas. La mayor parte está relacionada con la información sobre estudios, otras tienen que ver con información sobre bienes y rentas, y algunas con la omisión de procesos judiciales, tales como lavado de activos. En todos estos casos, la opinión pública percibe que existe un blindaje a los actos ilícitos en la que se encuentran incursos los Congresistas.

CAPÍTULO II

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

2.1 Identificación del problema

El texto constitucional de 1993 de Perú ha introducido el principio de la separación de poderes, asimismo, lo ha reconocido expresamente en el artículo 43°, de tal modo que en virtud de este principio las funciones y competencias tanto del Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial no se sobrepongan o colisionen, en ese sentido, todos los organismos públicos integrantes del Estado tienen funciones específicas asignadas o reconocidas según el texto constitucional. El funcionamiento de la dinámica política es posible y se produce de modo armónico cuando los órganos o instituciones integrantes de la separación de poderes cumplen sus funciones dentro de lo previsto en la Constitución, esto en aras de evitar la concentración de poderes o la invasión de competencias por un poder hacia los demás poderes o instituciones autónomas.

El Estado Constitucional y la forma de gobierno basada en la elección democrática, aprueban y consagran la presencia de la separación de poderes, es más, constituye un principio importante para garantizar el cumplimiento de sus propósitos y finalidades. En el marco del Estado Constitucional todos los poderes e instituciones públicas están sometidos a la regulación constitucional. Esto supone que se prohíbe la presencia de todo tipo de inmunidad o privilegio que impida la normal fiscalización de la actuación del poder (cumplimiento de las funciones del Estado a través de sus diversas dependencias). La regla que se consagra es que no pueden existir sectores o instituciones que ejerzan poder sin fiscalización y control. (Pino, 2018)

La institución de la inmunidad parlamentaria ha sido diseñada e incorporada al ordenamiento constitucional peruano para garantizar el funcionamiento y el adecuado desempeño de las congresistas en sus funciones. Las competencias de los parlamentario no deben ser obstruidas u obstaculizadas con cuestiones políticas, es decir, sirve para cuidar de las amenazas o coacciones que pudieran sufrir los congresistas basados en las ideas y opiniones de la oposición o el gobierno. Esta es la lógica bajo la cual debería funcionar la referida institución, sin embargo, en la realidad constatamos que no opera de este modo, sino que sirve para encubrir a los congresistas de los delitos comunes e investigaciones. (Berlín, 1994)

El centro de gravitación del problema de investigación es que la inmunidad parlamentaria es asociada con la impunidad y la obstaculización de las investigaciones judiciales, en otras palabras, los congresistas de la república en muchas ocasiones han estado envueltos en asuntos delictivos, por tanto, el representante del Ministerio Público (fiscal) realiza las investigaciones del caso para establecer si es responsable por los delitos o hechos que se le imputan, sin embargo, los congresistas de la república impiden que las autoridades competentes realicen su trabajo invocando la inmunidad parlamentaria. Los congresistas, junto a un grupo de funcionarios, gozan de este privilegio, de tal forma que se convierte en algo peligroso, debido a que atenta contra el derecho a la igualdad (todas las personas no tienen las mismas oportunidades y mecanismos para defenderse en un proceso judicial).

La idea que cruza o atraviesa el Estado Constitucional y la forma de gobierno democrático es que el poder no puede ser inmune o inquebrantable, en otros términos, los funcionarios o representantes políticos que ocupan un cargo en la función pública no gozan de privilegios. Esto es así por dos razones: i) el poder de los representantes políticos tiene origen en la voluntad del pueblo, por tanto, cada cierto tiempo tienen que rendir cuentas a través de mecanismos democráticos de las gestiones o funciones que ha cumplido al pueblo, y, ii) el desempeño y cumplimiento de las funciones de los representantes políticos se tiene que producir con apego a lo que dicta la Constitución. (Touraine, 1998) En aras de afianzar la transparencia y el ejercicio regular de los cargos públicos es menester limitar las inmunidades o privilegios, por tanto, una tarea fundamental es desterrar del terreno constitucional la inmunidad parlamentaria, de tal modo que se compatibiliza con los principios del Estado Constitucional.

Finalmente, redondeando el eje del problema de investigación debemos indicar que la inmunidad parlamentaria es una institución que contraviene los fundamentos del Estado Constitucional, así como el gobierno democrático. En plano teórico y cotidiano se ha demostrado que los representantes del Congreso de la República usan indebidamente la institución de la inmunidad parlamentaria, es decir, para encubrir las investigaciones o los delitos cometidos. La comprensión del problema de investigación requerirá la revisión de los orígenes e implicancias la presencia de la institución de la inmunidad parlamentaria dentro de un esquema constitucional.

2.2 Definición del problema

2.2.1 Pregunta general

¿La institución de la inmunidad parlamentaria de la cual están investidas los legisladores peruanos, según el texto constitucional de 1993, es compatible con el sistema democrático de gobierno y el Estado Constitucional?

2.2.2 Preguntas específicas

¿Cuáles son los problemas de carácter jurídico y constitucional que se ocasionan al sistema democrático de gobierno y el Estado Constitucional con la institución de la inmunidad parlamentaria?

¿La inmunidad parlamentaria adjudicada por vía constitucional a los congresistas de la república constituye un privilegio innecesario?

¿La institución de la inmunidad parlamentaria en el país sirve para garantizar el trabajo político de los congresistas, o, por el contrario, se ha convertido en un privilegio para cubrir e impedir las investigaciones que deben afrontar los representantes del parlamento?

¿Es necesaria la institución de la inmunidad parlamentaria para cautelar la labor política del congreso, según la experiencia política y constitucional de América Latina?

2.3 Intención de la investigación

La intención de la investigación es demostrar que la institución de la inmunidad parlamentaria es innecesaria e incompatible con los postulados del Estado Constitucional y la forma democrática de gobierno, por tanto, debe ser eliminada y expulsada del texto constitucional (mediante la reforma). La problemática o situación anómala que abona a este hecho es que en los últimos años los representantes del congreso de la república se ven envueltos en diversos problemas de carácter político, social y jurídico. Los congresistas para evadir estos problemas, en muchas ocasiones, se resguardan en la inmunidad parlamentaria de tal modo que evitan las investigaciones que se puedan producir en su contra (hasta haber cesado sus funciones). En tal sentido, esta institución ya no actúa como una herramienta para garantizar el cumplimiento de las funciones del poder legislativo, sino que se ha convertido en un obstáculo o restricción para enjuiciar y sancionar al congresista de los delitos que pudo haber cometido; es una inmunidad que busca proteger al congresista de ser investigado y sancionado. Esta situación rompe completamente con los postulados del Estado Constitucional y la forma de gobierno basado en la elección democrática.

2.4 Justificación

La presente investigación tiene como fundamento filosófico el de hacer eficaz y legítimo el Derecho y principio a la Igualdad ante la Ley, como un punto de partida imprescindible para la vida constitucional (Ferrajoli, 2007), además se realiza y se cimienta en bases constitucionales, por dicha razón, la motivación hacia el cambio o modificación de las disposiciones que forma parte del texto constitucional es una cuestión importante que incumbe a todas las personas. Es más, el control del poder es un aspecto sustancial dentro del constitucionalismo, en ese sentido, lo que se pretende con el presente trabajo es reconfigurar algunas funciones y atribuciones de las instituciones. Especialmente, se busca modificar la atribución de inmunidad parlamentaria de la cual esta revestida el congreso de la república.

El Orden político y Constitucional debe ser la medula espinal para que funciones la democracia, y así mismo se garantice el Estado de Derecho en todo país. Por ello es importante mejorar, el funcionamiento de los poderes del Estado, como aspecto central del progreso y la modernidad de la acción y el pensamiento político. (Ferrajoli, 2003).



La razón particular por la que se realiza la presente investigación es que aquella parte del texto constitucional que se relaciona con la inmunidad parlamentaria debe ser modificado y sustituido, debido a que está siendo usada como un mecanismo de impunidad para blindar en las investigaciones a los congresistas de la república.

2.5 Objetivos

2.5.1 Objetivo general

Analizar si la institución de la inmunidad parlamentaria de la cual están investidas los legisladores peruanos, según el texto constitucional de 1993, es compatible con el sistema democrático de gobierno y el Estado Constitucional.

2.5.2 Objetivos específicos

- Establecer los problemas de carácter jurídico y constitucional que se ocasionan al sistema democrático de gobierno y el Estado Constitucional con la institución de la inmunidad parlamentaria.
- Explicar si la inmunidad parlamentaria adjudicada por vía constitucional a los congresistas de la república constituye un privilegio innecesario y si garantiza el trabajo político de los congresistas, o, por el contrario, busca

CAPÍTULO III

METODOLOGÍA

3.1 Acceso al campo

La presente investigación es de tipo documental-bibliográfica e investigación de campo (Álvarez, 2003). El primero centra su objeto de estudio en el documento y su materialización máxima en las fuentes bibliográficas (doctrinas sobre la protección constitucional del beneficio de la inmunidad en el congreso peruano). La investigación es **cualitativa**, esto supone que se prescindirá de la medición o evaluación de categorías o variables de carácter numérico. Lo más importante para este enfoque de investigación son el análisis de las unidades y categorías de investigación, ya que se busca comprender el fenómeno problemático dentro de un campo o área particular, asimismo, se propone resaltar su cualidad. Esto supone tomar en consideración la inmunidad parlamentaria como una categoría focalizada que será materia de análisis.

La investigación, por los objetivos expuestos, es de carácter no experimental, enmarcado en el enfoque cualitativo. Para Navarro (2011) el método cualitativo o no tradicional, se orienta a profundizar casos específicos y no a generalizar. Su preocupación no es medir sino cualificar y describir el fenómeno social a partir de los rasgos determinantes, según sean percibidos por los elementos mismos que están dentro de la situación estudiada. Es decir, se trata de entender la regulación constitucional de la protección o el carácter de la institucionalización constitucional del beneficio de la inmunidad para el congreso con el carácter de las normas constitucionales en el actual estado de la constitución vigente y su misma naturaleza jurídica piensan y sienten. Planteado así, es evidente que puede resultar de mucha utilidad para el caso de la investigación de los fenómenos jurídicos, pues no

olvidemos que, siendo el derecho una ciencia social de naturaleza peculiar, su problemática puede ser abordado desde tales perfiles y, sobre todo, buscando ofrecer soluciones concretas a igualmente problemas concretos (Pineda, 2008). Estos son los ejes orientadores en la presente investigación.

3.2 Selección de informantes y situaciones observadas

El problema de investigación se inserta en el campo del derecho constitucional. La problemática que se investiga se relaciona con el funcionamiento del Congreso de la República y, concretamente, se efectúa una revisión de los privilegios que ostentan los miembros de esta institución. El privilegio con el que cuentan los congresistas de la república es la inmunidad parlamentaria que busca impedir la realización de investigaciones en el fuero judicial, ya que se requiere de la concurrencia de la comisión de levantamiento de inmunidad para que se proceda con la investigación dentro de un proceso judicial ordinario. La inmunidad, naturalmente, conlleva a ser vista como una incompatibilidad con el Estado Constitucional porque los congresistas no pueden ser procesados, pese a existir mandato judicial, e investigado por los organismos competencias de la justicia (Ministerio Público y Poder Judicial). Tampoco pueden ser sancionados debidamente estando protegidos de la inmunidad. Puesto que, éste beneficio debiera estructurarse ya sea en su legitimidad, eficacia y porque contraviene los principios democráticos por los cuáles un país se desenvuelve, donde se haga prevalecer la igualdad ante la Ley, para todos en general.

3.3 Estrategias de recogida y registro de datos

Los pasos seguidos para recoger los datos fueron los siguientes:

Primero: Se identificaron los materiales bibliográficos para seleccionar aquellos documentos que sirvan como fuente de datos.

Segundo: Se analizaron y se interpretaron los contenidos del material seleccionado aplicando la técnica del fichaje y considerando los problemas, objetivos. En esta etapa ha sido importante la lectura analítica e interpretativa de los textos seleccionados mediante la técnica del subrayado y resaltado. Los datos recogidos se ordenaron y se clasificaron de acuerdo a los objetivos de investigación preestablecidos.

Tercero: Se realizó el estudio del material bibliográfico seleccionado procediéndose al análisis estructurado.

3.4 Análisis de datos y categorías

Los datos recogidos fueron analizados e interpretados en función a los objetivos de la investigación. El procesamiento de datos fue como sigue:

Primero: Se clasificaron y se ordenaron los datos conforme a los objetivos planteados. La secuencia de análisis e interpretación de datos se realizó según el diseño asumido: primero, se empieza con el análisis de la doctrinas de la inmunidad parlamentaria señalando sus fundamentos teóricos y su desarrollo en el Perú.

Segundo: Se presenta la forma cómo se entiende y funcionan las políticas de estado sobre la protección constitucional de la inmunidad parlamentaria, analizando e interpretando la realidad de nuestra sociedad.

Tercero: El trabajo de investigación concluye con la articulación de los tres objetivos, estableciendo la relación estructural y sistemática en torno a los propósitos de la investigación.

Las unidades de análisis estarán compuestas por los siguientes aspectos: i) el sistema parlamentario; ii) la separación de las funciones del poder (o división de poderes); iii) la regulación de la inmunidad parlamentaria en el sistema constitucional peruano; iv) el Estado Constitucional y la forma democrática de gobierno. En tal sentido, ahora corresponde desarrollar el contenido de cada unidad de análisis.

El Sistema Parlamentario: es un régimen de gobierno donde es más importante el rol activo del parlamento, de tal modo que se desarrollan políticas e iniciativas acorde con las necesidades de la población, debido a que los integrantes del parlamento -en ciertas medidas- son la expresión auténtica de la población. Abordamos como unidad de análisis para la presente investigación, porque en el país contamos con el congreso de la república (órgano que se encarga de expedir leyes y fiscalizar al gobierno).

La Separación de las Funciones del Poder: es una vieja e idea común que circula dentro de los predios del constitucionalismo (se empieza a hablar de la idea de la separación de poderes en el siglo XVII). La idea atómica que encierra es que el poder no puede

concentrar la facultad de juzgar, administrar y sancionar leyes al mismo tiempo, sino que estas funciones deben estar repartidas en diversas entidades, de tal modo que se garantiza la imparcialidad e independencia.

La Inmunidad Parlamentaria: es una garantía institucional reservada para los representantes del parlamento, esto para garantizar que el congresista o parlamentario pueda cumplir adecuadamente con sus funciones, sin que sea coaccionado o intimidado por sus opiniones. Esta garantía ha quedado regulada en el texto constitucional de 1993, por esa razón será materia de estudio y análisis en la investigación.

El Estado Constitucional y la Forma Democrático de Gobierno: es una forma de Estado donde se condena la existencia y participación de los poderes e instituciones alejada de la Constitución o en contra de ella, es decir, los poderes tanto públicos así como privados deben estar sometidos a lo que dispone el texto constitucional, en ese sentido, encontramos que para la presente investigación la inmunidad parlamentaria contraviene los postulados del Estado Constitucional así como la forma democrático de gobierno, debido a que la inmunidad es un privilegio derivado del poder e introducido de forma antidemocrática por el Congreso Constituyente Democrático en la carta constitucional de 1993 (Zagrebelsky, 2011).

Las categorías de la investigación están compuestas por las variables que subyacen de la realidad que se investiga, en ese sentido, debemos anotar que son las siguientes:

La Regulación Constitucional de la Inmunidad Parlamentaria: Es una categoría que hay que considerar en la investigación debido a que en el texto constitucional peruano expresamente, en el artículo 93°, se establece que los congresistas gozan de inmunidad parlamentaria, por tanto, requiere de análisis e investigación de las razones que están detrás de esta idea. -La incompatibilidad de la inmunidad parlamentaria con los principios del Estado Constitucional: resulta que la institución de la inmunidad parlamentaria es contraria a las exigencias del Estado Constitucional, debido a que los congresistas no pueden ser fiscalizados e investigados, sin el previo levantamiento de la inmunidad parlamentaria, por ende, se vuelve en un poder inmune a la Constitución. Este hecho, naturalmente, rompe con el Estado Constitucional, debido a que toda inmunidad del poder está prohibida y reñida con el contenido del texto constitucional.



La función de la inmunidad parlamentaria en la experiencia comparada: esta categoría busca dar con las razones que están detrás de la inmunidad parlamentaria en la experiencia comparada en América Latina. Establecer si existe regulación constitucional en este sentido o, en su defecto, es inexistente. Lo importante es determinar las razones de su presencia en los sistemas constitucionales. La técnica que se usará para la presente investigación es la observación directa, debido a que se analizan y examinan detenidamente la información relacionada con el problema que se investigación. El instrumento de investigación que se utilizará es la ficha de registro bibliográfico, de tal modo que se recopile y registre la información almacenada en libros, revistas, diccionarios, entre otros soportes de información. En suma, la técnica de la observación permitirá al investigador constatar directamente la problemática de la inmunidad parlamentaria, al mismo tiempo, el instrumento de la investigación será la fuente confiable y válida para recoger la información vinculada con la problemática de la investigación (la incompatibilidad de la inmunidad parlamentaria con los postulados del Estado Constitucional).

CAPÍTULO IV

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

4.1 Breve historia de la inmunidad parlamentaria

Desde una mirada retrospectiva a nuestro pasado, las Constituciones peruanas han regulado muchas veces la inmunidad parlamentaria, así como la inviolabilidad por los votos y opiniones, desde el siglo XIX, incluida la Constitución de Cádiz de 1812, que prefiguró varias de las instituciones políticas de la época republicana. Durante el siglo XIX, la prerrogativa de la inmunidad incluyó causas criminales y civiles, no se distinguía entre delitos comunes y delitos de función. Los diputados eran inviolables por sus opiniones, y en ningún tiempo ni caso, ni por ninguna autoridad podrán ser reconvenidos por ellas. En las causas criminales, que contra ellos se intentaren, no podrán ser juzgados, no por ésta Constitución de 1812 sino por el Tribunal de Cortes en el modo y forma que se prescriba en el reglamento del gobierno interior de las mismas. Mientras permanezcan las sesiones del Congreso, no podrán ser demandados civilmente, ni ejecutados por deudas. En el artículo 32º se decía: Ningún individuo del Cuerpo legislativo podrá ser preso durante su diputación sino por orden de su respectiva Cámara, a menos que sea sorprendido in fraganti en delito que merezca pena capital. Artículo 43. Mientras duren las sesiones del Congreso, no podrán los Diputados y Senadores ser demandados civilmente, ni ejecutados por deudas. En las acusaciones criminales contra algún miembro de la Cámara, desde el día de su elección hasta dos meses después haber cesado su cargo, no podrá procederse sino conforme al artículo 31. En el artículo 46º se señala que los Diputados y Senadores, mientras duren las sesiones, no pueden ser demandados civilmente ni ejecutados por deudas. Los Diputados y Senadores no pueden ser acusados o presos desde el día de su elección hasta tres meses después de concluidas las sesiones,

sin previa autorización del Congreso, con conocimiento de causa y en su receso, del Consejo de Estado, a no ser en caso de delito in, fraganti, en el que será puesto inmediatamente a disposición de su Cámara respectiva o del Consejo de Estado.

Posteriormente en las próximas constituciones como la de 1860 se señalaba que los Representantes no pueden ser arrestados ni acusados durante las sesiones sin previa autorización del Congreso. Sólo en el caso de delito in fraganti podrán ser arrestados y se les pondrá inmediatamente a disposición del Congreso. En el artículo 55°, prescribía que los Senadores y los Diputados no pueden ser acusados ni presos sin previa autorización del Congreso y en su receso, de la Comisión Permanente, desde un mes antes de abrir las sesiones hasta un mes después de cerradas excepto infraganti delito en cuyo caso serán puestos inmediatamente a disposición de su respectiva Cámara, o de la Comisión Permanente en receso del Congreso. En el artículo 54, se precisa que los Representantes no pueden ser acusados ni detenidos durante las sesiones, sin previa autorización del Congreso, salvo el caso de flagrante delito, en el cual serán puestos inmediatamente a disposición del Cuerpo Legislativo. Ya en la Constitución de 1920. En el artículo 80, se menciona que los Senadores y Diputados son inviolables en el ejercicio de sus funciones y no pueden ser acusados ni presos sin previa autorización de las Cámaras a que pertenezcan desde un mes antes de abrirse las sesiones hasta un mes de después de excepto infraganti delito, en cuyo caso serán puestos inmediatamente a disposición de su respectiva Cámara. En la Constitución de 1933 en su Artículo 105 se establece que los senadores y los diputados son inviolables en el ejercicio de sus funciones, y no pueden ser acusados ni presos sin previa autorización de la Cámara a que pertenecen, desde un mes antes de abrirse la legislatura hasta un mes después de cerrada, excepto en flagrante delito, en cuyo caso serán puestos dentro de las 24 horas a disposición de su respectiva Cámara.

En la Constitución de 1979 en su artículo 176, se precisa que los Senadores y Diputados representan a la Nación. No están sujetos a mandato imperativo. No son responsables ante autoridad ni tribunal alguno por los votos u opiniones que emiten en el ejercicio de sus funciones. No pueden ser procesados ni presos, sin previa autorización de la Cámara a que pertenecen 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 de su respectiva Cámara 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. En el artículo 93, se dice que los congresistas representan a la Nación. No están sujetos a mandato imperativo ni a interpelación. No son responsables ante autoridad ni órgano jurisdiccional alguno por las opiniones y votos que emiten en el ejercicio de sus funciones. No pueden ser procesados ni presos sin previa autorización del Congreso o de la Comisión Permanente, desde que son elegidos hasta un mes después de haber cesado en sus funciones, excepto por delito flagrante, caso en el cual son puestos a disposición del Congreso o de la Comisión Permanente dentro de las veinticuatro horas, a fin de que se autorice o no la privación de la libertad y el enjuiciamiento.

4.2 Concepto de inmunidad

La inmunidad parlamentaria es una prerrogativa procesal destinada a proteger a los congresistas de acusaciones penales y detenciones sin fundamento motivadas por persecución política, para obstaculizar el ejercicio de las funciones parlamentarias. La prerrogativa constituye una excepción al principio de igualdad ante la ley y se fundamenta en la necesidad de garantizar el funcionamiento del Congreso, así como la actuación de sus miembros con plena libertad e independencia. La inmunidad tiene un origen temprano en Inglaterra y Francia.

4.3 Regulación vigente

Regulación vigente: la Constitución de 1993 regula la prohibición de mandato imperativo, la inviolabilidad y la inmunidad en el **Artículo 93**.- Los congresistas representan a la Nación. No están sujetos a mandato imperativo ni a interpelación. No son responsables ante autoridad ni órgano jurisdiccional alguno por las opiniones y votos que emiten en el ejercicio de sus funciones.

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

El segundo párrafo está referido a la inviolabilidad por los votos y opiniones que emiten los congresistas en el ejercicio de sus funciones. Se trata de garantizar la libertad de

expresión durante el debate parlamentario. El tercer párrafo está referido a la inmunidad. De la citada disposición normativa, se desprenden tanto la inmunidad de proceso como la de arresto. La inmunidad de proceso consiste en que el beneficiario de esta prerrogativa no podrá ser procesado por el Poder Judicial, mientras que la inmunidad de arresto consiste en que no podrá ser detenido, salvo que el Congreso así lo autorice. El artículo 16 del Reglamento del Congreso desarrolla los alcances de la inmunidad parlamentaria prevista en el artículo 93 de la Constitución. Artículo 16.- Los Congresistas no pueden ser procesados ni presos sin previa autorización del Congreso o de la Comisión Permanente, desde que son elegidos hasta un mes después de haber cesado en sus funciones, excepto por delito flagrante, caso en el cual son puestos a disposición del Congreso o de la Comisión Permanente a más tardar dentro de las veinticuatro horas, a fin de que se autorice o no la privación de la libertad y el enjuiciamiento. La inmunidad parlamentaria no protege a los Congresistas contra las acciones de naturaleza diferente a la penal, que se ejerzan en su contra, ni respecto de los procesos penales iniciados ante la autoridad judicial competente, con anterioridad a su elección, los que no se paralizan ni suspenden. La petición para que se levante la inmunidad parlamentaria y se autorice a tramitar un proceso penal en contra de un Congresista, a que se refiere el tercer párrafo del artículo 93 de la Constitución Política del Perú, será formulada por una Comisión conformada por Vocales Titulares de la Corte Suprema de Justicia designada por su Sala Plena. Dicha Comisión evalúa que la solicitud de levantamiento de fuero que se presenta al Congreso de la República esté acompañada de una copia autenticada de los actuados, tanto en la investigación policial, fiscal y judicial; respecto del o de los supuestos delitos en los que estaría involucrado el Congresista. Dicho informe será presentado por escrito, acompañado de la solicitud de levantamiento de fuero, al Congreso de la República.

4.4 Procedimiento parlamentario es el siguiente

1. Recibida la solicitud, la Presidencia del Congreso, dentro de las veinticuatro horas siguientes, la pone en conocimiento de la Comisión de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria compuesta por cinco (5) Congresistas elegidos por el Pleno del Congreso, con el voto de la mitad más uno de su número legal.
2. La Comisión de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria sin referirse al fondo del asunto, tiene un plazo de cuatro (4) días útiles para admitir la solicitud de levantamiento

de inmunidad, o según sea el caso, pedir a la Corte Suprema de Justicia que se subsanen los defectos o vicios procesales de dicha solicitud y sus anexos. La Comisión de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria evalúa los actuados y determina que solo exista motivación de carácter legal y no de índole política, racial, religiosa o de otra naturaleza discriminatoria. Los pedidos que no se encuentren dentro de los supuestos establecidos en el presente artículo serán rechazados de plano y devueltos a la Corte Suprema de Justicia.

3. Admitida la solicitud, el Presidente de la Comisión de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria convoca a sesión dentro de los tres (3) días hábiles siguientes y cita al Congresista para que ejerza personalmente su derecho de defensa, pudiendo ser asistido por letrado. Se señalarán dos (2) fechas con intervalo de un (1) día para el ejercicio del derecho de defensa del parlamentario. La inasistencia del parlamentario no suspende el procedimiento. En el supuesto que el Congresista se allane por escrito, con firma legalizada o fedateada, al pedido de levantamiento de inmunidad parlamentaria, la Comisión de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria dictaminará, en un plazo máximo de tres (3) días hábiles siguientes al allanamiento, aprobándolo o rechazándolo.

4. La Comisión de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria dictamina en un plazo máximo de quince (15) días útiles, contados a partir del día siguiente de la realización de la sesión en la que se citó al Congresista denunciado para su defensa.

5. Dentro de los dos (2) días hábiles de emitido el dictamen por la Comisión de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria, el Consejo Directivo del Congreso lo consignará en la Agenda del Pleno de la sesión siguiente a la fecha de su recepción a fin de someterlo al debate y votación correspondiente, la cual podrá realizarse en la misma sesión o a más tardar en la subsiguiente, a criterio del Presidente del Congreso. El Congresista aludido en la solicitud de levantamiento de fuero tiene derecho a usar hasta 60 minutos en su defensa, en cualquiera de las instancias, recibir oportunamente el dictamen respectivo, la transcripción de las intervenciones que realice, así como ser asistido por letrado. El levantamiento del fuero procede con los votos conformes de la mitad más uno del número legal de Congresistas. Esta disposición normativa establece los alcances de la inmunidad parlamentaria y el procedimiento para su eventual levantamiento por el Congreso de la República. En resumen, de acuerdo al marco

normativo vigente: a) La inmunidad parlamentaria opera desde que los congresistas son elegidos y hasta un mes después de haber cesado en sus funciones, salvo delito flagrante. b) La inmunidad no protege a los congresistas frente a los procesos iniciados con anterioridad a su elección en el cargo. Sin embargo, este extremo ha tenido diversas interpretaciones que distorsionaron su aplicación. c) El pedido de levantamiento de inmunidad por la presunta comisión de un ilícito común la formula la Corte Suprema de Justicia del Poder Judicial. Dicho pedido es evaluado por la Comisión de Levantamiento de Inmunidad, que debe analizar si el pedido se ajusta a derecho y no tiene una motivación política encubierta. Si el informe de la Comisión es favorable, es debatido y votado en el Pleno. Para que el mismo opere sus efectos se requiere el respaldo de la mitad más uno del número legal de congresistas.

4.5 La inmunidad parlamentaria en la jurisprudencia del tribunal constitucional

Respecto a la inmunidad parlamentaria, el Tribunal Constitucional ha señalado que:

- a) Se trata de una garantía procesal penal cuyo objetivo es prevenir detenciones y procesos con motivaciones políticas. Se trata de 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. Una vez determinada la ausencia de toda motivación política en la acusación, el Congreso tiene el deber de levantar la inmunidad al imputado.
- b) El rol del Congreso consiste en verificar la ausencia de contenido político de la acusación. A diferencia de lo que ocurre con el privilegio del antejuicio político, en el procedimiento para el levantamiento de la inmunidad parlamentaria, el Congreso no asume un rol acusatorio, sino estrictamente verificador de la ausencia de contenido político en la acusación. En estos casos, el Parlamento no pretende acreditar la responsabilidad penal del recurrente, sino, tan solo, descartar los móviles políticos que pudieran encontrarse encubiertos en una denuncia de "mera apariencia penal".
- c) A diferencia del antejuicio, la garantía de la inmunidad opera sobre delitos comunes, un análisis lógico permite deducir que la garantía de la inmunidad parlamentaria opera

solo respecto de delitos comunes, puesto que en el caso de los delitos funcionales, sin importar de quien haya provenido la denuncia, y aun cuando haya sido tramitada, en un inicio, con arreglo al segundo y tercer párrafo del artículo 16 del Reglamento, el Congreso deberá iniciar la investigación correspondiente conforme al artículo 89 del Reglamento, con el propósito de determinar si hay o no lugar a la formación de la causa, y, consecuentemente, si corresponde o no levantar la prerrogativa del congresista, concebida a estos efectos, ya no como la inmunidad a que hace alusión el artículo 93 de la Constitución, sino según el contexto del privilegio de antejuicio al que alude el artículo 99 de la Constitución .

d) No es un derecho personal, 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 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

e) La protección se inicia desde que el Jurado Nacional de Elecciones proclama al congresista electo: la protección contra el arresto solo comienza con la elección, es decir, desde que el Jurado Nacional de Elecciones proclama al congresista electo. En nuestro ordenamiento jurídico, antes de la proclamación el candidato no está protegido. Ahora bien, si la protección contra el arresto o detención, que tiene fundamental incidencia en la conformación del Congreso, solo empieza con la proclamación, entonces se justifica que la inmunidad de proceso comprenda a los procesos penales iniciados con posterioridad a la elección, 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 16 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 en un límite a la regla del segundo párrafo del artículo 16 del Reglamento del Congreso.

f) Se trata de una configuración limitada: 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 en 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.

g) El trato diferenciado se fundamenta en la función que ejerce: la protección para estos funcionarios debe guardar coherencia 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 prerrogativa 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.

4.6 Problemática justificante

En el Perú, como en otros países, la inmunidad parlamentaria ha sido objeto de críticas, no por sus fundamentos, sino por su uso. "No es fácil justificar la inmunidad" señaló Giovanni Sartori (2002). "¿Cómo se justifica? ¿Por qué los legisladores son intocables? En un principio era porque debían estar protegidos contra los abusos y las intimidaciones del soberano". "En los papeles, esto parece una solución razonable. Pero la realidad es que los legisladores se protegen entre sí. Entonces, si la autorización del procesamiento es denegada por la connivencia de una mano que lava la otra, ¿justifica esto volver a la intangibilidad? Inmunidad, sí, pero no una inmunidad que transforme las cámaras en un santuario de sospechosos con altísimo olor de culpabilidad". La doctrina constitucional muestra, en la línea de lo señalado por el Tribunal Constitucional, una clara tendencia a limitar la inmunidad. El destacado jurista Fernando Santaolalla (2001) se refería a esta institución explicando que si "el Estado constitucional se afianza, la inmunidad parlamentaria pierde su razón de ser. En el Estado de Derecho contemporáneo, las autorizaciones del procesamiento deberían ser la norma de principio; su denegación, la excepción". Cuando el Congreso evalúa un pedido de levantamiento de inmunidad, sea este de proceso o de arresto, solo debe ocuparse de determinar si el mismo responde a un móvil político o ideológico. La inmunidad parlamentaria y su control constitucional

Comentaría de la sentencia 206/1992, de 27 de noviembre, del Tribunal Constitucional Revista Española de Derecho Constitucional, al margen de su posición sobre el tema de fondo. El Congreso no es competente para pronunciarse sobre su idoneidad, o sobre sus implicancias o alcances legales, su análisis, como señala el TC, debe tender a "verificar que la denuncia penal no obedezca móviles de persecución política o venganza personal", en tanto tiene por objeto preservar el correcto funcionamiento de este poder del Estado. Sin embargo, en el Perú, la evidencia muestra que el Congreso excedió ese encargo y decidió desestimar los pedidos de levantamiento de inmunidad formulados por el Poder Judicial. Entre 1996 y 2006, el Poder Judicial envió 111 expedientes solicitando el levantamiento de inmunidad. De ellos, se devolvieron por requisitos formales el 16.21 %; quedaron pendientes de trámite 36% y se rechazaron 42%. Solo fueron declarados procedentes el 4% 10 . En el caso de los pedidos de levantamiento de inmunidad que involucran la comisión de delitos como la injuria, la calumnia o la difamación, la dilación en los plazos ha sido desproporcionada. Como señala Jorge Campana: "Hay numerosos casos en los cuales los pedidos para levantar la inmunidad de congresistas han tardado años en ser evaluados por la Comisión Calificadora a pesar que conforme al artículo 16 del Reglamento del Congreso una vez recibida la solicitud, la Presidencia del Congreso, dentro de las 24 horas siguientes, la pone en conocimiento de la Comisión de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria".

Entre los numerosos casos en los que hubo demora para resolver los pedidos de levantamiento de inmunidad originados en querellas en el periodo parlamentario 1995-2000, destacan el del congresista Lastenio Morales Costa, denunciado por Miguel Ciccía Vásquez, en el que el trámite -desde la presentación de la solicitud por la Corte Suprema hasta la denegación del pedido por el Pleno- demoró 3 años, 3 meses y 13 días; el del congresista Fernando Olivera Vega, denunciado por Fernando Zevallos Gonzales, en el que el mismo trámite demoró 2 años, 8 meses y 17 días, y el de la congresista Susana Díaz Díaz, denunciada por María Haydeé Penny Bardelli, en el que el trámite se extendió por 1 año, 3 meses y 7 días." En la mayoría de estos casos no resueltos al no haberse pronunciado el Congreso dentro de un plazo razonable, ha vulnerado el derecho a la tutela procesal efectiva en lo que se refiere al debido proceso, que también debe observarse en el ámbito de los procedimientos parlamentarios. El Tribunal Constitucional da cuenta en la sentencia recaída en el expediente N° 00026- 2006-AI/TC que durante el periodo

parlamentario 2006-2011 se formularon 41 pedidos de levantamiento de inmunidad, pero solo 2 fueron declarados procedentes. Explica Gutiérrez 12 que, de estos 26 pedidos, 23 fueron por imputaciones en el ejercicio de la función pública, generalmente contra ex alcaldes y agrega que "la mayoría fueron denuncias hechas por móviles políticos muy frecuentes entre adversarios a nivel local y regional". De acuerdo con su investigación, entre 2002 y 2014, de 38 solicitudes de levantamiento de inmunidad excluyendo delitos contra el honor, solo procedió el levantamiento en seis casos. Según un informe de Contribuyentes por Respeto (COR) menos del 15% de todos los pedidos de levantamiento de inmunidad formulados desde que esta figura existe en nuestra Inmunidad parlamentaria, acceso a la justicia y protección del derecho al honor.

Gutiérrez Ticse, L. (2016). puntualiza que en su práctica constitucional han sido declarados procedentes el apoyo a cambiar la figura de la inmunidad, poco más del 70% de los trámites hechos por la ciudadanía ante el congreso peruano ha sido declarado inadmisibles por razones formales o de mero cálculo político. Por estas razones, hay una percepción ciudadana muy extendida respecto a que la inmunidad parlamentaria no ha contribuido a optimizar el funcionamiento del Congreso, sino, muy por el contrario, a deslegitimar-social y políticamente- a este poder del Estado. Ello ha impulsado un debate académico y periodístico para su reforma. Rosales explica que "la inmunidad parlamentaria, conforme a nuestra normativa y modelo constitucional, adolece de muchas deficiencias y críticas", se "favorece el corporativismo parlamentario" el procedimiento de levantamiento de inmunidad parlamentaria "es lento y en muchos casos no se terminan por resolver; los congresistas consideran a esta institución como un privilegio personal que los defenderá ante cualquier delito común; que vulnera el derecho a la igualdad y a la tutela jurisdiccional efectiva de los denunciantes que ven como privilegios este tipo de instituciones". Gutiérrez considera que debe limitarse "los alcances temporales de la inmunidad únicamente para el caso de procesos o requerimientos de detención por delitos cometidos durante el periodo parlamentario. De suerte que, si el congresista es requerido por delitos presuntamente cometidos con anterioridad a su elección, el proceso continuará en curso sin que sea necesario el levantamiento de fuero".

4.7 Reforma de la inmunidad parlamentaria en el Perú

De acuerdo con la Décima encuesta nacional sobre percepciones de corrupción elaborada por Ipsos Opinión y Mercado SA, por encargo de Proética 2017, 26% consideró que la principal medida para luchar contra la corrupción era eliminar la inmunidad parlamentaria. En diciembre de 2018, el 80% de encuestados considera que los legisladores no deben tener inmunidad en caso de posibles delitos comunes cometidos antes de ser electos congresistas. El 77 % también señala que no debe existir inmunidad ante posibles delitos comunes cometidos durante su periodo de congresista y un 75 % tampoco cree que deba aplicarse esa prerrogativa sobre faltas cometidas como consecuencia del ejercicio de su función.

4.8 La inmunidad parlamentaria en el derecho comparado

En la experiencia comparada, es posible identificar diversos modelos de inmunidad. Un primer grupo, contempla la inmunidad de proceso y de arresto; uno segundo grupo, solo la de proceso; el tercero, ninguna de las dos.

a) Países que regulan la inmunidad de arresto y proceso En América Latina, tanto en Ecuador, Costa Rica, México y Perú el órgano que solicita el levantamiento de la inmunidad es el Poder Judicial y el órgano que evalúa su procedencia es el Parlamento. En estos países la inmunidad es de proceso y de arresto, aunque no son pocas las voces que desde hace mucho abogan por su reforma. En Alemania y España se presenta un escenario similar. En estos países los congresistas gozan de inmunidad de proceso y de arresto, aunque en el caso de Alemania quien solicita su levantamiento no es la justicia, sino la fiscalía. En Chile, por su parte, si bien los congresistas conservan la inmunidad de proceso y de arresto, el órgano responsable de autorizar su levantamiento es la Corte Suprema de Justicia. Art. 128 CE.- Las asambleístas y los asambleístas gozarán de fuero de Corte Nacional de Justicia durante el ejercicio de sus funciones; no serán civil ni penalmente responsables por las opiniones que emitan, ni por las decisiones o actos que realicen en el ejercicio de sus funciones, dentro y fuera de la Asamblea Nacional. Para iniciar causa penal en contra de una asambleísta o de un asambleísta se requerirá autorización previa de la Asamblea Nacional, excepto en los casos que no se encuentren relacionados con el ejercicio de sus funciones. Si la solicitud de la jueza o juez competente en la que pide la autorización para el

enjuiciamiento no se contesta en el plazo de treinta días, se entenderá concedida. Durante los periodos de receso se suspenderá el decurso del plazo mencionado. Solo

b) Se les podrá privar de libertad en caso de delito flagrante o sentencia ejecutoriada.

Las causas penales que se hayan iniciado con anterioridad a la posesión del cargo continuarán en trámite ante la jueza o juez que avocó el conocimiento de la causa. En el artículo 18, se menciona que los diputados desde que son declarados electos propietarios o suplentes, hasta que termine su período legal, no pueden ser privados de su libertad por motivos penales, sino cuando previamente han sido suspendidos por la Asamblea. Esta inmunidad no surte efecto en el caso de flagrante delito, o cuando el Diputado la renuncie. Sin embargo, el Diputado que ha sido detenido por flagrante delito, es puesto en libertad si la Asamblea lo ordena. En el Artículo 19, reza: Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, el Fiscal General de la República, así como el consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculcado. Por su parte en el artículo 46, se señala que a causa de actos sujetos a sanción penal, un diputado puede ser responsabilizado o detenido sólo con la autorización del Bundestag, a no ser que sea detenido en delito flagrante o durante el día siguiente de haber cometido el acto. La autorización del Bundestag es necesaria igualmente para toda otra restricción de la libertad personal de un diputado o para iniciar contra un diputado el procedimiento previsto en el artículo 18. Todo proceso penal y todo procedimiento según el artículo 18 iniciado contra un diputado, toda detención y toda otra limitación de la libertad personal, deberán ser suspendidos a solicitud del Bundestag. Artículo 71 CE Inviolabilidad e inmunidad parlamentarias.

Durante el período de su mandato los Diputados y Senadores gozarán asimismo de inmunidad y sólo podrán ser detenidos en caso de flagrante delito. No podrán ser inculcados ni procesados sin la previa autorización de la Cámara respectiva. En las causas contra Diputados y Senadores será competente la Sala de lo Penal del Tribunal

Supremo b) Países que regulan la inmunidad de arresto y proceso En Argentina 22, Estados Unidos 23 e Italia 24, los parlamentarios gozan de inmunidad de arresto, pero no de proceso. En todos estos casos, el órgano que autoriza su levantamiento es el propio Congreso. c) Países que no contemplan inmunidad Por último, existen casos en los que los congresistas no gozan de inmunidad, ni de proceso ni de arresto. Son los de Australia 25, Canadá 26, Colombia 27 y Reino Unido 28. De todos estos, destaca, especialmente, el de Colombia. En este país, los congresistas no poseen inmunidad, pero sus procesos son vistos de manera exclusiva por la Corte Suprema de Justicia. Vale decir, si bien los congresistas carecen de este beneficio, no pueden ser procesados por ninguna otra instancia, excepto por el más alto tribunal de justicia de ese país.

El artículo 185 de la Constitución de Colombia señala, en ese sentido que: "Los congresistas son inviolables por las opiniones y votos que emiten en el ejercicio del cargo, sin perjuicio de las normas disciplinarias contenidas en el reglamento." Asimismo, en su artículo 186 se dispone: "De los delitos que cometan los congresistas, conoce en forma privativa la Corte Suprema de Justicia, única autoridad que puede ordenar su detención. Existen diversos modelos de inmunidad parlamentaria que atraviesan por modelos fuertes que comprenden la inmunidad tanto de proceso como de arresto desde la elección de un congresista hasta el término de su mandato, hasta un modelo débil que limita la inmunidad a muy pocos casos específicos (casos civiles) o que en la práctica, la deja sin contenido, manteniendo solo la inviolabilidad por los votos y opiniones que emiten los congresistas en el ejercicio de sus funciones.

4.9 Iniciativas legislativas en el periodo 2016

En lo que va del presente periodo parlamentario, se han presentado cinco proyectos de ley para modificar la regulación de la inmunidad parlamentaria. Se trata de las iniciativas presentadas por los grupos parlamentarios: Peruanos por el Cambio 29, Frente Amplio": Nuevo Perú 31, Acción Popular 32 y Fuerza Popular 33 . Cada una de ellas plantea un modelo distinto de regulación de la inmunidad. La bancada de Peruanos por el Cambio, por ejemplo, plantea la eliminación de esta prerrogativa, mientras que la bancada de Nuevo Perú plantea que los congresistas puedan renunciar a ella si así lo desean. La bancada de Acción Popular, por su parte, plantea que los congresistas con procesos pendientes no puedan juramentar al cargo, y la bancada de Fuerza Popular propone que

los informes de la Comisión de Levantamiento de Inmunidad se prioricen en el Pleno. A continuación, se presenta una tabla que resume el detalle de cada una de estas propuestas:

29 Proyecto de Ley 2613-2017-CR 30

Proyecto de Ley 980-2016-CR 31 Proyecto de Ley 3421-2018-CR 32 Proyecto de Ley 2803/2017-CR 33 Proyecto de Ley 453/2016-CR Tabla 3: Proyectos de ley presentados para regular la inmunidad parlamentaria 2016-2018.

Proética del Perú, que año tras año, mide los niveles de corrupción en el país, en la X Encuesta Nacional sobre la Percepción de la Corrupción presentada en septiembre de 2017, registra que el Congreso de la República es la segunda institución percibida como la más corrupta del país. Asimismo, un 26% de los encuestados consideró que una forma de luchar contra la corrupción es la eliminación de la inmunidad parlamentaria. En mayo de 2018, la encuesta de Datum registra que un 70% de los encuestados está a favor de la eliminación de esta prerrogativa. Y en abril de 2019, la empresa Ipsos registró que un 66% de los encuestados está de acuerdo que los procesos de inmunidad parlamentaria sean decididos por la Corte Suprema de Justicia, en sintonía con la propuesta del Poder Ejecutivo, y solo 24% está a favor de que continúe en manos del Congreso. Como se advierte, cada vez ha ido creciendo el descontento de la ciudadanía con el desempeño de los congresistas y el abuso de la inmunidad parlamentaria. Los ciudadanos, año a año son testigos de cómo el Congreso la instrumentaliza, impidiendo al Ministerio Público investigar y al Poder Judicial procesar a aquellos congresistas que son protegidos con esta prerrogativa. Las negociaciones subrepticias entre fuerzas políticas dentro del Congreso han sido denunciadas por diversas fuerzas políticas y por los medios de comunicación. Todo ello genera en la población la idea de que solo los casos de levantamiento de inmunidad que están bajo presión ciudadana o de la prensa son finalmente aprobados dentro del Congreso, generando una sensación de impunidad en su interior. En este último periodo, el caso más sonado de levantamiento de inmunidad parlamentaria fue el del congresista Edwin Donayre, quien a pesar de contar con una condena efectiva en primera instancia, no pudo ser detenido debido a que el Congreso rechazó el pedido y evitó pronunciarse en varias oportunidades sobre la solicitud de levantamiento de inmunidad parlamentaria presentado por la Corte Suprema de Justicia, quien insistió reiteradamente en el pedido. Inclusive dilató el trámite solicitando a la Comisión de Constitución que elabore un informe al respecto. Cuando finalmente fue autorizado, el entonces

parlamentario no pudo ser ubicado, encontrándose prófugo de la justicia al cierre de la edición de este documento de trabajo.

4.10 Sentido de la propuesta

La propuesta tiene como propósito:

- Mantener la protección que brinda la inmunidad parlamentaria en el ámbito penal acotándola a la comisión de delitos comunes durante el ejercicio de la función.
- Establecer que la Corte Suprema de Justicia se encarga de evaluar las denuncias contra congresistas por delitos comunes. De comprobarse la ausencia de móviles políticos en las denuncias, la misma Corte Suprema de Justicia se encarga del procesamiento de los congresistas.
- Establecer un plazo improrrogable de treinta (30) días hábiles para el pronunciamiento.
- En caso de ser detenido por delito flagrante, el congresista será puesto inmediatamente a disposición del Fiscal de la Nación.
- Aclarar que los congresistas no gozan de ninguna prerrogativa para ser procesados o detenidos por hechos ocurridos con anterioridad a su elección. Con esta regulación no será necesario que la Corte Suprema o del Congreso autoricen el procesamiento o detención del congresista.
- Asimismo, se establece un fuero especial para los congresistas en la Corte Suprema de Justicia.
- A fin de establecer un trato equitativo con los congresistas suspendidos a causa de desafuero por acusación constitucional, se prevé que sea el Pleno del Congreso el que decida sobre la suspensión del ejercicio de la función como congresista durante el tiempo que dure su proceso.
- Si durante la investigación, la Corte Suprema determina que se trata de un delito de función, remite el expediente al Fiscal de la Nación para que conforme a sus atribuciones evalúe formular denuncia constitucional ante el Congreso en el plazo de cinco días.

La Corte Suprema de Justicia se encargará de evaluar las denuncias contra congresistas por delitos comunes. De comprobarse la ausencia de móviles políticos en las denuncias, la misma Corte Suprema de Justicia se encargará del procesamiento de los congresistas. El propósito de esta medida es reducir la politización de la denuncia y que el levantamiento de inmunidad sea objeto de negociaciones políticas. Desde la academia, se ha formulado propuestas a fin de que sea el Tribunal Constitucional el encargado de evaluar las denuncias y descartar los móviles políticos. Se desestimó la propuesta debido a las funciones constitucionales de este órgano. Asimismo, porque los magistrados del Tribunal Constitucional son designados y removidos por el Congreso.

La Corte Suprema de Justicia es la encargada también del procesamiento de los congresistas, en caso se apruebe el levantamiento de su inmunidad. En la misma línea de lo expresado anteriormente, se debe garantizar un fuero especial para el procesamiento de los congresistas. Dicho fuero especial, por la investidura de su cargo y la naturaleza de sus funciones, debe ser la Corte Suprema. Las razones que fundamentan la creación de un fuero especial para el procesamiento y juzgamiento de los congresistas a cargo de la Corte Suprema son, en esencia, las siguientes:

Porque los jueces supremos, al ocupar la más alta jerarquía en la estructura del sistema judicial, se hallan en mejor pie que los jueces ordinarios para hacer frente a las presiones que podrían recibir en el desempeño de sus funciones; y, Porque poseen una mayor visibilidad institucional, lo cual hace que sus decisiones respondan, en principio, a un alto estándar de corrección jurídica, y estén exentas -o al menos no sean tan proclives- de incurrir en excesos o ejercicios abusivos de poder. Porque al iniciarse y concluir ante la Corte Suprema se permitirá que esta entidad desarrolle criterios estables sobre los mismos, que generen predictibilidad y seguridad jurídica, y garantizará un funcionamiento más adecuado del Congreso, al despejar toda duda sobre la presunta comisión de actos ilícitos por parte de sus integrantes. Que el Congreso decida si se suspende o no al congresista procesado en el ejercicio del cargo. Los congresistas gozan de inmunidad tanto por la presunta comisión de delitos comunes como por la presunta comisión de delitos de función. El primer supuesto se encuentra regulado por el artículo 93 de la Constitución y el artículo 16 del Reglamento del Congreso, mientras que el segundo por los artículos 99 y 100 de la Constitución y el artículo 89 del Reglamento del Congreso. En el primer caso, el Congreso solo se ocupa de establecer que no exista una

motivación política o ideológica detrás del pedido del Poder Judicial, en el segundo, en cambio, es el propio Congreso el responsable de establecer los términos de la acusación en contra de un parlamentario. Según el Tribunal Constitucional: Desde el punto de vista material, a diferencia de lo que ocurre con el privilegio del antejjuicio político, en el procedimiento para el levantamiento de la inmunidad parlamentaria, el Congreso no asume un rol acusatorio, sino estrictamente verificador de la ausencia de contenido político en la acusación. En estos casos, el Parlamento no pretende acreditar la responsabilidad penal del recurrente, sino, tan sólo, descartar los móviles políticos que pudieran encontrarse encubiertos en una denuncia de "mera apariencia penal". De otra parte, un análisis lógico permite deducir que la garantía de la inmunidad parlamentaria opera sólo respecto de delitos comunes, puesto que en el caso de los delitos funcionales, sin importar de quién haya provenido la denuncia, y aun cuando haya sido tramitada, en un inicio, con arreglo al segundo y tercer párrafo del artículo 16° del Reglamento, el Congreso deberá iniciar la investigación correspondiente conforme al artículo 89° del Reglamento a que hace alusión el artículo 93° de la Constitución, sino según el contexto del privilegio de antejjuicio al que alude el artículo 99° constitucional.

De igual manera, si el Congreso advirtiera que la materia sobre la que versa la denuncia sólo puede ser subsumida en la configuración de un delito común, aun cuando en un inicio el procedimiento haya sido tramitado como si se tratase de una acusación constitucional, debe limitarse a levantar la prerrogativa funcional sin formular acusación alguna, pues los casos de delitos comunes no se encuentran contemplados en el artículo 99° de la Constitución. Ahora bien, junto con estas diferencias, se mantiene una que a veces pasa desapercibida. Nos referimos a la posibilidad de que un congresista sea suspendido en el ejercicio de sus funciones durante el lapso que dure el proceso en su contra. Según el artículo 89, i) del Reglamento del Congreso: Luego de la sustentación del informe y la formulación de la acusación constitucional por la Subcomisión Acusadora y el debate, el Pleno del Congreso vota, pronunciándose en el sentido de si hay o no lugar a la formación de causa a consecuencia de la acusación. En el primer caso, el Pleno del Congreso debate y vota, en la misma sesión, si se suspende o no al Congresista acusado en el ejercicio de sus derechos y deberes funciona/es, el cual queda sujeto a juicio según ley." Esta regla no opera, sin embargo, para el caso del levantamiento de inmunidad. Consideramos que esta diferencia de trato es irrazonable. En ambos casos nos encontramos frente a situaciones

análogas y que revisten, dependiendo de las circunstancias, el mismo nivel de gravedad. Lo que está en cuestión cuando se decide suspender a un parlamentario no es si el presunto delito que cometió es de función o común, sino que no se ponga en peligro el normal desarrollo de las investigaciones en su contra, a partir del poder que ejerce -o podría ejercer- desde el Congreso. Además, dicha suspensión 34 STC 006-2003-PI/TC, FJ 6. no reviste naturaleza sancionatoria ni supone un pre juicio respecto de su presunta responsabilidad en la comisión de un ilícito común.

Con ello, esta medida es parte de aquellas que tiene como objetivo restablecer la confianza de la ciudadanía en la política. La iniciativa no tiene un efecto en el presupuesto pues la Corte Suprema ya examina las denuncias contra congresistas por delitos comunes. Su actuación está regulada por Resolución Administrativa de Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia de la Republica N° 009-2004-SP-CS, Reglamento que regula el Procedimiento Judicial para requerir el Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria. El Poder Judicial deberá adecuar sus normas a fin de atender al procedimiento que esta ley modifica. En el caso del Congreso de la República, no será necesario constar con la comisión de levantamiento de inmunidad por carecer de competencia para un pronunciamiento cuando se trate de delitos comunes. De manera que puede significar una pequeña reducción de su presupuesto corriente.

4.11 Impacto de la norma en la legislación nacional

La presente iniciativa modifica parcialmente la Constitución Política por lo que tendrá un impacto en las distintas normas que desarrollan sus alcances jurídicos. Puntualmente tendrá un impacto en el actual Reglamento del Congreso, que regula el procedimiento de levantamiento de inmunidad en función de lo dispuesto por el artículo 93 de la Constitución Política, y en la Ley Orgánica del Poder Judicial, que establece las competencias de la Corte Suprema de Justicia. No se modifican los artículos 161 y 201 de la Constitución, en la medida que el Defensor del Pueblo y los magistrados del Tribunal Constitucional tendrán el mismo tratamiento al previsto en el artículo 93 cuya modificación se plantea. En el cuadro siguiente, se presenta el artículo 93 vigente y el propuesto.

Actualmente, solo el Proyecto de Ley N° 2613/2017-CR presentado por la congresista Patricia Donayre, propone la eliminación de la inmunidad parlamentaria y reforma del

artículo 93° de la Constitución Política, cuyo texto es: «Artículo 93.- Los congresistas representan a la Nación. No están sujetos a mandato imperativo ni a interpelación. No son responsables ante autoridad ni órgano jurisdiccional alguno por las opiniones y votos que emiten en el ejercicio de sus funciones.» La reforma a la Constitución planteada por la congresista, elimina completamente la inmunidad parlamentaria de los congresistas. Esto implica desaparecer la garantía procesal de las que gozaban los parlamentarios como miembros del Poder Legislativo, y ser investigados, procesados, sancionados y/o detenidos como cualquier ciudadano, bajo las reglas establecidas en el Foto: Agencia Andina Se ha convertido en un privilegio personal de los congresistas, protegiéndolos de las decisiones judiciales y generando una sensación de impunidad frente a la ciudadanía. A pesar de que tenga como finalidad la protección del funcionamiento institucional del Congreso, termina protegiendo a congresistas de forma particular. Vulnera el derecho a la igualdad que gozan todos los ciudadanos, pues se convierte en un privilegio para algunos, colocándolos por encima de la administración de justicia. Limita el derecho a la tutela jurisdiccional de los denunciantes, pues al ser los denunciados miembros del Parlamento, se requiere obligatoriamente la autorización del levantamiento para su proceso o arresto.

Si bien es cierto, hay reparos en contra de esta propuesta, pues es posible que se presenten denuncias en contra de los congresistas por motivaciones políticas, creemos que el Código Procesal Penal establece los mecanismos de defensa diseñados para proteger los derechos de cualquier ciudadano que considera estar siendo procesado sin motivación e indicios suficientes. En esta propuesta no está incluida la creación de un proceso penal especial. Sería importante, en caso de eliminarse la inmunidad parlamentaria, evaluar la idoneidad de la implementación del proceso penal especial para congresistas procesados por delitos comunes desde que son elegidos hasta que cesan sus funciones, el cual debería estar a cargo de la Corte Suprema de Justicia. Para ello, será necesario la evaluación de cómo viene funcionando la Corte Suprema encargada de procesar y sancionar a altos funcionarios que incurren en delitos de función, a fin de verificar los beneficios de este fuero especial.



CONCLUSIONES

- La inmunidad parlamentaria establecido por el Artículo 93 de la Constitución Política del Perú, no guarda relación con la vida democrática del país, por cuanto existe una mayoría de la ciudadanía que rechaza este beneficio constitucional, y propone su derogatoria definitiva ante el desprestigio y alto nivel de desconfianza y decepción del actual parlamento peruano.
- Determinar las causas que conllevaron a consagrar esta figura constitucional de la inmunidad parlamentaria, ya no tiene peso democrático, ni se justifica que la ostenten la actual representación parlamentaria, en razón de la crisis en que han sumido al parlamento, y por lo tanto a la falta de representatividad en que se encuentran, siendo una torre de marfil de espaldas al pueblo peruano.
- Para ello se propone una propuesta-enmienda legislativa en la Constitución Peruana que derogue dicha figura de la inmunidad, que se glosa en la parte de los anexos del presente trabajo de investigación.



RECOMENDACIONES

- Se propone que se tome en cuenta una propuesta legislativa en la Constitución Política peruana, que se acompaña en la parte de los anexos del presente trabajo.
- Debe de declararse en crisis y emergencia la normatividad electoral, así como debe reformularse la Ley de Partidos Políticos a fin de que se haga una mejor selección de nuestros representantes en el Congreso de la República, debiendo de tener en lo posible menos beneficios y más responsabilidades a favor del pueblo.
- Debe de impartirse el curso de Cultura Política, que permita a los ciudadanos informarse mejor sobre el sentido de la política, y la importancia que tiene la representación política para la vida democrática de una sociedad en nuestro país.

BIBLIOGRAFÍA

- Abellán, A. (1992). *El Estatuto de los Parlamentarios y los Derechos Fundamentales*. Madrid: Tecnos. Recuperado de. <https://www.casade libro.com>
- Alvarado, D. (2017). *La Inmunidad Parlamentaria en un Estado Constitucional de Derecho*. Recuperado de <http://repositorio.ucv.edu.pe>
- Álvarez, G. (2003). *Curso de Investigación Jurídica*. Santiago, Chile: LexisNexis
- Alvites, N. (2020). *Fundamentos Jurídicos para Abolir la Inmunidad Parlamentaria de Proceso*. Recuperado de <https://repositorio.upn.edu.pe>
- Amunátegui, G. (1953). *Principios Generales del Derecho Constitucional*. Santiago: Jurídica de Chile
- Arias, F. (1997). *El Proyecto de Investigación*. Venezuela: Episteme.
- Atria, F. (1997). *Los Peligros de la Constitución*. Santiago: Sociedad de Ediciones de la Universidad Diego Portales
- Ávila, A. (2018). *Interpretación y Aplicación de la Inmunidad Jurisdiccional en Materia Laboral a la Luz de la Responsabilidad del Estado en Colombia*. Recuperado de <https://repository.urosario.edu.co>
- Bandeira, C. (1978). *El Contenido Jurídico del Principio de Igualdad. Anuario de Derecho Administrativo*. Recuperado de. <file:///C:/Users/USUARIO>
- Berlín, F. (1994). *Derecho Parlamentario*. México: Edit. FCE.
- Benavides, O. y Villanueva, D. (2017). *Principales Criterios Jurídicos que Justifiquen la Eliminación de la inmunidad Parlamentaria en la Constitución Política del Perú de 1993*. (Tesis). Recuperado de <http://repositorio.upagu.edu.pe>
- Carbonell, M. (2010). *Derechos del Pueblo*. México. Edic. UNAM
- Cordero, S. (2007). *El Poder de las Inmunidades: El Problema de la Impunidades en el Ordenamiento Jurídico Costarricense*. Recuperado de <https://ijj.ucr.ac.cr/wp>



- Condoy, M. (2018). *Inmunidad Jurisdiccional de los Estados y el Derecho de Acceso a un Recurso Efectivo en Procesos de Reposición Laboral contra un Estado Extranjero en el Perú*. Recuperado de <http://repositorio.uandina.edu.pe/>
- Constituciones del Perú, *Fuente Elaboración. Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política*.
- Cerdán, J. (2018). *Consecuencias Jurídicas Derivadas de la Inmunidad Parlamentaria en el Perú*. Recuperado de <http://repositorio.unc.edu.pe>
- Chanamé, R. (julio, 2013). *Retos de la inmunidad parlamentaria*. Revista Cuadernos Parlamentarios. Recuperado de: <http://www2.congreso.gob.pe>
- Chavarría, A. (2003). *Inviolabilidad Parlamentaria*. Recuperado de <https://repositorio.uned.ac.cr>
- Delgado, K. (2019). *Percepciones sobre la Protección Constitucional a los Congresistas, Inmunidad Penal de los Congresistas en el Periodo 2016-20121*. Recuperado de <http://repositorio.ucv.edu.pe>
- Díaz, J. (2018). *Principios Procesales Constitucionales*. Lima: Gaceta Jurídica.
- Díaz, J. (2019). *Vulneración del Derecho de Igualdad ante la Ley y la Inmunidad Parlamentaria de Congresistas*. Recuperado de <http://repositorio.unfv.edu.pe>
- Evans, E. (1992). *Los Derechos Constitucionales Tomo II*. Santiago: Jurídica. Recuperado de: <https://scielo.conicyt.cl>
- Fernández, M. (2018). *Inmunidades Parlamentarias Alcance, Recepción y Problemática en el Ordenamiento Jurídico Argentino*. Recuperado de <https://repositorio.uesiglo21.edu.ar>
- Ferrater, J. (1995). *Diccionario de Filosofía-Abreviado*. Edit. Sudamericana. Argentina.
- Ferrajoli, L. (2007). *Principia Juris*. España: Edit. Trotta.
- Ferrajoli L. (2003). *Derecho y Razón*. México: Edit. Fondo de Cultura Económica.



- Gálvez, F. (2011). *Inmunidad Parlamentaria en la Legislación Comparada en América Latina*. Perú: Revista de Estudios Constitucionales N° 23.
- Garces, M. y Lamk, N. (2020). *Inviolabilidad Congressional*. Recuperado de <https://javeriana.edu.co>
- García, V. (2009). *La Inmunidad no Debe ser un Privilegio Personal*. Revista del Instituto de Defensa Legal. Recuperado de: <https://www.unifr.ch>
- García V. (2015). *El derecho a la igualdad. Artículo publicado en la Revista Academia de la Magistratura. N° 8*. Recuperado de: <http://repositorio.amag.edu.pe>
- Garrido, A. (2017). *20 Años de Coaliciones Políticas y Gabinetes en América Latina. Casos: Argentina y Chile (1990-2010)*. Recuperado de <https://eprints.ucm.es>
- Garzón, E. (2006). *Derechos Fundamentales y Filosofía del Derecho*. México: Edit. ALFA.
- Gutiérrez, L. (2016). *Pensamiento Constitucional, la Inmunidad Parlamentaria en el Estado Democrático Constitucional: Un Estudio a Partir del Caso Peruano*. Recuperado de <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio>
- Haberle P. (2000). *Teoría de la Constitución como Ciencia de la Cultura*. Madrid: Edit Tecnos.
- Izaga, P. (1952). *Elementos de Derecho Público*. Barcelona.
- Lavado L. (2007). *Propuestas Epistemológicas*. Lima: Lexus.
- La Torre, D. (2008). *Inmunidad Parlamentaria. Derecho & Sociedad*. Recuperado de <http://revistas.pucp.edu.pe/index>.
- Legaz y Lacambra L. (1979). *Filosofía del Derecho*. Mexico. Universo.
- Miranda, M. (2014). *El Sistema Bicameral: una alternativa para mejorar el rol constitucional del Congreso de la República del Perú*. Recuperado de <http://repositorio.upao.edu.pe>
- Navarro, C. (2011). *Epistemología y Metodología*. México: Patria

- Nava, L. (2014). *El Núcleo de la Función Representativa Parlamentaria. Una propuesta para la Justicia Constitucional Mexicana*. (Tesis). Recuperado de: <https://eprints.ucm.es/28645/1/T35824.pdf>
- Pino, G. (2018). *El Constitucionalismo de los Derechos*. Perú: ZELA.
- Pino, H. (2018). *Desnaturalización de la Inmunidad Parlamentaria Frente al Blindaje de Ilícitos y la Necesaria Reforma de la Constitución de 1993*. Recuperado de <http://repositorio.ucv.edu.pe>
- Pineda, J. (2008). *Investigación jurídica. Elaboración de la tesis en los diseños cuantitativos y cualitativos*. Puno. Perú: Pacífico.
- Ramos, E. (2014). *Inmunidad Parlamentaria*. Perú.
- Rosales, A. (2017). *Revista Española de Derecho Constitucional*. Tribunal Constitucional. España.
- Rosales, A. (2017). *Encuesta Nacional Urbano Rural*. Realizada por IPSOS Perú. Número de registro: 0001-REE/JNE 15
- Rosales, L. (2017). *La Inmunidad Parlamentaria como Mecanismo de Impunidad y Riesgos de Corrupción en el Congreso Peruano*. (Tesis). Recuperado de <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio>
- Reglamento del Congreso de la República. (1995). Consulta: 10 de mayo de 2019. <http://www.congreso.gob.pe>.
- Rezkalah, E. (2012). *La Inmunidad Parlamentaria: “¿Una prerrogativa suficiente o necesaria?”*. Revista de Análisis Especializado de Jurisprudencia – RAE. Jurisprudencia. Lima.
- Ruiz, P. y Patron, P. (2009.) *Desarrollo Humano y Libertades. Una aproximación Interdisciplinaria*. Fondo Editorial PUCP. Lima. Perú.
- Salazar, L. (2019). *La Desnaturalización de la Prerrogativa de la Inmunidad Parlamentaria en el Perú*. Trujillo, Perú: Universidad Nacional del Altiplano.



- Solís, G. & García, F. (2015). *Alcances y Límites de la Inmunidad de los Funcionarios Públicos ante el Derecho de la Libertad de Expresión*. (Tesis). Recuperado de: <http://ri.ues.edu.sv>
- Santaolalla, F. (2001). *Derecho Constitucional*. Edit. Cátedra. Madrid. España.
- Sartori, G. (2002). *Entrevista Realizada en el Diario el País*. Viernes 16 de agosto de 2002. España.
- Touraine A. (1998). *¿Qué es la Democracia?*. México: FCE.
- Valdés, D. (1992). *La Discriminación Arbitraria en el Derecho Económico*. Santiago: Jurídica Cono Sur Limitada.
- Velarde, J. (2019). *Propuesta Legislativa para Modificar los Artículos de la Constitución Política del Perú y del Código Procesal Penal, Referidos a la Responsabilidad Penal de los Congresistas en el Perú 2005 – 2013*. Recuperado de <http://repositorio.unsa.edu.pe>
- Zagreblesky, G. (2011). *El Derecho Dúctil*. Edit. Trotta - Gedisa. Barcelona- España.



ANEXOS

Anexo 1. Propuesta legislativa

DEROGATORIA CONSTITUCIONAL

Se trata de derogar lo establecido actualmente en el Artículo 93 de la Constitución Política del Estado Peruano, y el artículo 16 del Reglamento del Congreso de la República.

El Artículo 93 de la Constitución, señala: “[...] *No son responsables ante autoridad ni órgano jurisdiccional alguno por las opiniones y votos que emiten en el ejercicio de sus funciones.*

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

Artículo 16 del Reglamento del Congreso. “[...] *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. [...]*”

TEXTO VIGENTE PROPUESTO.

El presente texto que se propone no difiere a lo propuesto por la congresista Patricia Donayre, en términos generales, es similar, ya que lo central es omitir la figura de la inmunidad parlamentaria. :

Artículo 93.- Los congresistas representan a la Nación. No están sujetos a mandato imperativo Nación. Son responsables ante autoridad ni órgano. Son responsables ante autoridad ni órgano jurisdiccional alguno por las opiniones y votos que emiten en el ejercicio de sus funciones. Pueden ser procesados ni detenidos sin previa autorización de la Corte Suprema. Pueden ser procesados e ir presos sin previa autorización del Congreso o de la Comisión Permanente,



En caso de ser detenido por delito flagrante, el congresista será puesto inmediatamente a disposición del Fiscal de la Nación. No se requiere pronunciamiento previo de la Corte Suprema por hechos anteriores a la elección. Los procesos penales contra congresistas son de competencia exclusiva de la Corte Suprema de Justicia.

Artículo 16 del Reglamento de Congreso:

Se deroga la figura de la inmunidad parlamentaria, en todos sus términos, y por lo tanto el congresista es considerado para fines de responsabilidad ante la justicia nacional un ciudadano más.

Regístrese y Comuníquese.



Anexo 2. Ficha de observación

IDENTIFICACIÓN DE NORMAS.

CRITERIOS DE INVESTIGACIÓN.

1. LIBRO O LEY :

.....

2. PAGINAS :..... /

Nº:.....

3. CITA :

.....,

4.OBSERVACIONES:.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

Puno, Junio del 2019.

Anexo 3. Matriz de consistencia

Planteamiento del Problema	Hipótesis	Objetivos	Variables	Indicador	Métodos	Técnicas	Instrumentos
¿La institución de la inmunidad parlamentaria de la cual están investidos los legisladores peruanos, según el texto constitucional de 1993, es compatible con el sistema democrático de gobierno y el Estado Constitucional?	Es probable que la inmunidad no esté acorde al sistema democrático y colisione con el principio de igualdad ante la Ley.	Objetivo General. Analizar si la institución de la inmunidad parlamentaria de la cual están investidos los legisladores peruanos, según el texto constitucional de 1993, es compatible con el sistema democrático de gobierno y el Estado Constitucional.	Variable Independiente: Derecho a la Igualdad ante la ley. Sistema democrático de Derecho Variable Dependiente. Ineficacia de la Inmunidad Parlamentaria. Consecuencias antidemocráticas	Sistema democrático de gobierno El Estado Constitucional La inmunidad parlamentaria El control del poder. El carácter jurídico de la inmunidad parlamentaria Los privilegios otorgados por la Constitución	Cualitativo, Exegético, Dogmático, Analítico.	Observación Interpretación., y Argumentación.	Fichas de Observación, Entrevista