

# Inmunidad parlamentaria, acceso a la justicia y protección del derecho al honor

JORGE CAMPANA RÍOS\*

## Sumilla

Introducción

1. La inmunidad parlamentaria
2. La inviolabilidad parlamentaria
3. El derecho fundamental al honor y a la buena reputación
4. Vulneración del derecho de acceso a la justicia para la tutela jurisdiccional del derecho al honor y la buena reputación por transgredirse el principio del plazo razonable: Dilaciones injustificadas y solicitudes no resueltas
5. Algunos argumentos erróneos utilizados en la casuística peruana para rechazar los pedidos de levantamiento de inmunidad en los casos de delitos contra el honor
6. Alternativa de los agraviados en caso se les limite el acceso a la justicia para la tutela de su derecho al honor y la buena reputación

Bibliografía

---

\* Magíster en Derecho Constitucional de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Doctorando del Departamento de Ciencias Jurídicas y Derecho Público de la Universidad de Castilla-La Mancha.

## **Introducción**

La inmunidad parlamentaria impide que un congresista pueda ser procesado o preso sin la previa autorización del Congreso o de la Comisión Permanente y constituye una prerrogativa que puede limitar el acceso a la justicia para la tutela en la vía penal de cualquier derecho que haya sido vulnerado por un parlamentario, dependiendo de la forma en que el Poder Legislativo resuelva las solicitudes de levantamiento de inmunidad que presente la Corte Suprema.

Por ejemplo cuando un congresista excede, con sus expresiones u opiniones, los límites protegidos por la inviolabilidad parlamentaria, y al hacerlo incurre presuntamente en injuria, calumnia o difamación, el procedimiento para que el Congreso autorice el procesamiento del parlamentario podría convertirse en un obstáculo para la tutela procesal efectiva del derecho al honor y la buena reputación de la persona agraviada; si tal procedimiento no es llevado respetando el contenido, alcances y límites de las prerrogativas de inmunidad e inviolabilidad parlamentarias

En el presente trabajo evaluamos todos los pedidos de levantamiento de la inmunidad parlamentaria originados en casos en los cuales los ciudadanos habían interpuesto querellas contra congresistas por vulneración de su derecho al honor y la buena reputación, desde 1995 en adelante. En ninguno de esos casos el Congreso levantó la inmunidad al congresista querellado, es decir que durante casi quince años el Congreso no ha levantado la inmunidad de un parlamentario que haya sido querellado por algún delito de acción privada.

En muchos de los casos estudiados, se puede advertir la presencia de criterios equivocados en la evaluación de las solicitudes de levantamiento de la inmunidad originadas en delitos de injuria, calumnia o difamación, pues si bien no se han resuelto más solicitudes en virtud de querellas interpuestas contra congresistas después del 2006, tampoco ha habido un dictamen por parte de la Comisión de Levantamiento de la Inmunidad Parlamentaria o un pronunciamiento del Pleno del Congreso modificando los criterios establecidos durante los periodos anteriores.

Se han analizado también algunos problemas conexos como la excesiva demora del procesamiento de la solicitud de levantamiento de inmunidad. En tales casos, aunque no hay una denegación expresa a dicha petición, el resultado vulnera el derecho a la tutela procesal efectiva por afectar el principio de plazo razonable.

Pudimos determinar que el tema materia de nuestra investigación no cuenta con precedentes de estudios específicos a nivel nacional sobre la problemática peruana acerca de la práctica de la inmunidad parlamentaria como factor que puede limitar el acceso a la justicia y por ende el derecho a la tutela procesal efectiva de

las personas que han visto vulnerado su derecho al honor y la buena reputación por declaraciones de congresistas que no están amparadas por la inviolabilidad. Ante la falta de un análisis nacional sobre la materia, ha resultado necesario hacer un estudio al respecto sobre la base de una investigación que tome en cuenta no solo los aspectos doctrinarios sino también el examen de casos concretos a partir de fuentes directas.

Realizada la constatación de que al vulnerarse el derecho fundamental al honor y la buena reputación por parte de congresistas, este derecho no puede ser adecuadamente protegido por el procedimiento vigente —ya que la interposición de querellas contra tales funcionarios no son eficaces— esta investigación determinó que se requieren reformas de aquellas disposiciones que permiten, en la práctica, que la inmunidad parlamentaria pueda limitar en esos casos el derecho de los ciudadanos a la Tutela Procesal Efectiva.

En tal sentido, en el presente trabajo se formulan algunas propuestas de cambios normativos que, de ser aprobadas, contribuirían a garantizar mejor el acceso a la justicia para la tutela jurisdiccional del derecho al honor y la buena reputación, en función de los factores que se han identificado como limitantes de la misma en la práctica parlamentaria analizada.

Finalmente, se evalúan las alternativas que tiene el ciudadano para la protección de sus derechos frente a la imposibilidad de lograr el procesamiento del parlamentario que vulneró su derecho debido a una decisión denegatoria del Congreso con fundamentos que no se ajustan a derecho.

## **1. La inmunidad parlamentaria**

La importancia de las funciones que se ha asignado a los parlamentarios, ha hecho que en las Constituciones se haya previsto un estatuto jurídico especial para ellos, el cual está conformado por deberes, derechos y prerrogativas cuya finalidad es salvaguardar la independencia del Poder Legislativo respecto de cualquier influencia que pudiera perturbarla. La inmunidad forma parte de dicho Estatuto Parlamentario porque pertenece al núcleo esencial de la función representativa parlamentaria en la medida que tiene relación directa con el ejercicio libre e independiente de las potestades legislativas y de control de la acción del Gobierno.

Existen numerosas definiciones acerca de la inmunidad parlamentaria, algunas más acertadas que otras. La de Hans Kelsen señala que «La inmunidad en sentido estricto o extraprofesional consiste en que el diputado no puede ser judicialmente perseguido sino con el consentimiento de la Cámara a que pertenece, y que

incluso la detención en caso de flagrante delito necesita la aprobación posterior del parlamento» y la de Luis Carlos Sáchica que la define como una garantía complementaria a la de la Inviolabilidad que busca proteger la libertad física de los parlamentarios para impedir que la detención y retención arbitrarias, antes o después de las sesiones, obedezcan al propósito de desintegrar al congreso, alterar su composición política o sirvan de retaliación por la actitud adoptada frente al gobierno cuando esté sesionando<sup>1</sup>.

Coincidiendo con estas y otras definiciones de conocidos autores podemos afirmar que la inmunidad es la prerrogativa de la cual gozan los parlamentarios durante su mandato, que consiste en que no serán detenidos, procesados o inculcados sin la previa autorización de la Cámara a la que pertenecen. Acorde con tal finalidad, el Tribunal Constitucional peruano ha señalado 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 [...]»<sup>2</sup>.

Una vez que se ha definido en qué consiste la inmunidad, nos enfocaremos en determinar cual es su finalidad. Coincidiendo con Fernández-Viagas, Sáchica y Alonso de Antonio consideramos que la inmunidad es una prerrogativa que defiende al parlamentario de acciones legales de contenido penal que puedan ser interpuestas con intencionalidad política para obstaculizar sus funciones<sup>3</sup>. Al respecto, en el mismo sentido que el Tribunal Constitucional español y la doctrina más autorizada sobre la materia, el Tribunal Constitucional peruano precisa que la inmunidad parlamentaria es una garantía procesal penal de carácter político cuya finalidad es prevenir procesos penales originados en móviles políticos<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Citados por GÓMEZ SARMIENTO, José Manuel. *La inmunidad parlamentaria en Colombia*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana – Facultad de Ciencias Jurídicas y Socioeconómicas, 1985, pp. 34-36.

<sup>2</sup> Fundamento jurídico 1 de la sentencia del Tribunal Constitucional peruano recaída en el Expediente N° 1011-2000-HC/TC y emitida el 18 de enero del 2001.

<sup>3</sup> Aunque tanto la doctrina como la legislación comparada señalan que la inmunidad solo protege al parlamentario de acciones legales de contenido penal que puedan ser interpuestas con intencionalidad política para obstaculizar sus funciones, en el Perú el artículo 16 del Reglamento del Congreso de la República del Perú establece que «también» lo protege de denuncias que tengan motivación racial, religiosa o de otra índole.

<sup>4</sup> El Fundamento Jurídico 5 de la sentencia del Tribunal Constitucional peruano recaída en el Expediente 0006-2003-AI/TC publicada el 5 de diciembre de 2003 en el Diario Oficial *El Peruano* y el Fundamento Jurídico 14 de la sentencia recaída en el Expediente 0026-2006-PI/TC publicada en marzo de 2007 establecen que:

[...] 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

En este orden de ideas el Parlamento se debe limitar a analizar la ausencia de toda motivación política en la acusación, conocida también como *fumus persecutionis*, para proceder al levantamiento de la inmunidad al imputado. En otras palabras, la negativa de la autorización vendría justificada únicamente por la comprobación del llamado *fumus persecutionis*, «[...] es decir, como indica Pizzorusso, cuando se tengan indicios concretos de que el ejercicio de la acción penal tiene un carácter instrumental y contiene una amenaza a la independencia del parlamentario [...]»<sup>5</sup>.

De tal manera que a través de la inmunidad parlamentaria se evita una posible injerencia en las funciones del Órgano Legislativo mediante la acusación de sus miembros a través de denuncias con motivación política; garantizándose así su normal funcionamiento.

De otro lado, hay que destacar que la inmunidad no constituye un derecho subjetivo ni un privilegio personal del parlamentario sino que es una prerrogativa institucional de la Cámara a la cual este pertenece, como lo ha señalado reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional español<sup>6</sup>.

En consecuencia, «no siendo la inmunidad un derecho subjetivo ni un privilegio personal del parlamentario» sino una prerrogativa institucional de la Cámara a la que pertenece, «este no puede disponer libremente de tal protección»<sup>7</sup>, ya que la garantía lo es del Parlamento, o sea, es propia de la función parlamentaria, y si el representante disfruta de ella es en virtud de un interés legítimo y no de un derecho público subjetivo (Abellán-García González 1992: 79)<sup>8</sup>.

De manera que la inmunidad parlamentaria no puede ser entendida como un derecho subjetivo del parlamentario, ni como un privilegio; sino como una garantía de carácter político para preservar su independencia, cuya titularidad recae

---

detenciones o procesos penales que, sobre bases estrictamente políticas, pretendan perturbar el debido funcionamiento del Congreso o alterar su conformación.

<sup>Un</sup>a vez determinada la ausencia de toda motivación política en la acusación, el Congreso tiene el deber de levantar la inmunidad al imputado [...].

<sup>5</sup> Pizzorusso citado por FERNÁNDEZ-VIAGAS BARTOLOMÉ, Plácido. *La inviolabilidad e inmunidad de los diputados y senadores. La crisis de los 'privilegios' parlamentarios*. Madrid: Civitas, 1990, p. 138.

<sup>6</sup> Sentencias del TC español SS.90/1985, de 22 de julio; 243/1988, de 19 de diciembre; 206/1992, de 27 de noviembre; 06/1992, de 27 de noviembre, FJ.3); TC 243/1988, de 19 de diciembre. FJ. 3ª.

<sup>7</sup> Al respecto, Eloy García señala: «[...] las inmunidades son garantías de orden público, es decir, que resultan indisponibles para el parlamentario, que no puede renunciar a ellas a fin de permitir que el proceso se inicie o siga su curso, y que en todo caso, deberán ser invocadas de oficio por el juez, cualquiera sea la fase en que se encuentra la causa». GARCÍA LÓPEZ, Eloy. *La inmunidad parlamentaria y estado de partidos. Temas clave de la Constitución española*. Madrid: Tecnos, 1989, pp. 58 y 59.

<sup>8</sup> En el mismo sentido encontramos a RUBIO CORREA, Marcial. *Estudio de la Constitución Política de 1993*. Tomo IV. Lima: Fondo Editorial PUCP, 1999, pp. 87-88.

en el «cuerpo legislativo», es decir en el Parlamento<sup>9</sup>. En tal sentido, la inmunidad parlamentaria es una «institución de derecho objetivo», porque como quiera que el estatus y las atribuciones que el parlamento recibe de la Constitución, pueden verse menoscabados por encausamientos judiciales, formalmente dirigidos contra los parlamentarios, pero, en realidad, encaminados a impedir el correcto funcionamiento de la cámara, se hace necesario, para garantizar la libertad e independencia de la asamblea, proteger las situaciones individuales de sus miembros (García López 1992: 296). En el mismo sentido, el Tribunal Constitucional peruano ha destacado en su jurisprudencia, que la inmunidad parlamentaria, no es un derecho individual sino una garantía institucional<sup>10</sup>.

Habiendo quedado claro que la inmunidad parlamentaria es una garantía institucional que tiene como finalidades resguardar la composición y el libre funcionamiento del Parlamento, y con ello, la independencia de este poder público, debemos precisar que mediante el procedimiento de levantamiento de la inmunidad parlamentaria se cautelan los derechos que asisten al congresista al debido proceso y la tutela jurisdiccional al evaluar única y estrictamente la procedibilidad del levantamiento de la inmunidad parlamentaria, respetándose así la naturaleza del procedimiento sin juzgar el fondo del asunto; es decir, sin resolver sobre la responsabilidad penal del inculpado.

En consecuencia, lo que corresponde hacer al Congreso al evaluar un pedido de levantamiento de inmunidad es apreciar si la denuncia que origina tal solicitud tiene como finalidad perturbar el funcionamiento del órgano legislativo o alterar su conformación mediante la persecución judicial del parlamentario denunciado; o si por el contrario busca legítimamente la tutela jurisdiccional de un derecho conculcado por un hecho ilícito. Para ello, los órganos parlamentarios competentes deben realizar una valoración política sin pronunciarse sobre el fondo del caso, es decir sin decidir sobre la culpabilidad o inocencia del congresista cuya inmunidad está en cuestión.

---

<sup>9</sup> Por ello, el segundo párrafo del numeral 3 del artículo 16 del Reglamento del Congreso del Perú establece: «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».

<sup>10</sup> El Fundamento Jurídico 15 de la sentencia del Tribunal Constitucional peruano recaída en el Expediente N° 0026-2006-PI/TC y emitida el 8 de marzo del 2007 establece que: «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».

De lo decidido por el Congreso dependerá que se levante la inmunidad o no al parlamentario denunciado, por lo cual dicha prerrogativa se configura como un requisito de procedibilidad del proceso penal iniciado contra ese parlamentario. Si tal autorización no se produce, el proceso penal no puede continuar (Tirado 1996).

En este contexto, hay que tener en cuenta que la inmunidad parlamentaria se encuentra estrechamente relacionada con otra prerrogativa que forma parte del estatuto parlamentario: La inviolabilidad parlamentaria, de la cual trataremos a continuación.

## **2. La inviolabilidad parlamentaria**

La inviolabilidad constituye otra de las prerrogativas de las que son titulares los congresistas en nuestro ordenamiento jurídico. Ha sido recogida en el segundo párrafo del artículo 93 de la Constitución peruana, que establece que los congresistas «No son responsables ante autoridad ni órgano jurisdiccional alguno por las opiniones y votos que emiten en el ejercicio de sus funciones».

La inviolabilidad, también denominada irresponsabilidad, al igual que la inmunidad, integra el estatuto del parlamentario. Alonso de Antonio la trata como una garantía sustantiva cuya finalidad es proveer de libertad de expresión al parlamentario y establecer que no tiene responsabilidad por sus expresiones como tal y por lo tanto se trata de una garantía «finalista» orientada a facilitar al parlamentario el desarrollo de su cargo amparándole frente a las consecuencias negativas que de ordinario debería asumir por lo que dijera en ejercicio de sus funciones. En consecuencia se tutela de una forma especial la libertad de expresión del parlamentario que por ello puede decir lo que crea oportuno sin tener que consultar previamente el Código Penal (Alonso de Antonio y Alonso de Antonio 2000: 87).

Un aspecto de indudable importancia en la definición de la inviolabilidad es el que se relaciona con su ámbito de actuación y protección. Esta procede únicamente respecto de las opiniones emitidas en el ejercicio de la función del parlamentario. De similar opinión resulta Plácido Fernández-Viagas cuando señala que la inviolabilidad supone la total irresponsabilidad de que goza el parlamentario por las opiniones expresadas en el ejercicio de sus funciones. Dicha irresponsabilidad es absoluta y perpetua, quedando liberado en cualquier tiempo, de las acciones penales, civiles y administrativas que contra él puedan dirigirse (Fernández-Viagas 1990: 21).

Respecto del ámbito material funcional, podríamos sintetizar diciendo que la prerrogativa que ahora analizamos «cubre los actos parlamentarios, pero no todos los actos del parlamentario, dado que lo que se trata de proteger es la libre

formación de la voluntad de la Cámara y no cualquier ámbito de la libertad de expresión del parlamentario» (Alba Navarro 1996: 9-11). Bernales complementa esta delimitación precisando que la inviolabilidad de opinión queda circunscrita únicamente a la emisión de opiniones en el ejercicio de las funciones propias de la actividad parlamentaria. Por tanto, no comprende aquellas de carácter personal o privado, por cuanto están al margen de la actividad de representación (Bernales Ballesteros y otros 2002: 75-76).

En similar sentido, Eguiguren, reconociendo que la inviolabilidad es una prerrogativa esencial de los representantes del Congreso, hace énfasis en que no tiene un carácter absoluto, y que debe estar centrada en la finalidad para la cual ha sido instituida que es garantizar el libre ejercicio de la función parlamentaria, porque atribuir un carácter absoluto y protección sin límites a las opiniones de los congresistas propiciaría la impunidad (Eguiguren Praeli 2002: 151).

Como ha podido apreciarse, la doctrina coincide en que la protección que otorga la inviolabilidad se presenta ante las opiniones que emita el congresista en el ejercicio de su función, es decir, en el Pleno, en Comisiones y en otros encargos íntimamente relacionados con su condición de parlamentario y en ejercicio de esta. Cuando el parlamentario sobrepase el límite constituido por el ejercicio de su función y su opinión constituya una calumnia, injuria o difamación, estaremos frente a un delito común que se regula de acuerdo a las reglas del levantamiento de la inmunidad parlamentaria.

Si bien es cierto que el congresista lo es tal en todo momento, ya que no deja de serlo cuando sale del recinto parlamentario, debe tenerse presente que en el ámbito de su vida privada no tiene prerrogativa de inviolabilidad que lo proteja, ya que esta solamente se relaciona con el ejercicio efectivo de su función congresal. De ahí que el Tribunal Constitucional español ha afirmado que «no corresponde la protección otorgada por la inviolabilidad cuando el congresista no actúa jurídicamente como tal»<sup>11</sup>, es decir, no lo ampara esta prerrogativa ni en su calidad de ciudadano ni en la de político inclusive, ya que en ninguna de estas calidades desempeña funciones parlamentarias en que se deba proteger la formación de la voluntad del Congreso.

Tal como habíamos señalado anteriormente, coincidimos con esta postura con respecto a la interpretación del ámbito funcional de la inviolabilidad. Por eso, el lugar donde da su opinión el congresista, no puede condicionar la protección de

---

<sup>11</sup> Fundamento jurídico 6 de la sentencia del Tribunal Constitucional español STC 51/1985, en el recurso de amparo núm. 781/1983. Citada en GARCÍA LÓPEZ, (1989: 70).

esta prerrogativa, pues ella lo protegerá en todo lugar destinado para desempeñar sus funciones, siempre que la actuación del congresista esté íntimamente relacionada con su condición de parlamentario y en ejercicio de esta referida función, a lo que el Tribunal Constitucional español denomina «actos parlamentarios» o «votos emitidos en el ejercicio de su cargo». También consideramos adecuada la excepción que hace dicho Tribunal al interpretar que la inviolabilidad protege «actos exteriores a la vida de las Cámaras que sean reproducción literal de un acto parlamentario» lo que debe interpretarse como declaraciones públicas de carácter estrictamente informativo sobre las materias que estén siendo tratadas en el Congreso, debido a que tales actos son inherentes a la función de representación que les corresponde ejercer a los parlamentarios comunicando a sus representados las tareas, temas y resultados de la labor parlamentaria.

En similar sentido, el Tribunal Constitucional peruano ha señalado, sobre los alcances y límites de la inviolabilidad de votos y opiniones que «solo será amparada constitucionalmente cuando se haga, como lo señala el artículo 93, “en el ejercicio de (sus) funciones”. *No podrán tener amparo las declaraciones ante los medios de comunicación respecto a temas de la realidad nacional, proclamación que inclusive pueda ser realizada dentro del recinto parlamentario* [las cursivas son nuestras]. La protección se restringe a las expresiones hechas en el ejercicio de la función parlamentaria»<sup>12</sup>.

Todo lo dicho permite afirmar que si un congresista emite una opinión con contenido injurioso, difamatorio o calumnioso, en una entrevista realizada en el recinto de la Cámara o en cualquier otro contexto que no corresponde al ejercicio de su función, ello excede el ámbito protegido por la inviolabilidad, correspondiendo más bien al ámbito de la inmunidad.

### **3. El derecho fundamental al honor y a la buena reputación**

El derecho al honor y a la buena reputación goza de un reconocimiento universal, a través de diversos instrumentos jurídicos de carácter supranacional como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En el Perú, el derecho al honor y a la buena reputación está previsto como un derecho fundamental en el artículo 2 de la Constitución peruana junto con los derechos a la intimidad personal y familiar.

---

<sup>12</sup> Fundamento jurídico 12 de la sentencia del Tribunal Constitucional peruano publicada el 18 de marzo de 2007 en el Diario Oficial *El Peruano* y recaída en el Expediente 0026-2006-PI/TC.

A nivel iberoamericano existe también un expreso tratamiento constitucional del referido derecho fundamental en los ordenamientos jurídicos de España, Chile, Colombia, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Venezuela, entre otros.

Al respecto, el Tribunal Constitucional peruano señala que «El derecho al honor y a la buena reputación forma parte del elenco de derechos fundamentales protegidos por el inciso 7) del artículo 2 de la Constitución, y está estrechamente vinculado con la dignidad de la persona, derecho consagrado en el artículo 1 de la Carta Magna; su objeto es proteger a su titular contra el escarnecimiento o la humillación, ante sí o ante los demás, e incluso frente al ejercicio arbitrario de las libertades de expresión o información, puesto que la información que se comunique, en ningún caso puede resultar injuriosa o despectiva»<sup>13</sup>.

Como ya se ha señalado, la Constitución peruana consagra al honor como derecho fundamental de la persona, el que dada su trascendencia, ha sido elevado a categoría de bien jurídico penalmente protegido por las normas jurídicas de mayor intensidad que posee el sistema: las normas penales (Ugaz Sánchez-Moreno 1997: 29).

Al respecto, Luis Roy Freyre destaca que la ley penal cumple con la función de protección del hombre, en su personalidad, específicamente en una de sus formas de manifestación que es el honor:

[...] El ingrediente espiritual básico de la personalidad humana está constituido por el honor. Su importancia, individual y socialmente apreciada, corre paralela con la que se le asigna a la vida misma y a la libertad, alcanzando preeminencia en algunas circunstancias propias de ciertas actividades profesionales. Por tales motivos la ley penal, en cumplimiento de las exigencias planteadas por el congregar social, necesita proteger al hombre frente a la agresión que significa la comisión de aquellos delitos que lo ofenden de manera directa e inmediata en su personalidad; es decir, que ofenden al hombre nada menos que en el meollo de las cualidades apreciadas como valiosas por la comunidad y que no se concretan en las que tienen exclusivamente una dimensión moral. [...]. (Roy Freyre 1986: 422)

Es en tal sentido, que el Código Penal ha tipificado los delitos de injuria, calumnia y difamación. La particularidad de estos delitos es que son impulsados a instancia de parte, y por ende el perjudicado es el único capaz de iniciar la acción penal, caso contrario se entenderá que ha habido un consentimiento tácito, a lo cual hay que agregar que se trata de un bien jurídico eminentemente disponible (Rodríguez

---

<sup>13</sup> Fundamento jurídico 3 de la sentencia del Tribunal Constitucional peruano recaída en el Expediente 2790-2002-AA/TC y publicada el 27 de agosto del 2003 en el portal electrónico del Tribunal Constitucional.

Delgado 2001: 116). Esto debe ser concordado con lo señalado por el artículo 20, inciso 10 del Código Penal, que prevé al consentimiento válidamente emitido como causa de justificación, siempre que se trate de bienes jurídicos de libre disposición; lo que guarda relación con el hecho de que el honor es un derecho personalísimo y por ello su titular puede disponer de él como le parezca (Rodríguez Delgado 2001: 116). En consecuencia, no se puede considerar que todo ataque al honor configure un ilícito penal.

Por tales razones es que estamos frente a los delitos de acción privada, y no como erróneamente se les denomina «delitos privados», pues siendo la norma penal y la procesal penal normas de orden público, no pueden existir delitos privados en un Estado Democrático de Derecho, que tiene de forma exclusiva el monopolio del *ius puniendi* (Rodríguez Delgado 2001: 116).

En el Código Penal peruano se tipifican como delitos: la injuria (artículo 130) cuando «se ofende o ultraja a una persona con palabras gestos o vías de hecho»; la calumnia (artículo 131), cuando se “atribuye falsamente a otro un delito” y la difamación (artículo 132) cuando “ante varias personas, reunidas o separadas, pero de manera que pueda difundirse la noticia, (se) atribuye a una persona, un hecho, una cualidad o una conducta que pueda perjudicar su honor o reputación”. Solo para este último delito se contempla la *exceptio veritatis*, y por ende, la exención de la pena (artículo 134)» (Espinoza Espinoza 2002: 309-310).

Asimismo, Espinoza Espinoza sostiene que si bien es cierto que todas las personas son titulares del derecho al honor, por el hecho de ser tales, no se puede decir lo mismo respecto de la reputación que, en tanto es un juicio de valor que hace la colectividad respecto de la persona, es distinto debido al rol social que cada uno ocupa (Espinoza Espinoza 2002: 309-310).

No obstante, nosotros discrepamos de dicha opinión, pues tal como señala Rodríguez Delgado, tanto el inciso 7 del artículo 2 de la Constitución como el artículo 132 del Código Penal buscan proteger la buena reputación de toda persona, caso contrario implicaría una abierta lesión al derecho de igualdad que tienen todas las personas frente a la ley, pues aquellas personas que por diversos motivos sean objeto de una censura social, no tendrían derecho al honor y a la buena reputación. Es el caso de las prostitutas (censura moral), de las personas sentenciadas por un delito (censura criminal) políticos que cambian de partido con el cambio de gobernante (censura política) entre otros. Sin embargo, estas personas tienen derecho a relacionarse socialmente de la manera que lo crean conveniente y ello no puede restarles honor frente a los demás. Coincidimos con Rodríguez Delgado, en que no hay honor mayor y honor menor, el honor es uno solo.

En esta misma línea, el Tribunal Constitucional peruano, en la sentencia recaída en el Expediente 2699-2007-HC/TC, ha enfatizado que el honor corresponde a toda persona, simplemente por el hecho de serlo, precisamente sobre la base del principio de igualdad, más allá de las formas en que este puede ser afectado —bajo la ofensa a la persona solamente (honor), o como una doble ofensa: a la persona y adicionalmente como un desprestigio frente a los demás (buena reputación)—.

De esta manera, hemos podido apreciar cómo es que el ordenamiento jurídico protege el derecho al honor y la buena reputación, procurando dotar, a través de la legislación penal, el marco normativo necesario para que las sanciones penales puedan generar el efecto disuasivo deseado, de conformidad con el fin preventivo general de la pena.

Ahora bien, pese al nivel de protección que el legislador provee al derecho al honor y la buena reputación, en la práctica pueden generarse procedimientos infructuosos en aquellos casos en que el autor del agravio sea un congresista, cuyas expresiones no estén cubiertas por la prerrogativa de la inviolabilidad parlamentaria y, a pesar de ello, el Congreso rechace sin fundamentos justificados la solicitud de levantamiento de su inmunidad parlamentaria, impidiendo el acceso a la justicia para obtener la tutela jurisdiccional del derecho vulnerado, como pasaremos a examinar *infra*. Asimismo, a continuación veremos otros casos en que se vulnera el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva para proteger el derecho al honor y la buena reputación por transgresión del principio del plazo razonable, debido a dilaciones injustificadas y solicitudes no resueltas.

#### **4. Vulneración del derecho de acceso a la justicia para la tutela jurisdiccional del derecho al honor y la buena reputación por transgredirse el principio del plazo razonable: Dilaciones injustificadas y solicitudes no resueltas**

*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 [las cursiva son nuestras] compuesta por cinco (5) congresistas elegidos por el Pleno del Congreso con el voto de la mitad más uno de su número legal». Sumados los plazos previstos para cada una de las etapas del procedimiento establecido por el citado artículo 16 del Reglamento del Congreso, el informe de la Comisión debería ser presentado en un máximo de 30 días después de la recepción del pedido de levantamiento de inmunidad.*

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 donde 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 González, en donde 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.

Al iniciar el periodo parlamentario 2006-2011 (octubre de 2006), el Congreso determinó que once (11) congresistas del periodo parlamentario anterior (2001-2006), respecto de los cuales habían solicitudes de levantamiento de inmunidad, ya no contaban con esta prerrogativa, por haber finalizado el periodo para el cual fueron elegidos, debido a lo cual el Parlamento no se pronunciaría sobre dichos pedidos<sup>14</sup>, es decir que, al margen de cualquier estadística de instituciones ajenas al Congreso, esta situación demuestra que el parlamento anterior tuvo por lo menos once casos que no resolvió, en los cuales posiblemente se vulneró el derecho de acceso a la justicia de los denunciantes. Cuatro de los once (11) pedidos de levantamiento de inmunidad (solicitudes 9, 31, 36 y 41) que no fueron resueltos durante el mandato parlamentario de los congresistas cuyo desafuero se solicitaba, se fundaban en delitos contra el honor y la buena reputación.

Esto sin duda vulnera el derecho a un plazo razonable, como garantía mínima con la que debe contar la persona en todo proceso, incluyendo un procedimiento de levantamiento de inmunidad parlamentaria, a cargo de un Poder del Estado, que como hemos señalado anteriormente, cumple funciones materialmente jurisdiccionales en estos casos. Sobre el particular, el Tribunal Constitucional afirma que «La tutela procesal efectiva [...] implica el respeto, dentro de todo proceso, de los derechos y garantías mínimas con que debe contar todo justiciable, para que una causa pueda tramitarse y resolverse en justicia. Tal es el caso de los derechos [...] a la defensa, [...] acceso a los recursos, a probar, plazo razonable, etc. [...]»<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> El Consejo Directivo del Congreso, en su sesión celebrada el 3 de octubre de 2006, determinó el archivamiento de 11 solicitudes de levantamiento de inmunidad parlamentaria presentadas durante el periodo parlamentario 2001-2006, sobre la base del Dictamen de la Comisión de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria del Congreso, mediante el cual la citada Comisión se inhibe de conocer dichas solicitudes, por haber vencido el plazo de vigencia de la inmunidad parlamentaria, establecido en los artículos 93 de la Constitución y 16 del Reglamento del Congreso.

<sup>15</sup> Fundamentos jurídicos 8 y 13 de la sentencia del Tribunal Constitucional peruano recaída en el Expediente 6712-2005-HC/TC y publicada el 20 de enero del 2006 en el portal electrónico del Tribunal Constitucional.

De tal manera que 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.

Además, podemos afirmar que el hecho que el Parlamento no se haya pronunciado sobre dichos pedidos dentro del lapso de tiempo en que a los denunciados congresistas les asistía la prerrogativa de inmunidad parlamentaria, implicaría en la práctica una denegación tácita de la solicitud de levantamiento de la inmunidad parlamentaria; denegación que se presenta sin la debida motivación, incluso sin motivación alguna, ya que nunca hubo un pronunciamiento que deniegue expresamente la solicitud de levantamiento de la inmunidad. Esto sucedió pese a que existía la obligación del Congreso de pronunciarse limitándose a comprobar que en la petición de levantamiento de inmunidad no existiera motivación de carácter político, fundamentando adecuadamente su resolución<sup>16</sup>.

Sobre el particular hay que destacar que el Tribunal Constitucional peruano ha establecido que «las decisiones de los órganos estatales jurisdiccionales y no jurisdiccionales deben estar debidamente motivadas», porque la motivación de dichas decisiones es parte del contenido esencial del derecho a la tutela procesal efectiva. En tal sentido, el citado Tribunal ha establecido que:

En todo Estado constitucional y democrático de Derecho, la motivación debida de las decisiones de las entidades públicas —sean o no de carácter jurisdiccional— es un derecho fundamental que forma parte del contenido esencial del derecho a la tutela procesal efectiva. El derecho a la motivación debida constituye una garantía fundamental en los supuestos en que con la decisión emitida se afecta de manera negativa la esfera o situación jurídica de las personas. Así, toda decisión que carezca de una motivación adecuada, suficiente y congruente, constituirá una decisión arbitraria y, en consecuencia, será inconstitucional<sup>17</sup>.

En resumen, cuando el Congreso desestima una solicitud para levantar la inmunidad de un congresista, sea por una denegación expresa o por denegación tácita producto del vencimiento del plazo legal o razonable para atender dicha solicitud, se afecta de manera negativa la esfera o situación jurídica de las personas cuyo

---

<sup>16</sup> En el Perú, el Congreso tiene la obligación de pronunciarse, a diferencia de algunos ordenamientos como el venezolano y el español en los que se prevé el silencio parlamentario negativo frente a los suplicatorios, aunque en este último país ha caído en desuso.

<sup>17</sup> Fundamento jurídico 3 de la sentencia del Tribunal Constitucional peruano recaída en el Expediente 5601-2006-PA/TC y publicada el 5 de setiembre de 2007 en el portal electrónico del Tribunal Constitucional.

derecho de acceso a la justicia podría verse vulnerado. En consecuencia, el Congreso es un órgano que ejerce funciones materialmente jurisdiccionales y según lo que ha señalado la Corte Interamericana de Derechos Humanos todo órgano que las ejerce debe ceñirse al debido proceso, por lo cual resulta imperativa una motivación adecuada de lo que resuelve<sup>18</sup>.

Por lo tanto, es indispensable una fundamentación suficiente y congruente de lo que deciden los órganos parlamentarios cuando resuelven sobre los pedidos de levantamiento de inmunidad. Así, cuando el Congreso en la práctica deniega tácitamente un pedido de levantamiento de inmunidad, afecta el principio del plazo razonable y la obligación de motivar las sentencias, y, en consecuencia, vulnera el debido proceso y la tutela procesal efectiva, así como lo dispuesto por el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Ante este grave problema, «planteamos como solución la modificación del Reglamento del Congreso, con el objeto de incorporar el silencio parlamentario positivo en el procedimiento para el levantamiento de la inmunidad», de tal manera que al no responderse el pedido para autorizar el procesamiento en un determinado lapso de tiempo, tenga que entenderse que la solicitud de levantamiento de inmunidad ha sido aprobada y, en consecuencia, levantada la inmunidad y disponible el congresista para su enjuiciamiento por el Poder Judicial.

## **5. Algunos argumentos erróneos utilizados en la casuística peruana para rechazar los pedidos de levantamiento de inmunidad en los casos de delitos contra el honor**

El criterio uniforme que ha seguido el Congreso en esta materia ha sido denegar los pedidos de levantamiento de inmunidad que haya presentado el Poder Judicial por supuestos delitos de injuria, calumnia o difamación que hayan podido

---

<sup>18</sup> Sobre el particular la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado lo siguiente:

<sup>Dc</sup> conformidad con la separación de los poderes públicos que existe en el Estado de Derecho, si bien la función jurisdiccional compete eminentemente al Poder Judicial, otros órganos o autoridades públicas pueden ejercer funciones del mismo tipo. Es decir, que cuando la Convención se refiere al derecho de toda persona a ser oída por un «juez o tribunal competente» para la «determinación de sus derechos», esta expresión se refiere a cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judicial, que a través de sus resoluciones determine derechos y obligaciones de las personas. Por la razón mencionada, esta Corte considera que cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional, tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal en los términos del artículo 8 de la Convención Americana. [Corte I.D.H., Caso del Tribunal Constitucional. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C N° 71, párrafo 71].

cometer los congresistas después de 1995. En este periodo el Congreso peruano nunca ha levantado la inmunidad a ningún parlamentario por la imputación de haber incurrido en delitos contra el honor o la buena reputación, aun cuando los querellantes no tenían intencionalidad política de perturbar el funcionamiento del Congreso o alterar su composición, o los hechos delictivos que atentaban contra el honor y la reputación de presuntos agraviados eran ajenos a la función pública del congresista denunciado, o las opiniones consideradas ofensivas a su honor por los denunciantes no estaban amparadas por la inviolabilidad parlamentaria.

Los criterios y fundamentos que han primado en estos años en el Congreso, para denegar las solicitudes de levantamiento de la inmunidad de parlamentarios contra quienes se habían interpuesto querellas por los citados delitos de acción privada han sido pocos y reiterativos, entre los cuales se encuentran los siguientes:

«Uno de los argumentos erróneamente utilizados para desestimar una solicitud de levantamiento de inmunidad presentada por el Poder Judicial, por supuestos delitos de injuria, calumnia o difamación que haya podido cometer un congresista, es la supuesta existencia de “motivación política en la denuncia”, dándole a tal concepto una amplitud que lo desnaturaliza».

Como ya se ha señalado, la intencionalidad política que el Congreso debe evaluar, si esta se encuentra presente, es aquella orientada a alterar la composición o perturbar el funcionamiento del Congreso, lo cual resulta imposible que ocurra, cuando la denuncia es presentada contra alguien que en el momento en que fue querellado no era congresista; sino solo un aspirante a candidato. En este sentido, no se podría considerar que la finalidad de la denuncia era alterar la conformación del Congreso o perturbar su funcionamiento<sup>19</sup>, si es que el denunciado aún no había sido elegido y por lo tanto no formaba parte del cuerpo parlamentario.

---

<sup>19</sup> En el mismo sentido, el Tribunal Constitucional peruano señala claramente, hacia donde debe estar dirigida la intencionalidad política en el denunciante para denegar el levantamiento de la inmunidad parlamentaria:

[...] 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.

<sup>Un</sup>a vez determinada la ausencia de toda motivación política en la acusación, el Congreso tiene el deber de levantar la inmunidad al imputado [...]. [Fundamento jurídico 5 de la sentencia del Tribunal Constitucional peruano recaída en el Expediente 0006-2003-AI/TC y publicada el 5 de diciembre de 2003 en el Diario Oficial *El Peruano*].

Hay que enfatizar que la única intencionalidad política que es jurídicamente relevante para denegar un pedido de levantamiento de inmunidad es aquella que tenga por objetivo afectar el funcionamiento del Congreso, porque no basta con señalar que el denunciante pertenece a un partido político diferente o que se encuentra involucrado en una actividad dirigenal y que por ello tiene intereses políticos para que tal argumento se considere como intencionalidad política justificatoria con la cual desestimar una solicitud para el procesamiento penal de un parlamentario, máxime si existe fundamento legal para autorizarlo, además, de un legítimo interés de resarcimiento del supuesto agraviado por las manifestaciones que considera injuriantes, difamatorias o calumniosas.

En consecuencia, coincidimos con lo dice Alonso de Antonio cuando señala que «lo único que debe tenerse en cuenta es el alcance finalista de la inmunidad de modo que solo se deberá denegar el suplicatorio cuando sea claro el propósito manipulador de la acción emprendida contra el parlamentario»; pero no basta cualquier tipo de resolución negativa en ese sentido por las Cámaras, sino que el acuerdo tiene que ir precedido de un examen razonado valorando las circunstancias del caso concreto. En otras palabras, el acuerdo tiene que estar motivado, es decir, en los términos del Tribunal español, constatar que el juicio de oportunidad o de intencionalidad se ha producido en las Cámaras, y ello de modo suficiente, esto es, en términos razonables o argumentales (Alonso de Antonio y Alonso de Antonio 2000: 95-96).

«Otro argumento incorrectamente esgrimido por el Congreso para no levantar la inmunidad de los congresistas está relacionado con la supuesta inexistencia de *animus injuriandi* o *animus difamandi* en las actuaciones que son consideradas agraviantes y que motivan que se les denuncie por delitos contra el honor y la buena reputación».

Ante un pedido de levantamiento de inmunidad el Congreso no está facultado para determinar si existe o no dolo en la actuación de un parlamentario porque esto corresponde evaluarlo al Poder Judicial y el Congreso solo debe limitarse a comprobar que en la petición de levantamiento de inmunidad no exista motivación de carácter político.

Fernández-Viagas comenta un caso similar en el que la Comisión de Suplicatorios del Senado español excedió sus funciones —opinión con la que coincidimos—, ya que en el informe de la ponencia de esta Comisión, «de 4 de marzo de 1987, al proponer el rechazo del mismo se basó en que “las manifestaciones vertidas en el escrito del senador lo fueron en el ejercicio de una función estrictamente política” [...], pero se añade que “no existió en ningún momento ánimo de atentar contra el honor o intimidad de las personas afectadas”» (Fernández-Viagas 1990). Así, señala Fernández-Viagas que «*al entrar a considerar el animus del agente*, el elemento

subjetivo del injusto, de encontrarnos en terreno penal *es evidente que coloca a la Comisión de Suplicatorios en la posición de juzgador*» [las cursivas son nuestras]. El Congreso no puede sustituir al organismo jurisdiccional al decidir sobre un pedido de levantamiento de inmunidad.

Al respecto consideramos que el examen de una solicitud de levantamiento de la inmunidad no puede colocar al Congreso en lugar del juzgador, porque la culpabilidad o inocencia del congresista no es una materia que pueda ser evaluada en el ámbito parlamentario, porque en este solo corresponde decidir si hay o no intencionalidad política en la denuncia en base a la cual poder desestimar la petición formulada por el órgano jurisdiccional.

En consecuencia, este criterio de constatar la existencia o no de *animus injuriandi* o de *animus difamandi* en los delitos contra el honor por los que el Poder Judicial pide levantamiento de inmunidad, excede las atribuciones del Congreso, pues con este proceder estaría realizando en buena cuenta una calificación sobre la existencia de responsabilidad penal en el parlamentario querrellado, lo cual es una cuestión reservada al Poder Judicial.

«Otro de los fundamentos que equivocadamente utilizó el Congreso para desestimar pedidos de levantamiento de inmunidad es que determinadas manifestaciones ofensivas de un parlamentario han sido formuladas al amparo de la prerrogativa de inviolabilidad de opinión y voto en el ejercicio de sus funciones, dándole un alcance excesivo e impropio a dicha prerrogativa».

Con relación al argumento del Congreso para denegar el levantamiento de la inmunidad parlamentaria amparándose en la prerrogativa de la inviolabilidad, somos de la opinión que aquellas declaraciones que no sean realizadas con ocasión del ejercicio de una función parlamentaria, sino en condición de ciudadano o de hombre público por el congresista que imputa un hecho o conducta que puede perjudicar el honor o reputación del querellante, «no pueden estar cubiertas por la referida prerrogativa». Esto es aplicable aun cuando el congresista realice actividades, como participar en entrevistas en los medios de comunicación, a las que concurre en su condición de parlamentario, pero en las que no ejerce una función propia de su cargo.

Al respecto, la Corte Constitucional colombiana establece que «la finalidad de la mencionada inviolabilidad, es garantizar el control político; todo lo que no corresponde a esa función se cataloga como abuso del derecho»<sup>20</sup>. Creemos sin embargo que «la inviolabilidad no solo protege las opiniones de los congresistas en los debates

---

<sup>20</sup> Fundamento jurídico 7 de la sentencia T-322/96 de la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional Colombiana, emitida el 23 de julio de 1996.

en los que realice tareas de control político; sino también en las discusiones parlamentarias vinculadas a la función legislativa», en las que podrían darse argumentos a favor o en contra de una determinada iniciativa normativa. En otras palabras, coincidiendo con la doctrina más autorizada y la jurisprudencia constitucional comparada, consideramos que la inviolabilidad tiene como finalidad proteger la libre discusión y decisión del Poder Legislativo, es decir que los representantes del pueblo puedan emitir de la manera más libre sus votos y opiniones para garantizar una plena libertad e independencia en la formación de la voluntad colectiva del Congreso, en materias referidas al control político y a la función legislativa.

En este caso hay que analizar también si el deber de fiscalizar a las autoridades «informando regularmente sobre su actuación parlamentaria» que tienen los congresistas conforme al artículo 23 del Reglamento del Congreso estaría cubierto por la inviolabilidad, teniendo en cuenta que dicho deber de informar es parte de la función de representación que tienen los parlamentarios. Sobre el particular, es menester diferenciar el derecho a la información del derecho a la opinión.

«El deber que tienen los congresistas de informar regularmente sobre su actuación parlamentaria no podría incluir opiniones injuriantes, difamatorias o calumniosas que afecten el honor y la buena reputación de las personas, pues si estas se expresan no estarían amparadas por la inviolabilidad». Esto se debe a que la finalidad de que los congresistas informen regularmente a la ciudadanía sobre su actuación parlamentaria es que quienes los eligieron conozcan sobre como están cumpliendo sus funciones; siendo este deber parte de su función de representación, el cual no puede confundirse con la protección que se les brinda a estos representantes populares para garantizar la libre discusión de los temas en los órganos parlamentarios y por ende la libertad e independencia en la formación de la voluntad colectiva del Parlamento, de modo que es en este contexto que «se tutela de una forma especial la libertad de expresión del parlamentario que por ello puede decir lo que crea oportuno sin tener que consultar previamente el Código Penal» (Alonso de Antonio 2000: 87), en razón de «que lo que se trata de proteger es la libre formación de la voluntad de la Cámara (no cualquier ámbito de la libertad de expresión del parlamentario)» (Alba Navarro 1996: 9-11).

Por eso diversos países, cuyo tratamiento constitucional de la inviolabilidad parlamentaria es similar al del Perú (ya que establecen, en sus propios términos, que los representantes ante el Parlamento no son responsables ante autoridad ni órgano jurisdiccional alguno por las opiniones y votos que emiten en el ejercicio de sus funciones), han señalado a través de su jurisprudencia, que la inviolabilidad parlamentaria no cubre las opiniones que se puedan emitir fuera del ejercicio de

la función parlamentaria, es decir las que no guardan relación con la formación de la voluntad colectiva del Congreso.

Así, la Corte Constitucional colombiana señala que «no son inviolables aquellas opiniones que un senador o representante formule por fuera de los debates parlamentarios, cuando actúe como un simple ciudadano [...]»<sup>21</sup> y cita como ejemplo el caso de un parlamentario que «Si en su campaña para ser reelecto, formula afirmaciones injuriosas contra una determinada persona, podría incurrir en responsabilidad penal o civil, ya que la opinión no fue manifestada en el ejercicio de sus funciones parlamentarias [...]» (Alba Navarro 1996: 9-11). En similar sentido, el Tribunal Constitucional boliviano señaló que «los parlamentarios, por las opiniones vertidas en el proceso de formación de la ley y otras actividades propias del Parlamento, están excluidos de toda responsabilidad (son inviolables) [...]; sin embargo, tal privilegio no se extiende a actos extraparlamentarios, que pudieran ejecutar los Senadores o Diputados»<sup>22</sup>. Asimismo, el Tribunal Constitucional español, coincidiendo con la Corte Constitucional italiana, ha señalado que «[e]l Diputado o Senador ejercitaría [...] sus funciones solo en la medida en que participase en actos parlamentarios y en el seno de cualesquiera de las articulaciones orgánicas de las Cortes Generales»<sup>23</sup>, pues el interés de la inviolabilidad descansa en «la protección de la libre discusión y decisión parlamentarias (en este sentido, Sentencia de la Corte Constitucional italiana de 27 de marzo de 1975, número 81), decayendo tal protección cuando los actos hayan sido realizados por su autor en calidad de ciudadano (de «político» incluso), fuera del ejercicio de competencias y funciones que le pudieran corresponder como parlamentario»<sup>24</sup>.

Asimismo, dentro de esa posibilidad de que las declaraciones estrictamente informativas sobre lo realizado o acordado en las sesiones de Comisión o del Pleno estén amparadas por la inviolabilidad, el Tribunal Constitucional español ha señalado que esta prerrogativa garantiza la irresponsabilidad jurídica de los parlamentarios por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones, entendiendo por tales aquellas que realicen en actos parlamentarios y en el seno de cualquiera de las articulaciones de las Cortes Generales «o por excepción, en actos exteriores a

---

<sup>21</sup> Considerando 3.3.3.1. de la Sentencia C-1174/04 de la Corte Constitucional de Colombia de fecha 24 de noviembre de 2004 en acción pública de inconstitucionalidad.

<sup>22</sup> Fundamento III.5.1. de la sentencia constitucional 62/2002 del Tribunal Constitucional boliviano del 31 de julio del 2002. Expediente 2002-04105-08-RR.

<sup>23</sup> Fundamento jurídico 6 de la sentencia de la Sala Segunda del Tribunal Constitucional español, STC 51/1985, emitida el 10 de abril de 1985, en el recurso de amparo número 781/1983.

<sup>24</sup> Fundamento jurídico 6 de la sentencia de la Sala Segunda del Tribunal Constitucional español, STC 51/1985, emitida el 10 de abril de 1985, en el recurso de amparo número 781/1983.

la vida de las Cámaras que sean reproducción literal de un acto parlamentario»<sup>25</sup>. Por ello, coincidimos en lo esencial con lo apuntado por Ángel Abellán-García, en el sentido de que la inviolabilidad parlamentaria no protege a las manifestaciones de los parlamentarios en los pasillos de las Cámaras, ni en actividades o declaraciones como políticos, hombres públicos o líderes políticos en sedes de partidos políticos, mítines, ruedas de prensa, conferencias, publicaciones, revistas, medios de comunicación, etcétera, ni en relación con los electores, porque debe entenderse que estas actuaciones no contribuyen a la formación de la voluntad colectiva del Congreso y permanecen al margen de las funciones parlamentarias (Abellán-García González 1992: 52-53); sin embargo creemos que las declaraciones estrictamente informativas sobre lo debatido o acordado en las Comisiones o en el Pleno si deberían estar amparadas por la inviolabilidad porque se puede considerar como lo hace el Tribunal Constitucional español que son «reproducción literal de un acto parlamentario».

Por las razones expuestas, y considerando que no existe una clara noción de cuáles son los límites de la inviolabilidad «sería recomendable prever expresamente en el Reglamento del Congreso que esta prerrogativa solo protege a los congresistas por las opiniones que emita en las sesiones del Pleno, de las Comisiones y de los demás órganos parlamentarios de deliberación legislativa o de control político así como en declaraciones públicas de carácter estrictamente informativo sobre materias de interés general que estén siendo tratadas en el Congreso».

Asimismo, «estimamos que un cambio normativo que contribuiría a garantizar mejor la tutela procesal efectiva del derecho al honor y a la buena reputación, en función de los factores que se han identificado como limitantes de la misma en la práctica parlamentaria analizada, sería establecer expresamente que los delitos que lo afecten no prescriben durante el tiempo que dura el periodo parlamentario del congresista querrellado». Al respecto, hay que tener en cuenta que si se deniega un pedido de levantamiento de inmunidad originado en una querrela, sería muy probable que prescriba el delito de injuria, calumnia o difamación que se imputara al congresista, debido a que los plazos de prescripción de dichos ilícitos penales son muy breves e inferiores al periodo parlamentario, lo que se agrava en caso de que este sea reelegido, con lo cual la inmunidad dejaría indefenso al agraviado en su honor y reputación y propiciaría la impunidad de los congresistas que incurrieran en tales delitos.

---

<sup>25</sup> Fundamento jurídico 3 de la sentencia de la Sala Primera del Tribunal Constitucional español STC 243/1988, emitida el 19 de diciembre de 1988, recaída en recurso de amparo número 602/1987.

## **6. Alternativa de los agraviados en caso se les limite el acceso a la justicia para la tutela de su derecho al honor y la buena reputación**

El derecho de acceso a la justicia que integra el derecho a la tutela procesal efectiva, puede ser vulnerado en sede parlamentaria en los procedimientos para levantar la inmunidad de un congresista, como lo señala, además, en forma unánime la doctrina. Como se mencionó antes, el Parlamento, puede vulnerar el derecho a la tutela procesal efectiva en aquellos casos en que no permite o dificulta al interesado el acceso a los Tribunales de Justicia cuando en el ejercicio de sus atribuciones parlamentarias resuelve acerca de la solicitud para procesar a alguno de sus miembros (Figueruelo Burrieza 1990: 64).

Frente a esta situación que afecta su derecho de tutela procesal efectiva ¿es posible que se puedan revisar judicialmente las decisiones del Congreso de no autorizar el procesamiento de sus miembros? Aunque no existe ninguna resolución judicial en la jurisprudencia nacional que se haya pronunciado en torno a este tema; el problema fue abordado en España por la sentencia del Tribunal Constitucional 90/1985 dictada en el recurso de amparo formulado por un particular contra un acuerdo del Senado por el que se denegaba la autorización solicitada por el Tribunal Supremo para procesar al senador Carlos Barral Ayesta. Dicha sentencia planteó, directamente, el problema del control de los acuerdos parlamentarios denegatorios de un suplicatorio, cuando señaló que «Ciertamente, el artículo 71.2 de la C.E. atribuye a las Cámaras parlamentarias una facultad consistente en conceder o no la autorización para encauzar por vía penal a sus miembros y no puede discutirse que esta sea una facultad de la que las Cámaras disponen libremente [...] [pero ello] no supone, sin embargo, que el libre ejercicio de una facultad así atribuida quede exento del principio de sometimiento a la C.E. que con carácter general, impone su artículo 9.1 a los poderes públicos<sup>26</sup>.

Dicha sentencia estableció, en conclusión, que es «[...] posible revisar, desde la perspectiva constitucional, los actos del Congreso de los Diputados o del Senado por los que, en libre ejercicio de la prerrogativa de la inmunidad que les reconoce el artículo 71.2 de la C.E., se resuelve acerca de la solicitud para procesar a alguno de sus miembros, y es al TC a quien corresponde, cuando sea requerido para ello, por la vía y con los requisitos del amparo constitucional, llevar a cabo esa revisión mediante el examen del caso concreto».

---

<sup>26</sup> Fundamento jurídico segundo de la sentencia del Tribunal Constitucional español STC 90/1985 emitida el de 22 de julio de 1985, reproducido en Fernández-Viagas (1990: 132).

La citada sentencia dejó, en consecuencia, claramente sentado que los acuerdos del Poder Legislativo que denieguen suplicatorios pueden ser revisados en sede jurisdiccional, cuando dichos acuerdos vulneren el derecho de alguna persona de recurrir a los tribunales en defensa de su honor, es decir, el acceso a la justicia que es parte del derecho a la tutela procesal efectiva. Sobre estos efectos de la sentencia, Jesús Gonzáles Pérez señala que, frente al argumento de que tales decisiones constituyen un puro acto de voluntad política que encierra un juicio sobre la oportunidad de proceder, el Tribunal sienta el principio de que cualquier acto del Parlamento con relevancia jurídica externa, incluso los de naturaleza legislativa, queda sujeto no solo a las normas de procedimiento que en su caso establezca la Constitución, sino asimismo al conjunto de normas que en la misma Constitución se contienen. «Es posible controlar en la vía jurisdiccional si al denegarse un suplicatorio, ha habido o no abuso en el ejercicio de la prerrogativa» (Gonzales Pérez 1989: 103 y 104).

Posteriormente el Tribunal Constitucional español resolvió en el mismo sentido otro caso sobre una denegación de suplicatorio, también por el Senado, mediante la STC 206/1992, en el recurso de amparo presentado por el entonces Presidente del Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria, señor Hormachea, debido a que el Senado denegó el suplicatorio del Tribunal Supremo, originado por la querrela que aquel había interpuesto contra el Senador González Bedoya.

Tanto el caso del senador Barral como el caso del senador Gonzáles Bedoya surgen enfrentando la previsión constitucional de la inmunidad de los parlamentarios con lo que se considera un derecho fundamental, el derecho a la tutela judicial efectiva; debido a que el amparo surgió en los dos casos porque un ciudadano pretendía lesionado su derecho fundamental a la justicia (Martín-Retortillo Baquer 1994: 20-24).

Llegado a este punto, la pregunta que corresponde es: ¿qué puede hacer en el Perú la persona afectada en su derecho a la Tutela Procesal Efectiva por la denegación arbitraria (es decir, no ajustada a los fines de la prerrogativa) de la solicitud de levantamiento de inmunidad parlamentaria?

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional español proporciona respuestas frente a la situación de las personas que ven afectado su derecho de tutela procesal efectiva en defensa de su honor y buena reputación, en la medida en que las decisiones del Congreso peruano de no autorizar el procesamiento de sus miembros también serían revisables en sede jurisdiccional. Este razonamiento resulta válido, teniendo en cuenta que las disposiciones sobre los alcances de las prerrogativas parlamentarias, así como de los derechos al honor y a la tutela jurisdiccional son similares en el ordenamiento jurídico constitucional peruano y en el español.

Considerando que existe abundante doctrina, reiterada jurisprudencia constitucional comparada así como jurisprudencia del Tribunal Constitucional peruano y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que sustentan la posibilidad de una revisión judicial de las decisiones del Congreso —que este caso es no autorizar el procesamiento de sus miembros— creemos que la acción de amparo resultaría un mecanismo adecuado, al que pueden recurrir las personas que han visto lesionado su derecho al honor y a la buena reputación y no han podido acceder a los tribunales de justicia para que se cautele tal derecho, si es que consideran arbitrarias tales decisiones del Legislativo.

Además es menester señalar que la propia Constitución señala, en el inciso 2) del artículo 200 que, en el proceso de amparo serán improcedentes las demandas «contra Resoluciones Judiciales emanadas de procedimiento regular». En tal sentido, el texto constitucional permite que se inicie un proceso de Amparo cuando el acto lesivo sea una resolución judicial emanada de un *procedimiento irregular*. Sobre el particular el Tribunal Constitucional precisó que «procedimiento regular» es «aquel en el que se respetan los derechos procesales de rango constitucional y que, como se sabe, son el debido proceso (en sus diversas variantes) y la tutela judicial efectiva. Por el contrario, es *procedimiento irregular* [las cursivas son nuestras] aquel en el que la jurisdicción o sus autoridades distorsionan en alguna forma o simplemente vulneran el contenido esencial de dichos atributos, legitimando por ende su cuestionamiento constitucional»<sup>27</sup>.

Como podemos apreciar, aquel procedimiento de evaluación de levantamiento de la inmunidad parlamentaria que sea arbitrario por haber desestimado solicitudes para autorizar el procesamiento invocando causales no previstas en la ley, o porque ha atribuido erróneamente intencionalidad política al querellante o porque haya dado la protección de la inviolabilidad a expresiones que no fueron formuladas en el ejercicio de la función parlamentaria, se constituirá igualmente en un procedimiento irregular, pues, siguiendo lo señalado por el Tribunal Constitucional peruano, la autoridad habría distorsionado la finalidad de la inmunidad o la inviolabilidad y vulnerado el contenido esencial de la tutela procesal efectiva.

En este orden de ideas, el Código Procesal Constitucional peruano, ha perfeccionado el procedimiento para ejercer esta garantía constitucional, por lo que los afectados por esta práctica parlamentaria podrían recurrir con éxito a la acción de amparo para obtener la tutela de sus derechos.

---

<sup>27</sup> Fundamento jurídico 4 de la sentencia del Tribunal Constitucional peruano emitida el 26 de octubre de 1999 en el Expediente 189-99-AA/TC (Caso «Pesquera Rodga S.A.»).

## Bibliografía

ABELLÁN-GARCÍA GONZÁLEZ, Ángel Manuel

1992 *El estatuto de los parlamentarios y los derechos fundamentales*. Madrid: Tecnos.

ALBA NAVARRO, Manuel

1996 «Prerrogativas parlamentarias y jurisprudencia constitucional». En *Serie 9 Cuadernos y Debates*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

ALONSO DE ANTONIO, José Antonio y Ángel Luis ALONSO DE ANTONIO

2000 *Derecho Parlamentario*. Barcelona: J.M. Bosch Editor.

BERNALES BALLESTEROS, Enrique y otros

2002 *Manual parlamentario*. Serie: Democracia N° 5. Lima: Comisión Andina de Juristas.

EGUIGUREN PRAELI, Francisco José

2002 «La infracción constitucional como límite a la inviolabilidad por votos u opiniones de los parlamentarios». *Revista Taller de Derecho*. Año 1, N° 1, enero.

ESPINOZA ESPINOZA, Juan

2002 *Derecho de las personas*. Lima: Gaceta Jurídica.

FERNÁNDEZ-VIAGAS BARTOLOMÉ, Plácido

1990 *La inviolabilidad e inmunidad de los diputados y senadores. La crisis de los «privilegios» parlamentarios*. Madrid: Civitas S.A.

FIGUERUELO BURRIEZA, Ángela

1990 *El derecho a la tutela judicial Efectiva*. Madrid: Tecnos.

GARCÍA LÓPEZ, Eloy

1989 «La inmunidad parlamentaria y estado de partidos». En *Temas clave de la Constitución Española*. Madrid: Tecnos.

1992 «Inmunidad parlamentaria y estado de partidos». En *IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México: UNAM.

GÓMEZ SARMIENTO, José Manuel

1985 *La inmunidad parlamentaria en Colombia*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana - Facultad de Ciencias Jurídicas y Socioeconómicas.

GONZALES PÉREZ, Jesús

1989 *El derecho a la tutela jurisdiccional*. Madrid: Civitas.

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo

1994 «Inmunidad Parlamentaria y separación de poderes». En *Inmunidad parlamentaria y jurisprudencia constitucional*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

RODRÍGUEZ DELGADO, Julio

2001 «Problemática penal del honor y de las libertades de información y de expresión: ¿libertad de información o libertinaje informativo?». *Revista Derecho & Sociedad*. Año XII, N° 16.

ROY FREYRE, Luis E.

1986 *Derecho Penal*. Segunda edición. Tomo I. Lima: Eddili.

RUBIO CORREA, Marcial

1999 *Estudio de la Constitución Política de 1993*. Tomos I, IV y V. Lima: Pontificia Universidad Católica, Fondo Editorial.

TIRADO, José Antonio

1996 «Inmunidad parlamentaria y derechos fundamentales: apuntes en torno al caso del congresista Javier Noriega». *Ius et Veritas*. Año 7. N° 12, junio, pp. 89-95.

UGAZ SÁNCHEZ MORENO, José Carlos

1997 «Algunos apuntes sobre la conflictiva relación entre las libertades de expresión e información y el derecho al honor en el Perú de hoy». *Revista Ius et Veritas*. Año VIII, N° 15, noviembre, pp. 27-33.