

Análisis sobre el levantamiento de la inmunidad parlamentaria en el caso del congresista Benicio Ríos¹

El pasado 13 de abril, el Poder Judicial dispuso una orden de captura contra el Congresista Benicio Ríos Ocsa luego de haber sido sentenciado a 7 años de pena privativa de la libertad por los delitos de cohecho pasivo propio y colusión. La resolución toma en cuenta lo dicho por la Comisión de Levantamiento de la Inmunidad Parlamentaria de la Corte Suprema de Justicia que establece la “prosecución de la causa”, ya que el congresista no se encontraba protegido por la inmunidad parlamentaria debido a que su proceso penal se inició antes de su elección como tal. No obstante, voces desde el Congreso cuestionaron la medida aduciendo que antes de la detención debió pasarse por un proceso de levantamiento de inmunidad. En este contexto, el abogado del congresista (quien está prófugo) interpuso una demanda de Hábeas Corpus.

Este escenario da ocasión para analizar dos puntos controversiales. El primero está relacionado con la discusión entre el Poder Judicial y el Congreso. En este caso ¿Es requisito previo el levantamiento de la inmunidad parlamentaria? El segundo se relaciona con la procedencia del Hábeas Corpus. ¿Existe algún derecho vinculado a la libertad que pueda estar siendo vulnerado por la resolución que ordena la captura? Este artículo pretende dar respuesta a ambas interrogantes.

1. Levantamiento de la inmunidad parlamentaria

En palabras de Latorre, la inmunidad puede definirse en un sentido amplio como la indemnidad que tienen los representantes del parlamento respecto de las acciones judiciales que en su contra pudieran promover el gobierno o los particulares y en un sentido estricto como el no ser detenidos ni procesados sin autorización del congreso². Su origen se remonta al derecho inglés, con la institución *freedom from arrest or molestation* que impedía que los parlamentarios fuesen detenidos durante sus periodos de sesiones³ y, luego, a la Francia revolucionaria como una expresión más de la soberanía parlamentaria⁴.

Nuestra Constitución contempla la figura de la inmunidad en el artículo 93 en el que se establece que los congresistas no pueden ser procesados ni presos sin previa autorización del Congreso⁵. El Código Procesal Constitucional, luego de repetir la misma fórmula, agrega que dicha prerrogativa no protege a los congresistas en acciones diferentes a la penal ni contra procesos penales iniciados antes de su elección⁶. De manera que la inmunidad

¹ Esta nota fue elaborada por Alejandro Silva Cárdenas, Miguel Loayza y Alessandra Mayanga Polanco, alumnos de la Clínica de Derecho en lucha contra la corrupción y lavado de activos (2018-1). Fue revisado por el Equipo Anticorrupción del IDEHPUCP. Asimismo, fue publicado en el Boletín N° 3-2018. Anticorrupción y Justicia Penal.

² LATORRE, D. (2008). La Inmunidad Parlamentaria. *Derecho y Sociedad*, 31, pp. 164.

³ GARCÍA CHÁVARRI, A. (2008). Cuando las prerrogativas parlamentarias favorecen la inmunidad Algunas anotaciones críticas a la labor del Congreso. *Derecho y Sociedad*, 31, pp. 120-121

⁴ TIRADO, J. A. (1996). Inmunidad parlamentaria y derechos fundamentales: apuntes en torno al caso del congresista Javier Noriega. *IUS ET VERITAS*, 12, pp. 90.

⁵ Art. 93 de la Constitución Política del Perú “(...) No pueden ser procesados ni presos sin previa autorización del Congreso o de la Comisión Permanente, dese 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.”

⁶ Art. 16 Reglamento del Congreso de la República: “(...) La inmunidad parlamentaria no protege a los Congresistas contra las acciones de naturaleza diferente a la pena, que se ejerzan en su contra, ni respecto de

implica el requisito de la autorización previa para procesar o arrestar a un congresista siempre y cuando estos tengan naturaleza penal y sean iniciados luego de haber sido elegidos como tales. No obstante, este es solo un acercamiento de los diferentes que puede haber a ambos textos legales.

Determinar el contenido de las disposiciones antes señaladas pasa por un proceso de interpretación. Recordemos que, como señala Guastini⁷, dicho proceso interpretativo parte de reconocer que existe una diferencia entre disposición y norma. Interpretar consiste en elegir uno de varios enunciados normativos que pueden desprenderse de una misma disposición. En el presente caso podemos extraer diferentes enunciados normativos a partir del texto del artículo 93 de la Constitución y el 16 del reglamento del Congreso. Será tarea del legislador y/o el juez señalar cuál de estos enunciados es finalmente vinculante.

Podemos constatar este proceso haciendo un examen de la sentencia Exp. N° 0026-2006-PI/TC, donde se analizó la constitucionalidad de la modificación del artículo 16 del reglamento del Congreso que excluía la inmunidad para procesos contra congresistas que hubieran iniciado antes de su elección. El demandante, en ese entonces, señalaba que dicha modificatoria contravenía el artículo 93 de la Constitución en tanto que este último establecía una protección amplia que abarcaba también los supuestos que la norma objeto de discusión estaba excluyendo.

El Tribunal Constitucional reconoció que de la disposición del artículo 93 reseñada podían extraerse dos enunciados normativos. Puesto que el texto constitucional no estableció expresamente si la inmunidad de proceso comprendía a los procesos penales iniciados con anterioridad a la elección, era posible tener dos interpretaciones de la misma: una amplia, que protegería al congresista frente a cualquier proceso penal incluso iniciado con anterioridad a su elección, y otra estricta, que excluía del ámbito de protección de la inmunidad los procesos iniciados con anterioridad a la elección. Esta última interpretación se fundamentaba en que las prerrogativas debían ser interpretadas restrictivamente, más aun cuando constituye un límite a la tutela jurisdiccional efectiva y al principio de igualdad⁸.

Aunque tal propuesta interpretativa la propone el demandado, el Tribunal la acepta y establece que corresponde al Congreso de la República adoptar cualquiera de ellas conforme a la natural evolución de las instituciones parlamentarias y al fin constitucional que esta persigue en tanto que en ambas posibilidades interpretativas se protege el núcleo esencial de la garantía institucional de la inmunidad de proceso, esto es, la autorización del Congreso para levantar la inmunidad⁹.

En aquella oportunidad el Tribunal consideró que la inmunidad parlamentaria solo tenía sentido si servía para el buen funcionamiento del Congreso y el desarrollo democrático de un país¹⁰, de manera que esta institución debía ser matizada en función del fin democrático que perseguía (principio que estaba recogido en los artículos 3, 43 y 45 de la Constitución). Parte importante de ese fin, según la sentencia, es la función de representación que tienen los congresistas. Sin embargo, para aquel entonces (como ahora) la credibilidad del Congreso era muy baja y la figura de la inmunidad no ayudaba a que esa situación cambie,

los procesos penales iniciados ante la autoridad judicial competente, con anterioridad a su elección, los que no se paralizan ni suspenden.”

⁷ Véase Guastini, R. (2014). Interpretar y argumentar. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

⁸ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Exp N°0026-2006-PI/TC. Sentencia. Fundamento 25

⁹ *Ibid.* Fundamento 27

¹⁰ *Ibid.* Fundamento 17

pues de las 41 solicitudes de levantamiento, solo dos fueron declaradas procedentes¹¹. Era necesario un cambio en la percepción sobre la labor de dicha institución, lo cual sí podía hacerse pues la Constitución, como norma viva, requiere ser actualizada para que no quede desfasada de la realidad. Por lo cual justificó el cambio de interpretación de la Constitución en tanto que iba acorde con las necesidades de legitimación del Congreso¹².

No obstante, el análisis no se quedó allí. El Tribunal hizo otra distinción: la inmunidad de arresto y la inmunidad de proceso. Si bien dicha distinción ya se hacía traslucir en la misma Constitución cuando establecía que los congresistas *no pueden ser procesados ni presos*, el párrafo del artículo sometido a proceso de inconstitucionalidad no hacía tal distinción de forma expresa y sólo mencionaba a los procesos penales iniciados ante la autoridad competente, con anterioridad a su elección. Dicho artículo no se pronunciaba sobre el arresto. Sin embargo, el Tribunal sí lo hace y establece 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 Congreso¹³.

El límite es creado por el mismo Tribunal. En base a esta sentencia, por lo tanto, queda claro que un proceso penal iniciado contra un congresista antes de su elección continuará e incluso podrá llegar a una sentencia, pero, mientras ostente el cargo y hasta un mes después, este solo podrá ser arrestado si el Congreso le levantara la inmunidad. Tal era el caso del Congresista Benicio Ríos. El Poder Judicial no podía dar una orden de captura si es que antes la Corte Suprema no hacía un pedido de levantamiento de inmunidad al Congreso y este lo apruebe, en función del pronunciamiento del Tribunal Constitucional.

2. El Habeas Corpus del congresista Benicio Ríos

El artículo 4 del Código Procesal Constitucional establece que el habeas corpus procede cuando una resolución judicial firme vulnera en forma manifiesta la libertad individual y la tutela procesal efectiva. No obstante, el último párrafo del artículo 25 del mismo cuerpo legal establece que también procede en defensa de los derechos constitucionales conexos a la libertad, especialmente cuando se trata del debido proceso. La conexión, según la sentencia Exp. N° 8696-2005-PHC/T, con el debido proceso se configura cuando se restringe la libertad de una persona sin la observancia de las garantías del debido proceso¹⁴.

Sobre el congresista Benicio Ríos pesa una orden de captura, lo cual implica una amenaza inminente a su libertad. No obstante, el cuestionamiento no puede realizarse solo a dicha orden en tanto que la Constitución permite las detenciones siempre y cuando derive de un mandamiento escrito y motivado por el juez. El cuestionamiento gira entorno a si esa disposición se dio vulnerando algún otro derecho, tal como lo permite el cuerpo legal reseñado. Estaríamos ante lo que la doctrina y la jurisprudencia denomina un *habeas corpus conexo*.

¹¹ *Ibid.* Fundamento 19

¹² *Ibid.* Fundamento 28

¹³ *Ibid.* Fundamento 29

¹⁴ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. *Expediente. N° 8696-2005-PHC/T*. Sentencia. Fundamento 5.

¿Existe algún otro derecho vulnerado? Como el quid del asunto consiste en determinar si el levantamiento de la inmunidad debía ser un paso previo o no al mandato de detención (cuestión que analizaremos luego); el derecho vulnerado, de existir, debería estar relacionado con la prerrogativa de la inmunidad. ¿Es esta un derecho?

En principio, la doctrina ha considerado a la misma como una protección del cuerpo legislativo en su conjunto y no de cada uno de sus miembros en particular. En ese sentido, Derik Latorre dice que se les otorga la protección a los parlamentarios en la medida que representan al órgano parlamentario y en su calidad de tales, no como derecho subjetivo¹⁵; en otras palabras no se trataría, en principio, de un derecho que cada congresista pueda reclamar. El Tribunal Constitucional va en la misma línea al decir que la inmunidad parlamentaria no es una prerrogativa personal sino una garantía institucional del Parlamento que protege la función congresal y al propio Poder Legislativo¹⁶. Siendo esto así, no podría ser objeto de un habeas corpus o un amparo.

No obstante, aunque el Tribunal reconoce su condición de garantía, es decir, una fórmula especial que permite asegurar una especial salvaguarda de ciertas instituciones¹⁷, también la considera como parte integrante del debido proceso. De este modo, (la inmunidad parlamentaria) se configura como un impedimento procesal para la apertura de la instrucción penal, cuya estricta observancia constituye un elemento de especial importancia del procedimiento preestablecido por la ley y, desde tal perspectiva, como atributo integrante del derecho al debido proceso¹⁸.

Tal como establece esta cita, la no observancia de la inmunidad parlamentaria acarrearía una vulneración al debido proceso y si, como consecuencia de ello, la libertad del afectado es vulnerada, entonces el habeas corpus sí sería procedente pues el derecho conexo a la libertad que se estaría contraviniendo sería el debido proceso.

Afirmar, por un lado, que no se trata de un derecho sino de una garantía institucional y, por otro, que es un atributo integrante del derecho al debido proceso deja un cierto sin sabor. Aun así, aunque estemos ante pronunciamientos contradictorios, consideramos que es una alternativa útil para cuestionar aquellos actos que no respeten la inmunidad. De no tener esta alternativa, se tendría que realizar alguna elucubración teórica para calzar el caso en un supuesto de conflicto de competencia o en una acción popular.

Cabe resaltar que el Habeas Corpus para sea procedente también requiere, tal como lo señala el artículo 4 del Código Procesal Constitucional, la firmeza en la decisión. El Tribunal entiende como resolución judicial firme aquella contra la que se ha agotado los recursos previstos por la ley procesal de la materia¹⁹. En otras palabras, no debe haber contra ella ningún otro medio impugnatorio²⁰. Recordemos que el Cuarto Juzgado Penal Unipersonal del Cusco dictó siete años de cárcel para el congresista por el delito de colusión agravada el 28 de diciembre del 2017. Dicha sentencia fue ratificada por Segunda Sala Penal de Apelaciones del Cusco el 4 de mayo del presente año. Parece ser que el caso no entra en ninguna de las causales del artículo 429 del Código Procesal Penal para la interposición de

¹⁵ LATORRE, D. (2008). Op. cit., p. 166.

¹⁶ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. *Exp N° 0026-2006-PI/TC*. Fundamento 15

¹⁷ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. *Exp N° 0050-2004-AI/TC*. Sentencia. Fundamento 53

¹⁸ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. *Exp N° 1011-200-HC/TC*. Sentencia. Fundamento 1

¹⁹ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. *Exp N° 4107-2004-HC/TC*. Sentencia. Fundamento 5

²⁰ AGUIRRE, J. A. (2005). Hábeas corpus contra resoluciones judiciales penales en el Código Procesal Constitucional. *Revista de Derecho PUCP*, 58. p. 302.

una casación. Si lo hiciera, el representante del Sr. Benicio Ríos tendría que haber agotado los recursos, incluyendo, a su vez, los medios impugnatorios que puedan recaer sobre la remisión del oficio de requisitoria que pesa en su contra.

En resumen, existe una vulneración evidente (tomando en cuenta la jurisprudencia del TC) al debido proceso en tanto que no se respetó la prerrogativa que tiene del levantamiento previo de la inmunidad parlamentaria. En tanto que aquellos que representan al congresista haya agotado todos los medios impugnatorios, tal parece ser que este habeas corpus resulta procedente.

3. Replanteando las interpretaciones del Tribunal

Dicho todo lo anterior, cabe preguntarnos si el Tribunal debería, si es que se diera la oportunidad, replantear su interpretación del artículo 16° de la Constitución. Como ya se dijo, no hay una referencia expresa a la inmunidad de arresto en ese artículo. ¿Podría la exclusión que se hace sobre la inmunidad de proceso alcanzar a la inmunidad de arresto? La posibilidad está abierta.

No olvidemos que, aunque la Constitución abarcaba dentro de la inmunidad a todos los procesos, el reglamento fue excluyendo algunos supuestos: primero aquellos procesos que no tenían naturaleza penal y luego los que habían iniciado antes de la elección. En nuestra opinión, también debería excluirse del ámbito de protección de la inmunidad (y por tanto, que no tengan que pasar por un proceso de levantamiento de la misma) las órdenes de arresto que se dicten en virtud de sentencias dictadas contra Congresistas por delitos contra la Administración Pública. Las razones son 3:

En primer lugar, para sustentar esta exclusión podemos traer a colación el mismo argumento que en otra ocasión justificó la modificatoria del art. 16 del Reglamento del Congreso: la necesidad de legitimación. Recordemos que en aquella ocasión la modificatoria tuvo su sustento en que la credibilidad del Congreso era baja y se veía a la inmunidad como una forma de propiciar la impunidad (pues pocas solicitudes eran aprobadas) lo cual ameritaba un cierto cambio en esta figura. El contexto de desaprobación de aquel entonces podemos verla con mucha más nitidez en la actualidad. Una encuesta realizada por GFK en abril del presente año constató que el 82% se opone al hecho de que los congresistas tengan inmunidad parlamentaria y un 89% está en desacuerdo con que los congresistas sean protegidos por su inmunidad aunque hayan cometido delitos antes de ser elegidos²¹. Si la inmunidad parlamentaria solo tiene sentido en tanto sirva para que los congresistas lleven a cabo sus funciones, en la actualidad ya no tiene sustento, pues es uno de los principales escollos para una de las funciones más importantes del Parlamento: la representación.

En segundo lugar, se trata de una prerrogativa que debe ser interpretada de manera restrictiva. El levantamiento de la inmunidad no se basa en juicio de culpabilidad. El mismo debe estar circunscrito solo a la evaluación de si existe o no una motivación política detrás del dicho pedido. Esto porque debía entenderse que ante cualquier pedido de levantamiento de la inmunidad la regla debería ser el estimar positivamente dicho pedido y la excepción denegarlo. Así, habría un debido cuidado de las relaciones entre el Poder Legislativo y el Poder Judicial, que hay tener presente en tanto que, como afirma Ángel Abellán, los

²¹ LA REPÚBLICA. Encuesta GFK: Aprobación del Congreso de la República. 9 de Abril del 2018. Consulta: 3 de junio del 2018. <https://larepublica.pe/politica/1234615-encuesta-gfk-aprobacion-congreso-republica>

problemas que suscita la inmunidad parlamentaria afectan el nervio mismo de las relaciones entre poderes superiores del Estado²². El Tribunal Constitucional español también dijo que las prerrogativas parlamentarias han de ser interpretadas estrictamente para no devenir en privilegios que puedan lesionar derechos fundamentales de terceros²³. Si el Congreso no respeta el carácter excepcional que debe otorgar la inmunidad, entonces conviene quitarla de plano por lo menos en algunos aspectos.

En tercer lugar, si bien la inmunidad es una garantía de la función congresal, su aplicación debe matizarse con otros principios. En palabras del Tribunal, se exige que las prerrogativas parlamentarias compatibilicen con otros bienes e intereses que la propia Constitución y la sociedad busca²⁴. Dentro de esos bienes o intereses hallamos el principio de proscripción o lucha contra la corrupción, consagrado por el Tribunal en varias de sus sentencias (0009-2007-PI/TC, 0010-2007-PI/TC). En función de este principio, los poderes del Estado deben realizar acciones concretas para fortalecer las instituciones democráticas²⁵ y el Tribunal Constitucional tiene que erigirse como defensor y soporte del Estado social y democrático de Derecho²⁶. El señor Benicio Ríos ha sido condenado por el delito de colusión. Según un informe de la Defensoría del Pueblo, a diciembre del 2016, el peculado y la colusión abarcan el 50% del total de delitos de corrupción²⁷. La inmunidad parlamentaria no puede ser un vehículo de impunidad sobre todo cuando representa un escollo para el tratamiento de problemas tan graves como la corrupción en nuestro país.

4. Conclusiones

La actual configuración constitucional y legal, además de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, blindaba al congresista Benicio Ríos de ser arrestado, aunque haya una sentencia en su contra. Cabe precisar que la inmunidad de arresto del congresista fue levantada el 23 de agosto del presente año. Hasta dicha fecha, había una cierta insatisfacción en tanto que se trataba de una persona sentenciada por corrupción, que en la actualidad es el principal flagelo del país.

Este caso, en vez de ser un ejemplo más de impunidad, podría ser una oportunidad para replantar la forma en que entendemos nuestras instituciones. Pues la Constitución requiere ser actualizada para que no quede desfasada de la realidad y convertirse en un instrumento de impunidad.

²² ABELLÁN, Á. (1992). *El Estatuto de los Parlamentarios y los Derechos Fundamentales*. Madrid: Tecnos, p. 75.

²³ Sentencia del Tribunal Constitucional Español. 51/1985 de 10 de abril (BOE núm. 119, de 18 de maggio de 1985) Fundamento 6, párrafo 9.

²⁴ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. *Exp N° 00013-2009-PI/TC*. Sentencia. Fundamento 27

²⁵ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. *Exp N° 0009-2007-PI/TC, 0010-2007-PI/TC*. Sentencia. Fundamento 55.

²⁶ *Ibid.* Fundamento 56

²⁷ DEFENSORÍA DEL PUEBLO. (2017). *Radiografía de la Corrupción en el Perú*. Informe N° 1. Mayo, p. 14. Consulta: 3 de junio del 2018 <https://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/documentos/Reporte-de-corrupcion-DP-2017-01.pdf>