

IDEELE - Revista del Instituto de defensa legal N° 195

<http://www.revistaideele.com/node/532?page=0%2C3>

## **La inmunidad no debe ser un privilegio personal**

**Víctor García Toma**

Ex miembro del Tribunal Constitucional

Las prerrogativas parlamentarias aluden, en sentido genérico, al conjunto de derechos y garantías que la Constitución ofrece al Parlamento como institución y a sus miembros de manera individual, a efectos de salvaguardar su independencia, el libre y normal desempeño de sus funciones y su seguridad personal.

En ese sentido, la trascendencia de las funciones del Congreso de la República — fundamentalmente las relativas a las de carácter deliberativo-resolutivo y de control— impelen al otorgamiento de un conjunto de derechos y garantías de naturaleza eminentemente política. Ellas derivan de la esencia misma del órgano legislativo y expresan una condición necesaria para el cabal ejercicio de la función parlamentaria.

Esta pluralidad de derechos y garantías recibe el nombre de prerrogativas en razón de que se otorgan como consecuencia de la necesidad de defensa de la función parlamentaria. Éstas no deben ser consideradas, de modo alguno, como privilegios de índole personal o social. No se establecen para favorecer el “interés” del congresista a quien protegen y benefician, sino en favor del Parlamento en sí; o sea, en aras de la voluntad popular por él representada.

Es evidente que parte de la fortaleza congresal descansa en la existencia de las denominadas prerrogativas parlamentarias, ya que su vulneración se reputa efectuada contra el propio Parlamento. Sin embargo también exige su adecuado uso a efectos de no consolidar forma alguna de impunidad. Tales prerrogativas son la inviolabilidad y la inmunidad.

Se puede definir la inmunidad como aquella garantía procesal de naturaleza político-constitucional por la cual los miembros del Congreso no pueden ser objeto de detención policial ni procesamiento judicial sin que exista de manera previa una autorización expresa del Congreso.

Desde una perspectiva histórica, sus orígenes se remontan a la práctica política de no detención ni procesamiento en favor de los Tribunales de la Plebe en la antigua república romana.

En esa misma línea, los miembros de las asambleas medievales tampoco podían ser detenidos ni procesados por las actividades que hubieren podido realizar en tal condición.

La praxis política de la época engendrará el concepto de que la exención de procesamiento y detención alcanzará fundamentalmente el ámbito penal.

En nuestro país, la prerrogativa parlamentaria de la inmunidad aparece en la Constitución de 1823.

Esta garantía procesal de naturaleza político-constitucional presenta la excepción de la detención del congresista que fuere sorprendido en la comisión flagrante de un ilícito penal, en cuyo caso será puesto inmediatamente a disposición del Congreso para el respectivo pronunciamiento sobre su suerte futura.

La existencia de la autorización parlamentaria para suspender la prerrogativa de la inmunidad constituye un requisito de procedibilidad sin el cual el acto de detención o procesamiento devendría una manifestación de atropello, abuso o ilegalidad.

Ahora bien: la inmunidad protege única y exclusivamente contra el procesamiento en materia penal, en razón de la amenaza o posibilidad de privación o limitación del ejercicio de la libertad personal, cuya motivación pudiera tener origen en un acto de venganza o intimidación política. Ergo, no se extiende al resto de la tipología de procesos judiciales, ya que con la tramitación de éstos no se impide ni se pone en peligro la continuación del ejercicio de la función parlamentaria.

Por ello la inmunidad no se esparce al ámbito civil, laboral, etcétera, en virtud de no tener éstos relación directa con la defensa de la libertad personal; razón por la cual, de permitirse esa extensión, se convertiría en la práctica en un verdadero e injustificado “privilegio”.

En principio, el pronunciamiento que expida el Parlamento es irrevocable; esto es, la no autorización se entiende como inmodificable, salvo que posteriormente, y como consecuencia de un nuevo pedido judicial, se acredite la existencia de inéditos acontecimientos o indicios razonables que hagan viable la reconsideración de ese pronunciamiento.

La garantía procesal de la inmunidad protege al congresista desde el momento mismo del acto de su proclamación como parlamentario electo por el Jurado Nacional de Elecciones, y se prolonga hasta un mes después del vencimiento de su periodo de gestión.

Tal garantía procesal solo lleva consigo la suspensión del plazo de prescripción de la acción penal. Por ende, este plazo recién se computa luego del vencimiento anteriormente aludido, o se suma al ya corrido con anterioridad a su proclamación como congresista.

Avalan esta consideración los argumentos siguientes:

1. El goce de la prerrogativa de la inmunidad parlamentaria no puede llevar *per se* a la exoneración de responsabilidad penal.
2. El goce de la prerrogativa de la inmunidad parlamentaria no puede atentar perpetuamente, cumplido el proceso de representación, contra la exigencia judicial de que se responda por la imputación de la comisión de un ilícito penal.

En resumidas cuentas, un parlamentario puede ser procesado penalmente por la supuesta comisión de un delito solo cuando se acredita el *placet* o autorización respectiva; pero al pasar a la condición de ex parlamentario puede ser objeto de dicho procesamiento.

La solicitud de levantamiento de la prerrogativa de la inmunidad parlamentaria solo puede ser hecha por la Corte Suprema. Entonces la autorización de procesamiento puede llevar o no al desafuero del parlamentario supuestamente comprometido en la comisión de un ilícito penal.

Al respecto, veamos lo siguiente:

1. La autorización con levantamiento de fuero consiste en la concesión de permiso para que el parlamentario imputado sea objeto del procesamiento judicial.

2. La autorización con desafuero consiste en la concesión de permiso para que el parlamentario imputado sea objeto de procesamiento judicial; sin embargo, adicionalmente queda suspendido en sus funciones congresales.

Esta suspensión queda sujeta a las resultas del pronunciamiento jurisdiccional. La consecuencia de este pronunciamiento jurisdiccional puede generar lo siguiente:

1. La remoción del cargo y el llamamiento del accesitario. Ello en función de un fallo condenatorio.

2. El levantamiento de la medida de suspensión en el cargo. Ello en función de un fallo absolutorio. En este caso, el parlamentario queda inmediatamente reincorporado en sus funciones, reintegrándosele todas las prerrogativas parlamentarias que le confiere la Constitución. Evidentemente, ello se producirá siempre que dicho fallo absolutorio se produzca dentro del periodo para el cual fue elegido.

Asimismo, es conveniente precisar que la autorización con simple levantamiento de fuero — esto es, sin suspensión de la función parlamentaria— se sustenta en que la investigación judicial no interferirá con el usual desarrollo de las actividades congresales (no existe orden de detención).

En caso de que la detención fuese necesaria, el Parlamento deberá, previamente, ampliar el *placet* disponiendo el desafuero.

La autorización parlamentaria de procesamiento, e incluso el desafuero del parlamentario denunciado por la supuesta comisión de un ilícito penal, no implica una decisión de naturaleza judicial, sino el mero ejercicio de una competencia política, en el que se discierne sobre la intencionalidad y razonabilidad del pedido judicial.

La autorización congresal es, *strictu sensu*, una específica y concreta decisión política.

La motivación —ineludible para garantizar la validez de la autorización o no autorización— opera en función de la determinación de la existencia o inexistencia de un móvil político en la interposición y tramitación de la denuncia penal. Para ello, subsidiariamente, deberá evaluarse la razonabilidad de los indicios de la comisión de un ilícito.

Esa decisión política, con prescindencia de su sentido favorable o desfavorable para el congresista impetrado, no conlleva una determinación jurídica de culpabilidad o inocencia.

El Congreso, en estos casos, decide si la actuación judicial está inspirada o no por la intención maliciosa de privar al parlamentario de la posibilidad de ejercer su función.

Por otro lado, en la hipótesis descrita en la parte in fine del artículo 93 de la Constitución —relativa a la exención de la detención o arresto de un parlamentario cuando fuere sorprendido en la comisión flagrante de un delito—, cabe exponer lo siguiente:

La flagrancia hace alusión a la detención en el momento mismo de su ejecución (en este caso, un delito).

El parlamentario sorprendido y arrestado en esta particular y específica situación, debe ser puesto a disposición del Congreso o de la Comisión Permanente, según sea el caso, dentro de las veinticuatro horas en que se produce la privación de su libertad.

Con la dación de cuenta de dicha detención, se deberá remitir toda la información pertinente a los hechos materia de controversia. El Parlamento, ya sea a través del Pleno o de la Comisión Permanente, deberá pronunciarse ineludiblemente sobre el caso.

La autorización para el procesamiento del parlamentario, lleva por lo común al desafuero del congresista.

La autorización de procesamiento implica que el parlamentario puede ser juzgado única y exclusivamente por los hechos que originaron el *placet* parlamentario.

Debe advertirse que el denominado desafuero parlamentario no implica la descalificación política o moral del afectado, ni tampoco le impide recobrar posteriormente, una vez aclarado el problema judicial, sus respectivas funciones. Tampoco conlleva prejuzgamiento ni anticipo de juicio sobre el proceso judicial en sí.

El Congreso tiene facultades *in totum* para pronunciarse sobre la autorización de procesamiento —con desafuero o sin él— o sobre la no autorización de él.

Es dable advertir que esta negativa, en caso de no encontrarse debidamente fundamentada, puede acarrear el rechazo de la tenaz y vigorosa opinión pública. Una errada decisión sobre la materia puede conducir al Parlamento al descrédito y al repudio ciudadano.

La inmunidad es una garantía procesal irrenunciable. El parlamentario no puede despojarse *per se* de la inmunidad, sino, a lo sumo, solicitar al Congreso que proceda a la autorización de su procesamiento. Ese pedido no tiene carácter vinculante; es decir, puede ser desestimado por el Congreso.

El Congreso de la República, mediante resolución legislativa 015-2005-CR, ha establecido que la inmunidad parlamentaria no protege a los congresistas contra las acciones de naturaleza diferente de 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, que no se paralizan ni suspenden.

Con esta medida se ha puesto coto a la impunidad que alcanzaban los congresistas por actos cometidos antes de su elección como tales.

No obstante lo expuesto, la historia reciente acredita a un Parlamento moroso y despreocupado en la tramitación de los pedidos judiciales, lo que es observado con indignación por la ciudadanía.

Finalmente, es pertinente establecer una distinción básica entre la no responsabilidad que asegura la inviolabilidad parlamentaria y la inmunidad. En el primer caso se trata de una facultad que, por sus consecuencias, deviene imperecedera, indeleble, inextinguible y eterna. Así, pues, las declaraciones y votos formulados en el ejercicio de la función jamás acarrearán la intervención jurisdiccional. Es decir, ni durante ni después de haberse vencido el periodo de representación ellos traerán consecuencias contra su emisor.

En el segundo caso, efectuada la autorización o concluida la actividad parlamentaria, es procedente la intervención jurisdiccional. En este contexto, el parlamentario suspendido —o el ex parlamentario— puede sufrir las consecuencias jurídicas de la comisión de determinados actos de implicancia penal.

Es necesario distinguir lo que significa una prerrogativa funcional que genera irresponsabilidad, de la garantía procesal de la inmunidad, que simplemente establece condiciones extraordinarias para llevar a cabo un juzgamiento judicial. En la inviolabilidad se trata de una limitación de los alcances del Código Penal, en tanto que en la inmunidad se hace referencia a una substracción temporal de un sujeto a dicha norma. Se trata, a lo sumo, de un impedimento que posterga el proceso jurisdiccional hasta que se hayan producido y ejercitado ciertos actos de naturaleza política (autorización parlamentaria, con o sin desafuero).