

# LA INMUNIDAD PARLAMENTARIA

BREVE ANÁLISIS DE  
ESTA PRERROGATIVA  
CONSTITUCIONAL



**PROÉTICA es el capítulo peruano de Transparencia Internacional. Tiene como misión impulsar políticas públicas e iniciativas de impacto para erradicar la corrupción e impunidad.**

Autores: Natasha Gutiérrez / Alberto Calixtro  
Diagramación y diseño: Cynthia Sánchez

[www.proetica.org.pe](http://www.proetica.org.pe)  
Calle Manco Cápac 826, Miraflores / LIMA - PERÚ  
Teléfonos: (511) 446 8943 / 446 8581  
Correo: [proetica@proetica.org.pe](mailto:proetica@proetica.org.pe)

2019

Con el apoyo de:



# **LA INMUNIDAD PARLAMENTARIA**

## **BREVE ANÁLISIS DE ESTA PRERROGATIVA CONSTITUCIONAL**





# Índice

01	Antecedentes.....	pág. 07
02	Definición y ámbitos de protección de la inmunidad parlamentaria.....	pág. 08
03	Tipos de inmunidad parlamentaria.....	pág. 11
04	Legislación peruana.....	pág. 14
	4.1  Constitución 1993.....	pág. 14
	4.2  Reglamento del Congreso de la República.....	pág. 14
	4.3  Código Procesal Penal.....	pág. 16
05	Procedimiento a seguir para el levantamiento de la inmunidad parlamentaria.....	pág. 17
06	Legislación comparada.....	pág. 19
07	Análisis de la situación actual.....	pág. 20
08	¿Es necesaria una reforma de la inmunidad parlamentaria?.....	pág. 24
09	Propuestas de reforma de la inmunidad parlamentaria.....	pág. 26
	9.1  Propuesta de revisión a cargo del Poder Judicial.....	pág. 26
	9.2  Propuesta de eliminación de la inmunidad parlamentaria.....	pág. 29
	Bibliografía.....	pág. 31



# 01

## Antecedentes

La primera manifestación de la inmunidad parlamentaria en nuestro país se dio en la Constitución de 1823, que estableció en sus artículos 57° y 59°, refiriéndose a los parlamentarios:

*“Los Diputados son inviolables por sus opiniones, y jamás podrán ser reconvenidos ante la ley por las que hubieren manifestado en el tiempo del desempeño de su función”; y, “En las acusaciones criminales contra los Diputados no entenderá otro Juzgado ni Tribunal que el Congreso, conforme a su Reglamento Interior, y mientras permanezcan las sesiones del Congreso, no podrán ser demandados civilmente, ni ejecutados por deudas”.*

Desde entonces se impide el procesamiento en vía judicial de los parlamentarios por la comisión de delitos; luego se fueron ampliando los supuestos, tales como la separación de inmunidad de arresto y de proceso (artículo 18° de la Constitución de 1839), la autorización previa del Congreso (artículo 18° de la Constitución de 1839), o el arresto y la puesta a disposición del Congreso por la comisión de delito flagrante (artículo 51° de la Constitución de 1856).

Las últimas dos Constituciones estiman estos mismos criterios, añadiendo que como parlamentarios representan a la nación, y que no están sujetos a mandato imperativo (artículo 176° de la Constitución de 1979) ni a interpelación (artículo 93° de la Constitución de 1993).



Foto: Agencia Andina

# 02

## Definición y ámbitos de protección de la **Inmunidad Parlamentaria**

La inmunidad parlamentaria es una prerrogativa constitucional otorgada a los congresistas de la República, en su condición de miembros del Parlamento, que establece como requisito previo para su procesamiento penal o su detención, la autorización del Congreso.

La finalidad de la inmunidad parlamentaria es prevenir e impedir que se inicien procesos penales y/o detenciones que tengan un contenido estrictamente político y con ello se pretenda perturbar el funcionamiento del Congreso o alterar su conformación. El Tribunal Constitucional señaló que esta prerrogativa “no puede considerarse como un derecho o una prerrogativa individual de los congresistas, sino como una garantía institucional del Parlamento que protege la función congresal y al propio Poder Legislativo; es decir, se trata de una prerrogativa institucional” (STC Expediente N° 26-2006-AI/TC: Fundamento jurídico N° 15).

Esta prerrogativa está reconocida en el artículo 93° de nuestra Constitución y desarrollada en el artículo 16° del Reglamento del Congreso. En este último, se establece que la Comisión de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria deberá verificar que la motivación de la solicitud de levantamiento tiene carácter legal y no de índole política, racial, religiosa o de otra naturaleza discriminatoria.

En el año 2006, se implementaron cambios importantes en la normativa que la regula, a partir de la aprobación de la Resolución Legislativa N° 015-2005-CR que modificó el artículo 16° del Reglamento del Congreso, lo que permitió pasar de una inmunidad parlamentaria absoluta que protegía a los legisladores de cualquier procesamiento penal o detención por delito común sin importar la fecha en que se inició el proceso, a una inmunidad parlamentaria relativa que establece límites de temporalidad.

Esta reforma legislativa fue declarada constitucional mediante la emblemática sentencia del Tribunal Constitucional N° 26-2006-AI/TC, que resolvió declarando infundada la demanda de inconstitucionalidad presentada por el excongresista Javier Valle-Riestra Gonzáles Olaechea.

Los ámbitos de protección de la inmunidad parlamentaria son:

- **Ámbito material:**

La inmunidad parlamentaria solo rige para procesos penales, por lo que

los legisladores no están protegidos de acciones civiles o procedimientos administrativos.

Esta prerrogativa está diseñada, en principio, para proteger a los congresistas de procesos penales por delitos comunes, siendo un requisito para la formalización de la investigación preparatoria la autorización de levantamiento de inmunidad parlamentaria emitida por el Congreso, conforme lo establece el artículo 452° del Código Procesal Penal. No obstante ello, esto no impide al Ministerio Público a poder realizar diligencias preliminares por la presunta comisión de un delito común conforme a las reglas del Código Procesal Penal.

En caso los congresistas incurran en la comisión de un delito de función, ellos gozan de la prerrogativa constitucional del antejucio político, reconocida en los artículos 99° y 100° de nuestra Constitución. Las principales diferencias entre ambas prerrogativas son su procedimiento (manejadas por distintas comisiones parlamentarias) y vigencia (mientras la inmunidad parlamentaria dura hasta un mes después de haber cesado el cargo, el antejucio político está vigente hasta cinco años después).

- **Ámbito temporal:**

No están incluidos en el ámbito de protección de esta prerrogativa, los procesos penales iniciados previamente a la elección del congresista (independientemente de la fecha en que se cometió el delito), por lo que estos no se suspenden ni se archivan.

En caso el proceso iniciado previamente, concluya durante el ejercicio del cargo de congresista o hasta un mes después de cesar en sus funciones, y se le imponga una medida de detención, lo que corresponde es iniciar el levantamiento de la inmunidad de arresto.

Cabe señalar, finalmente, que conforme a lo establecido en el artículo 84° del Código Penal, la prescripción de la acción penal se suspende mientras se encuentre pendiente el levantamiento de la inmunidad parlamentaria de los congresistas.



# 03

## Tipos de **Inmunidad Parlamentaria**



### **Inmunidad de proceso**

Es una garantía institucional parlamentaria que impide la apertura de investigación preparatoria fiscal y el proceso penal por delitos comunes contra los congresistas, desde su elección en el cargo hasta un mes después de haber culminado su función (artículo 452.1 del Código Procesal Penal y artículo 16° del Reglamento del Congreso). Cabe precisar que es el Jurado Nacional de Elecciones el órgano encargado de la proclamación de los congresistas electos (STC Expediente N° 26-2006-AI/TC: Fundamento jurídico N° 29).

Por lo tanto, esta garantía procesal penal solamente se habilita si se requiere el levantamiento de inmunidad durante el tiempo en que el congresista ha sido elegido hasta un mes después de culminado su ejercicio. Resulta irrelevante que los presuntos delitos hayan sido cometidos antes o durante su función de congresista, lo que importa es el momento en que se requiere dar inicio del proceso penal (STC Expediente N° 26-2006-AI/TC: Fundamento jurídico N° 29). El procedimiento establecido para el levantamiento de inmunidad de proceso está regulado en el artículo 16° del Reglamento del Congreso.

Se debe tener presente que las investigaciones fiscales y procesos penales contra parlamentarios por delitos comunes y de función (en caso hayan ocupado algún otro cargo público distinto al de congresista) seguirán su curso y no requerirán el levantamiento de inmunidad de proceso, siempre y cuando la formalización de la investigación preparatoria o la instrucción se haya iniciado antes de ser proclamados congresistas.



### **Inmunidad de arresto**

Es una garantía institucional parlamentaria que impide que los congresistas sean detenidos o encarcelados, desde el momento en que son elegidos en el cargo de parlamentario hasta un mes después de culminadas sus funciones (artículo 16° del Reglamento del Congreso). El arresto puede darse a partir de

un proceso penal iniciado previamente a la elección de los congresistas o por un proceso penal iniciado después de ella, lo importante es que el pedido de arresto se presente con posterioridad a la elección de los legisladores y hasta un mes después de cesar en sus funciones.

El Reglamento del Congreso ha establecido cuál es el ámbito de protección de la inmunidad de arresto, sin embargo, no ha precisado el procedimiento correspondiente para este tipo de inmunidad parlamentaria, pues de la lectura del artículo 16° del Reglamento del Congreso, se advierte que el procedimiento establecido está diseñado para la inmunidad de proceso. Asimismo, esta norma no precisa cuáles son los supuestos en que se comprende el arresto (detención preliminar, prisión preventiva y/o penas privativas de la libertad) ni si las órdenes de detención deben de tener la calidad de firmes.

Los vacíos evidenciados sobre la falta de claridad en el procedimiento de levantamiento de la inmunidad de arresto han generado incertidumbre y decisiones distintas respecto de cómo se deben tramitar estos pedidos dentro del Congreso. Un ejemplo de ello son los recientes casos de los excongresistas Benicio Ríos y Edwin Donayre. La solicitud de levantamiento de inmunidad parlamentaria del primero, quien luego de ser condenado en segunda instancia, fue tramitada y aprobada directamente por el Pleno del Congreso (sin pasar por la Comisión de Inmunidad Parlamentaria); mientras que la solicitud del segundo, fue tramitada por la Comisión de Levantamiento de Inmunidad del Congreso y, luego, por el Pleno, quien aprobó el pedido.

El Tribunal Constitucional tampoco ha esclarecido respecto de esta omisión en la regulación del procedimiento parlamentario de levantamiento de la inmunidad de arresto (STC Exp. N° 6-2003-AI, 26-2006-PI o 13-2009-PI), limitando la interpretación constitucional solamente al concepto de inmunidad parlamentaria y la diferencia temporal entre la inmunidad de arresto y de proceso.

En febrero de este año, la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso emitió una opinión consultiva sobre las causales para el levantamiento de la inmunidad parlamentaria de arresto, a partir del caso del excongresista Donayre, quien no contaba en ese entonces con sentencia condenatoria firme.

Entre sus conclusiones, señala que el levantamiento de la inmunidad de arresto debe seguir el mismo procedimiento que el levantamiento de la inmunidad de proceso, y que se requerirá sentencia firme para aprobar dicho pedido; no obstante, mencionan que, de no contar con sentencia firme, se deberá cumplir con el control de convencionalidad y constitucionalidad, bajo responsabilidad de los jueces (2019:3).

Por otro lado, la Corte Suprema de Justicia, en la Autorización del Informe N°

02-2017/CLIP que solicita el levantamiento de inmunidad del ex congresista Benicio Ríos, señala que cuando exista sentencia condenatoria de privación de libertad, sin importar la instancia que lo dictamine, esta conlleva a su ejecución, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 402.1 del Código Procesal Penal, aun cuando se hayan interpuesto recursos impugnatorios contra la sentencia (2018:4).

Finalmente, en los casos donde exista flagrancia delictiva, es decir, cuando se sorprenda al congresista en plena comisión del delito, este debe ser detenido por la autoridad policial y puesto, dentro de las veinticuatro horas siguientes, a disposición del Congreso, para que este autorice o no el levantamiento de la inmunidad de arresto (artículo 93° de nuestra Constitución).

## 4.1 | Constitución 1993: 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.

## 4.2 | Reglamento del Congreso: Inmunidades de arresto y proceso

**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. El 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 quince (15) 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. 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. Lo resuelto por el Pleno es comunicado a la Corte Suprema de Justicia.

## 4.3 | Código Procesal Penal

### Título II - El proceso por delitos comunes atribuidos a congresistas y otros altos funcionarios

#### Artículo 452°. - Ámbito

1. Los delitos comunes atribuidos a los congresistas, al Defensor del Pueblo y a los Magistrados del Tribunal Constitucional, desde que son elegidos hasta un mes después de haber cesado en sus funciones, no pueden ser objeto de investigación preparatoria y enjuiciamiento hasta que el Congreso, o el Pleno del Tribunal Constitucional en el caso de sus miembros, siguiendo el procedimiento parlamentario -o el administrativo en el caso del Tribunal Constitucional- que corresponda, lo autorice expresamente.

2. Si el funcionario ha sido detenido en flagrante delito deberá ser puesto en el plazo de veinticuatro horas a disposición del Congreso o del Tribunal Constitucional, según el caso, a fin de que inmediatamente autorice o no la privación de libertad y el enjuiciamiento.

#### Artículo 453°. - Reglas del proceso y elevación del requerimiento de autorización de procesamiento

1. El proceso penal, en estos casos, se seguirá bajo las reglas del proceso común. En la etapa de enjuiciamiento intervendrá un Juzgado colegiado. El recurso de casación procederá según las disposiciones comunes que lo rigen.

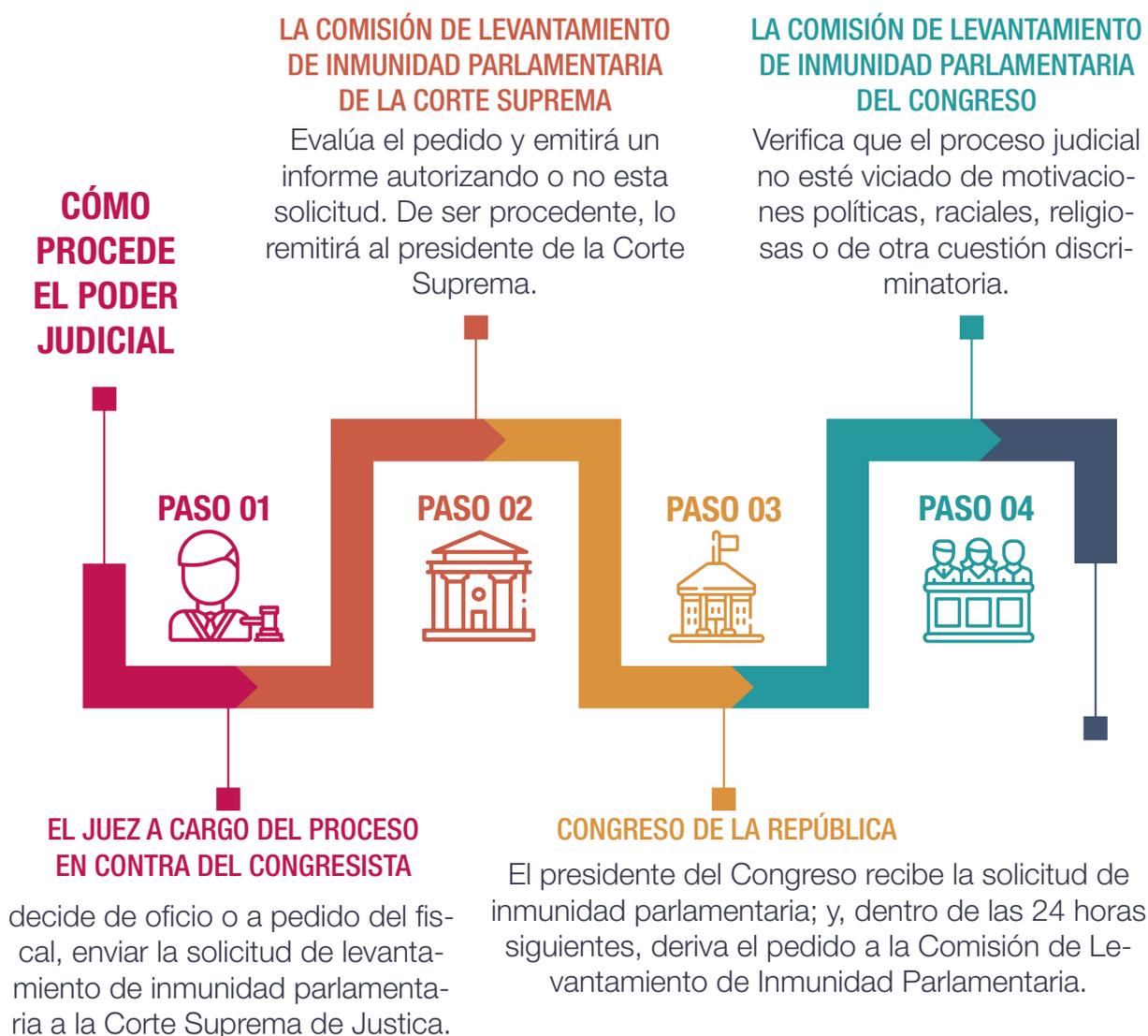
2. Si al calificar la denuncia, el Informe Policial o las indagaciones preliminares, o si en el curso del proceso se advierte que el imputado está incurrido en las disposiciones del artículo anterior, el Juez de oficio o a petición de parte, previa audiencia, elevará los actuados respecto de aquél al Presidente de la Corte Superior correspondiente para que por su conducto se eleven las actuaciones al Congreso o al Tribunal Constitucional, según el caso, a fin de que se expida la resolución de autorización de procesamiento. Desde el momento en que se dicte la resolución, que es inimpugnable, se reservará lo actuado en ese extremo a la espera de la decisión de la autoridad competente, sin perjuicio de continuar la causa si existen otros procesados.

# 05

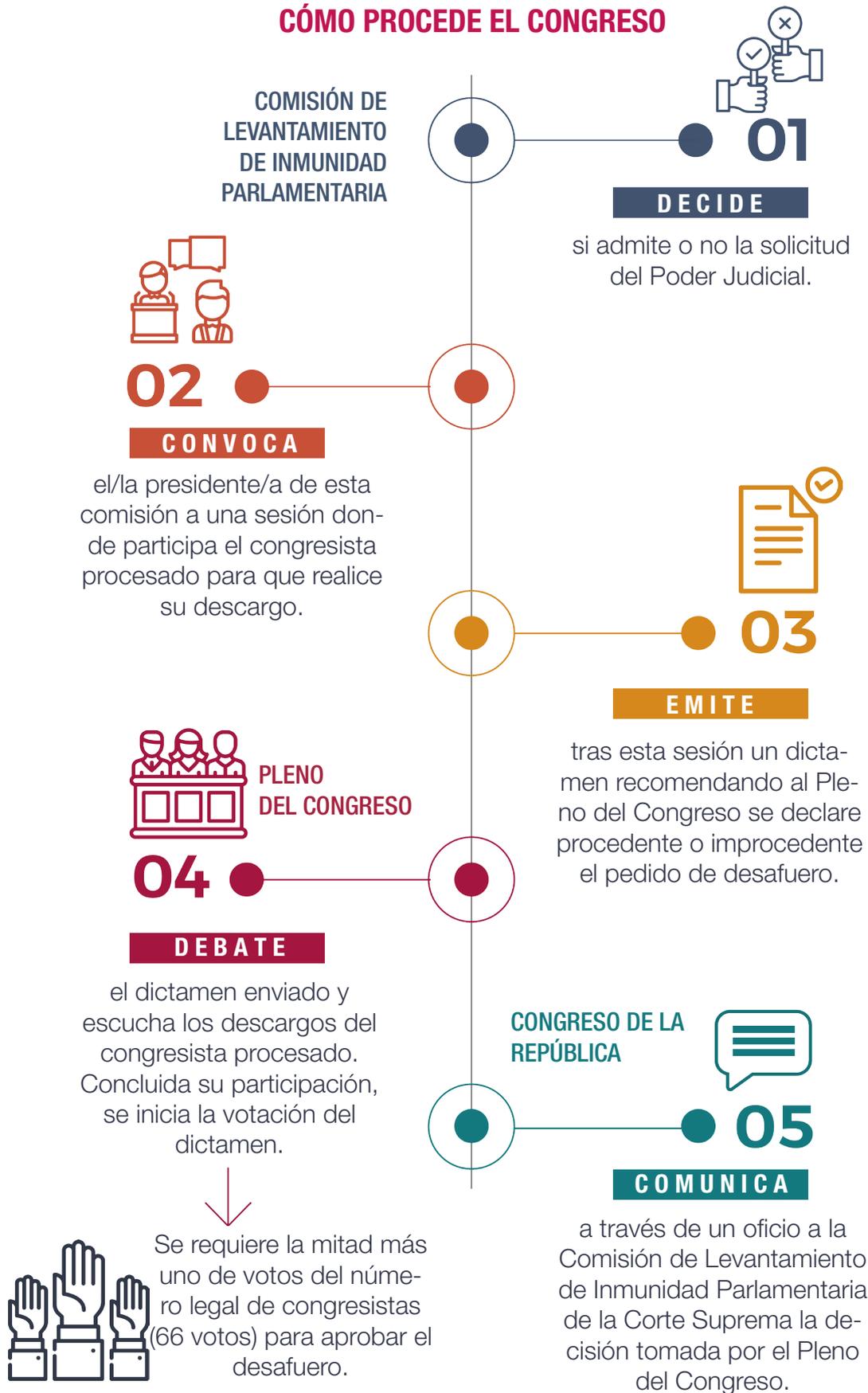
## Procedimiento a seguir para el levantamiento de la Inmunidad Parlamentaria

El procedimiento de levantamiento de inmunidad parlamentaria se lleva a cabo en el Congreso, específicamente en la Comisión de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria, acorde con el artículo 16° del Reglamento del Congreso; y en el Poder Judicial, tanto en el juzgado competente por el delito, como en la Comisión de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria de la Corte Suprema de Justicia, acorde con los artículos 452° y 453° del Código Procesal Penal, y la Resolución Administrativa de la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia de la República N° 009-2004-SP-CS.

Se sigue el siguiente trámite:



## CÓMO PROCEDE EL CONGRESO



# 06

## Legislación Comparada

En América Latina, la inmunidad parlamentaria está presente en 14 países: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, México, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Solamente en 4 países de América Latina no existe esta prerrogativa: Colombia, Honduras, Panamá y Bolivia.

En Colombia se eliminó en la Constitución de 1991, en Honduras se eliminó mediante un Decreto Ley en el año 2003, en Panamá se anuló en el año 2004 producto de una reforma constitucional y en Bolivia se eliminó en la Constitución del año 2009.

En México existe una reforma constitucional de eliminación de la inmunidad parlamentaria aprobada por la Cámara de Diputados en 2018, pero aún no es aprobada por la Cámara de Senadores. (IDEA Internacional: 2019).

En países como Estados Unidos, Australia, Holanda y Canadá no existe la inmunidad parlamentaria mientras que en Alemania, Francia, España e Italia todavía existe.

**I CUADRO 01 I**

 <b>PAÍS</b>	<b>INMUNIDAD PARLAMENTARIA</b>		<b>ÓRGANO COMPETENTE PARA PRONUNCIARSE SOBRE SU LEVANTAMIENTO</b>
	 <b>PROCESO</b>	 <b>ARRESTO</b>	
Argentina	-	●	Congreso
Alemania	●	●	Parlamento Federal
Australia	-	-	-
Canadá	-	-	-
Chile	●	●	Corte Suprema
Colombia	-	-	-
Costa Rica	●	●	Asamblea Constituyente
Ecuador	●	●	Asamblea Legislativa
España	●	●	La Cámara correspondiente
Estados Unidos	-	●	-
Italia	-	●	La Cámara correspondiente
México	●	●	Cámara de Diputados
Reino Unido	-	-	-

**Fuente:** Constituciones de los países analizados por la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política

# 07

## Análisis de la **Situación Actual**

Proética presentó en el año 2018 una solicitud de acceso a la información pública al Congreso de la República para que nos remita información en relación a los procesos de levantamiento de inmunidad parlamentaria de los periodos parlamentarios 2006-2011, 2011-2016 y 2016-2019.

De las solicitudes de levantamiento de inmunidad parlamentaria remitidas por la Corte Suprema de Justicia al Congreso de la República durante el periodo parlamentario 2006 al 2011, se advierte que se presentaron 16 solicitudes en total. De estas, 3 de ellas no fueron discutidas ni revisadas por la Comisión de Levantamiento de la Inmunidad Parlamentaria, mientras que, 4 solicitudes fueron aprobadas por la Comisión y remitidas al Pleno del Congreso. Ninguna de estas solicitudes con sus respectivos dictámenes fue insertada en la Agenda del Pleno, terminando en el archivo. (Ver Cuadro N° 2)

Durante el periodo legislativo 2011-2016, la Corte Suprema de Justicia remitió 14 solicitudes de levantamiento de inmunidad parlamentaria al Congreso. De este número, solo 7 fueron aprobados en la Comisión de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria, y de ellas solo 3 fueron aprobadas por el Pleno del Congreso. Los casos fueron: María López Córdova, Eulogio Romero Rodríguez y Alejandro Yovera Flores. (Ver Cuadro N° 3)

Respecto del periodo legislativo 2016-2019, la Corte Suprema remitió 10 solicitudes de levantamiento de inmunidad parlamentaria al Congreso. De ese número, 4 solicitudes fueron desaprobadas en la Comisión de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria, 4 han sido aprobadas, y queda pendiente 1 solicitud que solo ha sido admitida para su procesamiento. El Pleno del Congreso recibió las 4 solicitudes y sus respectivos dictámenes, de los cuales ha autorizado 2 hasta el momento, se encuentran pendiente la votación de los otros 2. Caso particular es el de Benicio Ríos, cuyo levantamiento de inmunidad se aprobó directamente en el Pleno del Congreso. Los congresistas a quienes se les levantó esta prerrogativa son: Benicio Ríos, Edwin Donayre y Moisés Mamani. (Ver Cuadro N° 4)

En conclusión, podemos advertir que desde el año 2006 al 2019, la Corte Suprema de Justicia de la República presentó en total 40 solicitudes de levantamiento de inmunidad parlamentaria y de ese número, a la fecha, solo 6 solicitudes fueron aprobadas por el Congreso de la República.

## I CUADRO 02 I

### PERIODO DE SESIONES 2006 - 2011



N°	Congresista	Delito(s)	Comisión de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria - Congreso	Pleno del Congreso
01	Nancy Obregón Peralta	Fraude procesal	Procedente	—
02	Martha Acosta Zárate	Fraude procesal	Improcedente	—
03	Juana Huancahuari	Fraude procesal	Improcedente	—
04	Werner Cabrera Campos	Fraude procesal	Improcedente	—
05	Miró Ruiz Delgado	Fraude procesal	Improcedente	—
06	Gloria Ramos Prudencio	Fraude procesal	Improcedente	—
07	Hilaria Supa Huamán	Fraude procesal	Improcedente	—
08	Álvaro Gutiérrez Cueva	Fraude procesal	Improcedente	—
09	Elsa Canchaya	Falsedad ideológica	Improcedente	—
10	Cecilia Chacón	Enriquecimiento ilícito	Improcedente	—
11	Gustavo Espinoza Soto	Difamación	No emitió dictamen	—
12	José Mallqui Beas	Homicidio culposo	Procedente	—
13	Gustavo Espinoza Soto	Calumnia y difamación	No emitió dictamen	—
14	Miró Ruiz Delgado	Tenencia ilegal de armas de fuego / Daño agravado	Procedente	—
15	Carlos Raffo Arce	Peculado	Procedente	—
16	Nancy Obregón Peralta	Disturbios	No emitió dictamen	—

**Fuente:** Área de Archivos del Congreso de la República  
**Elaborado por Proética**

## I CUADRO 03 I

### PERIODO DE SESIONES 2011 - 2016



N°	Congresista	Delito(s)	Comisión de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria - Congreso	Pleno del Congreso
01	María López Córdova	Enriquecimiento ilícito	Procedente	Aprobado
02	Eulogio Romero Rodríguez	Delitos ambientales, delitos de contaminación y contra los recursos naturales	Procedente	Aprobado
03	Alejandro Yovera Flores	Falsa declaración en procedimiento administrativo	Procedente	Aprobado
04	Eulogio Romero Rodríguez	Delitos ambientales	Procedente	Rechazado
05	Rennan Espinoza Rosales	Usurpación agravada	Inadmisible	—
06	Rennan Espinoza Rosales	Resistencia o desobediencia a la autoridad	Procedente	Rechazado
07	Eduardo Nayap Kinin	Falsedad ideológica contra el derecho de sufragio	Procedente	Rechazado
08	Daniel Mora	Difamación agravada	Improcedente	—
09	Heriberto Benítez Rivas	Asociación ilícita para delinquir, receptación, violencia contra la autoridad para impedir el ejercicio de sus funciones	Procedente	Rechazado
10	Víctor Crisólogo Espejo	Asociación ilícita para delinquir, receptación, violencia contra la autoridad para impedir el ejercicio de sus funciones	Procedente	Rechazado
11	Rofilio Neyra Huamaní	Falsa declaración en procedimiento administrativo	Inadmisible	—
12	Virgilio Acuña	Peculado doloso	No se pronunció	—
13	Luis Galarreta	Peculado doloso	No se pronunció	—
14	Walter Acha	Contra la libertad sexual	Inadmisible	—

**Fuente:** Área de Archivos del Congreso de la República  
**Elaborado por Proética**

## I CUADRO 04 I

### PERIODO DE SESIONES 2016 - 2019



N°	Congresista	Delito(s)	Comisión de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria - Congreso	Pleno del Congreso
01	Richard Acuña Núñez	Fraude procesal, uso de documentos públicos y privados falsos	Improcedente	—
02	Wilbert Rosas Beltrán	Peculado doloso y otros	Improcedente	—
03	Edilberto Curro López	Falsedad genérica	Improcedente	—
04	Betty Ananculí Gómez	Falsificación de documento público y uso de documento público falso	Improcedente	—
05	Benicio Ríos	Colusión agravada	—	Aprobado
06	Edwin Donayre	Peculado	Procedente	Aprobado
07	Yesenia Ponce	Falsedad genérica	Procedente	Pendiente
08	Moisés Mamani	Tocamientos indebidos	Procedente	Aprobado
09	Moisés Mamani	Falsedad ideológica y Falsedad genérica	Procedente	Pendiente
10	Betty Ananculí Gómez	Falsa declaración en procedimiento administrativo y falsedad genérica	Admitida	Pendiente

**Fuente:** Área de Archivos del Congreso de la República  
**Elaborado por Proética**

Proética 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.

Como se ha señalado arriba, del análisis de las estadísticas sobre solicitudes de levantamiento de inmunidad parlamentaria aprobadas durante el periodo 2006 – 2019, se evidencia que existe una gran diferencia entre los pedidos presentados por la Corte Suprema (40 solicitudes) y los aprobados por el Congreso (6 solicitudes). Esta situación viene generando preocupación desde hace varios años y ha

orillado a los especialistas a preguntarse: ¿Por qué las solicitudes son rechazadas en la Comisión de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria y en el Pleno? ¿Esta prerrogativa se ha convertido en un privilegio que favorece a la impunidad? ¿Es necesaria la reforma de la normativa que la regula o es mejor pensar en su eliminación definitiva?

Ante esta grave situación y teniendo en cuenta el contexto actual del debate sobre esta prerrogativa, creemos importante exponer y revisar las dos principales propuestas de reforma de la inmunidad parlamentaria presentadas al Congreso de la República. De acuerdo a lo evidenciado, el parlamento no brinda las garantías mínimas para decidir de manera imparcial sobre las solicitudes de levantamiento de inmunidad parlamentaria.



### DESCONTEÑO CIUDADANO

66% de los peruanos está de acuerdo que los procesos de inmunidad parlamentaria sean decididos por la Corte Suprema de Justicia, según Ipsos.



### CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Es considerado la SEGUNDA INSTITUCIÓN MÁS CORRUPTA del país, según la X Encuesta Nacional sobre Percepción de la Corrupción de Proética.



### CASO EDWIN DONAYRE

El congresista de Alianza para el Progreso fue condenado a cinco años de prisión efectiva por el delito de PECULADO. Hoy se encuentra prófugo de la justicia.

## 9.1 | Propuesta de revisión a cargo del Poder Judicial

En diciembre de 2018, el gobierno del presidente Martín Vizcarra, mediante Resolución Suprema N° 228-2018-PCM, decidió crear la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política a fin de presentar propuestas de medidas integrales que permitan la mejora y el fortalecimiento de las instituciones del sistema democrático y del Estado Constitucional de Derecho. El 4 de marzo de 2019, la comisión presentó su informe final en el que se incluyen 12 proyectos de ley de reformas.

Una de las propuestas de la comisión es la reforma de la prerrogativa de inmunidad parlamentaria. Esta propuesta fue posteriormente acogida por el Poder Ejecutivo en el Proyecto de Ley N° 4416-2018-PE, presentado el 4 de junio del presente año, 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.

No pueden ser procesados ni detenidos sin previa autorización de la Corte Suprema de Justicia de la República, salvo el caso de delito flagrante, desde que son elegidos hasta un mes después de haber cesado en sus funciones. El pronunciamiento sobre el pedido del levantamiento de inmunidad debe darse dentro del plazo improrrogable de treinta (30) días hábiles tras ser recibido. En caso de ser detenido por delito flagrante, el congresista será puesto inmediatamente a disposición de la Corte Suprema de Justicia de la República, con conocimiento del Fiscal de la Nación. No es necesario el levantamiento de inmunidad para la detención o continuar con el juzgamiento de un congresista por los procesos iniciados antes de su elección. En tales casos, no se requiere pronunciamiento alguno de la Corte Suprema de Justicia de la República o del Congreso. Los procesos penales contra congresistas que se deriven del levantamiento de la inmunidad parlamentaria o de la comisión de delito flagrante son de competencia exclusiva de la Corte Suprema de Justicia.

Corresponde al Pleno del Congreso, con el voto de los dos tercios del número legal de sus miembros, suspender o no al congresista mientras dure el

proceso iniciado en su contra cuando se trate de delitos dolosos con pena mayor a cuatro años.»

Actualmente, el Código Procesal Penal en sus artículos 452° y 453° establece que los procesos por delitos comunes atribuidos a congresistas se rigen bajo las reglas del proceso común, es decir, los congresistas procesados o detenidos que gocen de la protección de la inmunidad parlamentaria no tienen establecido un proceso distinto al de cualquier ciudadano. Esto quiere decir, que son investigados por cualquier fiscal y procesados por cualquier juez según su jurisdicción y competencia. Situación distinta, en comparación a la del antejuicio político, que sí establece un proceso especial y requiere la participación de magistrados supremos designados para ver estos casos.

Como se ha reseñado, en la legislación actual, la Corte Suprema de Justicia interviene como nexo entre el órgano jurisdiccional a cargo del proceso y el Congreso de la República, encargado de autorizar el levantamiento de la inmunidad parlamentaria. Así, la Comisión de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria de Corte Suprema es quien recibe y revisa las solicitudes de levantamiento de esta prerrogativa enviados por los órganos jurisdiccionales. En caso de que la Comisión verifique el cumplimiento de los requisitos materiales y formales que establece su reglamento (aprobado por Resolución Administrativa de Sala Plena de la Corte Suprema N° 009-2004-SP-CS), remite las solicitudes al presidente del Poder Judicial, quien presenta el pedido al presidente del Congreso, a fin de continuar con el procedimiento parlamentario establecido.

Con la modificación planteada en este proyecto de ley no se elimina la prerrogativa de la inmunidad parlamentaria, considerándola aún necesaria para proteger a los congresistas de denuncias con contenido político o que pretendan perturbar el funcionamiento del Congreso. Lo que propone, en primer lugar, es eliminar la participación del Congreso como institución competente para otorgar la autorización de levantamiento; en segundo lugar, establece que no es necesario solicitar el levantamiento de la inmunidad de arresto para los procesos penales iniciados antes de su elección como congresistas; y, en tercer lugar, crea un fuero especial para los congresistas procesados por delitos comunes.

Así, de aprobarse esta reforma, no solo se dejará en manos de la Corte Suprema de Justicia la autorización del levantamiento de inmunidad parlamentaria, fijando el plazo de 30 días hábiles para pronunciarse sobre el pedido, sino, sobre todo, se designa a la Corte Suprema como la competente para procesar, juzgar y sancionar a los congresistas imputados por la comisión de delitos comunes.

Los argumentos a favor de esta modificación son:



Foto: Agencia Andina



Se reduce la politización de la denuncia.



Se reduce la protección política pues el levantamiento de la inmunidad dejaría de ser objeto de negociaciones y acuerdos entre las fuerzas políticas del Parlamento.



Se asigna la función del levantamiento de inmunidad y procesamiento de los congresistas a la Corte Suprema, debido a que está conformada por jueces de la más alta jerarquía dentro del Poder Judicial, y, por ello, se encuentran menos expuestos a presiones o amenazas externas; además, tienen mayor visibilidad y pueden fijar criterios jurisprudenciales para todo el sistema de justicia penal.

Sin embargo, la reforma plantea el traslado de esta potestad a la Corte Suprema. Creemos que para que no se vuelva a repetir lo sucedido en estos años en el Congreso, se requiere que se garantice la independencia e imparcialidad de los magistrados a cargo del levantamiento de la inmunidad, estando ajenos a cualquier tipo de presión o negociación a cambio de proteger a los congresistas procesados. Lamentablemente, los últimos dos años advertimos la infiltración del poder político y económico en los niveles más altos del Poder Judicial y Ministerio Público, así como graves actos de corrupción, tal como evidenciaran los audios del caso conocido como “Los Cuellos Blancos del Puerto”.

Cabe mencionar que, a fines del mes de mayo, la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso rechazó y archivó la propuesta del Poder Ejecutivo que reforma de la inmunidad parlamentaria. Ello motivó a que el Presidente del Consejo de Ministros plantee el pedido de cuestión de confianza al Parlamento, con la finalidad de aprobar en esencia cinco proyectos de ley del paquete de proyectos de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política. Entre ellos se encuentra uno nuevo sobre inmunidad parlamentaria, que no se diferencia en mayor medida al que el Congreso había archivado.

Luego de haberse aprobado el pedido de cuestión de confianza por parte del Pleno del Congreso, se abre nuevamente el debate parlamentario respecto de esta propuesta del Ejecutivo. Este proyecto, como los otros, no debería de desvirtuarse, pues, de lo contrario, el gobierno podría entender que se ha rechazado la cuestión de confianza, y abriría la posibilidad de cerrar el Congreso.

## 9.2 | Propuesta de eliminación de la inmunidad parlamentaria

Existe una corriente cada vez más fuerte entre los especialistas que sostienen que el destino de la prerrogativa de la inmunidad parlamentaria es su eliminación. En Latinoamérica son cuatro los países en los que esta prerrogativa ya no existe, Colombia, Honduras, Panamá y Bolivia, cada uno con sus matices.

Los fundamentos que sostienen la propuesta de eliminación de la inmunidad parlamentaria son los siguientes:

- 1 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.
  - 2 A pesar de que tenga como finalidad la protección del funcionamiento institucional del Congreso, termina protegiendo a congresistas de forma particular.
  - 3 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.
  - 4 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.
- 

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

## Código Procesal Penal.

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 incurrir en delitos de función, a fin de verificar los beneficios de este fuero especial.



# Bibliografía

- 1993. Congreso de la República. Constitución Política del Perú. Consulta: 10 de mayo de 2019. <http://www.congreso.gob.pe/Docs/files/constitucion/Constitucion-politica-08-04-19.pdf>
- 1995. Reglamento del Congreso de la República. Consulta: 10 de mayo de 2019. <http://www.congreso.gob.pe/Docs/files/reglamento/reglamento-congreso-10-03-18.pdf>
- 2004. Corte Suprema de Justicia de la República. Resolución Administrativa de Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia de la Republica N° 009-2004-SP-CS. Consulta: 12 de mayo de 2019. [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendo-cbib/con3\\_uibd.nsf/BDA1B5D18EAC2E4505257906007907F0/\\$FILE/Resol.Ad.009-2004-SP-CS.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendo-cbib/con3_uibd.nsf/BDA1B5D18EAC2E4505257906007907F0/$FILE/Resol.Ad.009-2004-SP-CS.pdf)
- 2007. Tribunal Constitucional. Sentencia del Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional del 8 de marzo de 2007. Proceso de Inconstitucionalidad. Exp. N° 0026-2006-PI/TC. Consulta: 10 de junio de 2019. <http://tc.gob.pe/jurisprudencia/2007/00026-2006-AI.pdf>
- 2008. LATORRE, Derik. “Inmunidad Parlamentaria”. Derecho & Sociedad. Lima, número 31. Consulta: 10 de mayo de 2019. <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechosociedad/article/view/17402/17684>
- 2017. Proética. X Encuesta Nacional sobre la Percepción de la Corrupción. Consulta: 10 de mayo de 2019. <https://www.proetica.org.pe/wp-content/uploads/2018/08/Pro%C3%A9tica-X-Encuesta-Nacional-sobre-Corrupci%C3%B3n-1-6.pdf>
- 2017. ROSALES, Leonardo. La inmunidad parlamentaria como mecanismo de impunidad y riesgos de corrupción en el congreso peruano. Trabajo Académico para optar el grado de segunda especialidad en Prevención y Control de la Corrupción. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Facultad de Derecho. Consulta: 10 de mayo de 2019. <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/10141>
- 2018. Congreso de la República. Proyecto de Ley N° 2613/2017-CR. Consulta: 9 de mayo de 2019. [http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016\\_2021/Proyectos\\_de\\_Ley\\_y\\_de\\_Resoluciones\\_Legislativas/PL0261320180322.pdf](http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL0261320180322.pdf)

- 2018. DATUM. Sondeo de opinión sobre la inmunidad de los congresistas. Consulta: 10 de mayo de 2019. <http://www.datum.com.pe/estudios>
- 2018. Corte Suprema de Justicia de la República. Autorización del Informe N° 02-2017/CLIP de la Comisión de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria, Consulta: 10 de junio de 2019. <https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/5657dc0046f4047e8e97df5d3cd1c288/CLIP-02-2017-AUTORIZA-CI%C3%93N.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=5657dc0046f4047e8e97df-5d3cd1c288>
- 2019. IDEA Internacional – Perú & Unión Europea – Perú. Infografía sobre la inmunidad parlamentaria en América Latina. Red social Facebook. Consulta: 10 de mayo de 2019. <https://www.facebook.com/ideaanperu/photos/a.1578138242506496/2244416472545333/?type=3&theater>
- 2019. Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política. Informe Final de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política. Lima. Consulta: 9 de mayo de 2019. <https://www.gob.pe/institucion/presidencia/informes-publicaciones/267698-informe-final-de-la-comision-de-alto-nivel-para-la-reforma-politica>
- 2019. Congreso. Comisión de Constitución y Reglamento. Informe de Opinión Consultiva N° 02-2018-2019. Consulta: 10 de junio de 2019. [http://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2018/ConstitucionReglamento/files/sobre\\_las\\_causales\\_para\\_el\\_levantamiento\\_de\\_inmunidad\\_parlamentaria\\_de\\_arresto.pdf](http://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2018/ConstitucionReglamento/files/sobre_las_causales_para_el_levantamiento_de_inmunidad_parlamentaria_de_arresto.pdf)
- 2019. Congreso de la República. Proyecto de Ley N° 4192/2018-PE. Consulta: 10 de mayo de 2019. [http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016\\_2021/Proyectos\\_de\\_Ley\\_y\\_de\\_Resoluciones\\_Legislativas/PL0419220190410.pdf](http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL0419220190410.pdf)
- 2019. Congreso de la República. Proyecto de Ley N° 4416/2018-PE. Consulta: 10 de junio de 2019. [http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016\\_2021/Proyectos\\_de\\_Ley\\_y\\_de\\_Resoluciones\\_Legislativas/PL0441620190604..pdf](http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL0441620190604..pdf)
- 2019. IPSOS. Opinión Data. Perú, abril 2019. Consulta: 10 de mayo de 2019. [https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2019-04/opiniondata\\_abr19.pdf](https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2019-04/opiniondata_abr19.pdf)



Con el apoyo de:



**Síguenos en:**

 [proetica\\_peru](https://www.instagram.com/proetica_peru)

 [/ProeticaPeru](https://www.facebook.com/ProeticaPeru)

 [@ProeticaPeru](https://twitter.com/ProeticaPeru)

 [Proetica Perú](https://www.youtube.com/ProeticaPeru)