

## La eliminación de la inmunidad parlamentaria y el equilibrio de poderes en el Perú

### The elimination of parliamentary immunity and the balance of powers in Peru

Beltrán Gómez-Híjar <sup>1\*</sup>

<sup>1</sup> Escuela Universitaria de Posgrado - Universidad Nacional Federico Villarreal, Lima, Perú

\*Correo para correspondencia: [beltrangohijar@gmail.com](mailto:beltrangohijar@gmail.com)

## RESUMEN

El objetivo de la presente investigación fue analizar de qué manera la inmunidad parlamentaria permite mantener el equilibrio de poderes en el Perú, condición de suma importancia para la consolidación de todo sistema democrático. Respecto a los procedimientos metodológicos utilizados en este trabajo, el tipo de investigación es básica, aplicando un enfoque cuantitativo y con un alcance correlacional, con la finalidad de contar con datos confiables. Respecto al diseño de investigación, este fue el no experimental. Para el levantamiento de información primaria, se aplicó la técnica de encuesta, a través del instrumento cuestionario, a profesionales del Derecho. Los resultados arrojaron que la prerrogativa constitucional analizada, la inmunidad parlamentaria, permitiría mantener el equilibrio de poderes en el Perú. Así, se concluye que esta importante figura de nuestra historia constitucional contribuye al equilibrio de poderes en el Perú y que su eliminación podría provocar un desequilibrio de poderes, con el potencial peligro que ello supone para el normal desenvolvimiento de la democracia.

**Palabras clave:** inmunidad parlamentaria, equilibrio de poderes, constitución política.

## ABSTRACT

The objective of this research was to analyze how parliamentary immunity allows maintaining the balance of powers in Peru, a condition of utmost importance for the consolidation of any democratic system. Regarding the methodological procedures used in this work, the type of research is basic, applying a quantitative approach and with a correlational scope, in order to have reliable data. Regarding the research design, this was non-experimental. To collect primary information, the survey technique was applied, through the questionnaire instrument, to legal professionals. The results showed that the constitutional prerogative analyzed, parliamentary immunity, would allow maintaining the balance of powers in Peru. Thus, it is concluded that this important figure in our constitutional history contributes to the balance of powers in Peru and that its elimination could cause an imbalance of powers, with the potential danger that this poses for the normal development of democracy.

**Keywords:** parliamentary immunity, balance of powers, political constitution.

doi: <http://dx.doi.org/10.18259/acs.2023014>

Recepción, 03 de agosto 2023; Aceptado, 16 de octubre 2023; Publicado, 18 de octubre 2023

---

## INTRODUCCIÓN

En los últimos años, uno de los temas del debate nacional ha sido acerca de la función que cumple la inmunidad parlamentaria en nuestro ordenamiento constitucional y sus efectos en el campo político. Dos puntos de vista se enfrentaron: el que consideraba que era necesaria una reforma de la figura constitucional para evitar su abuso por parte de los congresistas y otra que recomendaba su eliminación de nuestra Constitución Política. Esta última posición ganó el debate y en febrero de 2021 se elimina de nuestra Carta Magna.

Frente a esta discusión, que no es exclusiva del Perú, la inmunidad parlamentaria ha sido estudiada por diversos autores -tanto peruanos como de otras nacionalidades- quienes reflejan la naturaleza dicotómica del debate. En el Perú, por ejemplo, tenemos a Cerdán (2018), quien propuso eliminar esta prerrogativa de la Constitución Política del Perú, considerándola como un privilegio que se contrapone a los principios de igualdad ante la ley, observar el debido proceso y la tutela jurisdiccional. Y Velarde (2019), cuando estudia las prerrogativas parlamentarias, entre ellas la inmunidad, concluye que son innecesarias para asegurar que el Congreso funcione con normalidad, pudiéndose inferir su apoyo a la eliminación de la inmunidad parlamentaria de la Constitución Política del Perú, de 1993.

En el plano internacional tenemos a Sarmiento-Arce et al. (2020), estudiando -desde la realidad ecuatoriana- la relación Poder Ejecutivo-inmunidad parlamentaria. Para ellos, los parlamentarios tienen una real inquietud por la posibilidad de sufrir persecución desde el Ejecutivo, pues en su opinión no hay un equilibrio de poderes en su país. Concluyen que se requiere fortalecer jurídicamente a esta prerrogativa constitucional, a fin de evitar toda persecución de naturaleza política. Y desde España tenemos tanto a Ballarín (2018), quien demuestra que es viable conservar en el ordenamiento jurídico a la inmunidad parlamentaria sin conculcar los derechos de terceros; como a García (1994), quien en su estudio sobre la inmunidad parlamentaria afirma que a través de procesos judiciales contra congresistas se les persigue políticamente, y de esta manera se intenta moldear sus acciones en el Parlamento, afectando la libertad del máximo órgano representativo.

De esta manera, consideramos necesario no interrumpir en el ámbito académico el debate acerca de la vigencia y utilidad de la inmunidad parlamentaria en el Perú, pues se trata de una figura jurídica trascendente en cuanto a su historia en nuestra tradición constitucional y respecto a su impacto en el ámbito político. Así, la presente investigación contribuye a demostrar que la prerrogativa aquí estudiada merece un mayor análisis en cuanto a la validez de su permanencia en nuestro ordenamiento constitucional, aunque con algunos cambios.

Se definió a la inmunidad parlamentaria como una prerrogativa cuyo fin es brindar protección a un Parlamento contra toda obstaculización a su libre y autónomo funcionamiento. No se le considera un privilegio, pues está vinculada a la función del Parlamento y se materializa en la protección al congresista contra persecuciones llevadas a cabo por otro poder estatal o por alguna persona natural o jurídica. Se consideraron tres dimensiones a la inmunidad parlamentaria: doctrinal, de proceso y de arresto. De esta manera, los objetivos de la investigación fueron establecer la relación que existe entre cada una de estas dimensiones y el equilibrio de poderes en el Perú, así como analizar de qué manera la inmunidad parlamentaria permite mantener el equilibrio de poderes en este país. Se partió de la hipótesis de que la inmunidad parlamentaria permitiría mantener el equilibrio de poderes en el Perú.

Para realizar la presente investigación se tuvieron algunas limitaciones. Respecto a los recursos, esta fue completamente autofinanciada, no recibiendo fondo alguno de una tercera persona, natural o jurídica. En cuanto a las limitaciones del trabajo de campo, la ejecución de las encuestas tuvo una limitante objetiva por la situación creada por la pandemia de la COVID-19, que dificultó el contacto personal. Para superar esta limitante, se aplicaron las encuestas de manera virtual/digital.

## MATERIAL Y MÉTODOS

De acuerdo a los establecidos procedimientos metodológicos, en el presente estudio el tipo de investigación es básica. Para Sánchez y Reyes (2015), la investigación básica, tiene como propósito el desarrollo de nuevos conocimientos y el descubrimiento de principios y leyes. El diseño de investigación que se establece es el no experimental, de enfoque cuantitativo y de alcance correlacional (Hernández y Mendoza, 2018). Este diseño pretende establecer si dos o más variables se encuentran asociadas entre sí.

La población estuvo conformada por abogados especialistas en derecho constitucional y/o con una visión amplia sobre el derecho y su relación con la esfera política; y estudiantes de doctorado en Derecho de la UNFV. La muestra fue censal, conformada por cien profesionales. Los criterios de inclusión para la participación en esta investigación, fue que tengan conocimientos en derecho constitucional y/o posean capacidad analítica sobre el derecho y su conexión con el ámbito político.

Por otro lado, se aplicó la técnica de encuesta, utilizando el instrumento cuestionario, el cual estuvo destinado a la evaluación de las variables inmunidad parlamentaria, por un lado y, por otro lado, el equilibrio de poderes. El instrumento fue elaborado por el autor y sometido a los diversos análisis, tanto por criterio de expertos, como por procedimientos estadísticos (alfa de Cronbach y análisis factorial exploratorio), a fin de garantizar su validez y confiabilidad. Los resultados confirmaron que el instrumento cumplió todos los requisitos técnicos que se exigen. El cuestionario contenía 20 preguntas (Escala de Likert, de cinco opciones). Estos veinte ítems se estructuraron en las siguientes partes: inmunidad parlamentaria, con sus dimensiones doctrinal, de proceso y arresto; así como la referida al equilibrio de poderes. El cuestionario referido a la inmunidad parlamentaria arrojó un alfa de Cronbach de un valor de 0,89 el cual, en términos estadísticos, significa un alto nivel de confiabilidad. Y para verificar la confiabilidad del cuestionario de equilibrio de poderes se utilizó también el estadístico coeficiente alfa de Cronbach, cuyo resultado fue de un valor de 0,76 que en términos estadísticos significa un alto nivel de confiabilidad.

Respecto al procedimiento de la investigación:

1. Se procedió a verificar la confiabilidad del instrumento a través de la aplicación del Alfa de Cronbach tomando una prueba piloto y en la validación se aplicó el juicio de expertos.
2. Determinada la confiabilidad del instrumento, se procedió a aplicar el instrumento denominado "cuestionario de Likert" a la muestra de profesionales y doctorandos.
3. Recolectados los datos, se realizaron las pruebas de normalidad que en investigación son necesarias para poder determinar con precisión los estadísticos a utilizar; sean estos paramétricos o no paramétricos.
4. Se aplicó la Rho de Spearman para determinar la comprobación de hipótesis.
5. Los análisis estadísticos se realizaron utilizando el paquete SPSS versión 27. Posteriormente, se efectuó la interpretación y análisis de los resultados.

## RESULTADOS

Los resultados obtenidos confirmaron las hipótesis de la investigación. Así, tenemos los siguientes:

**Tabla 1**

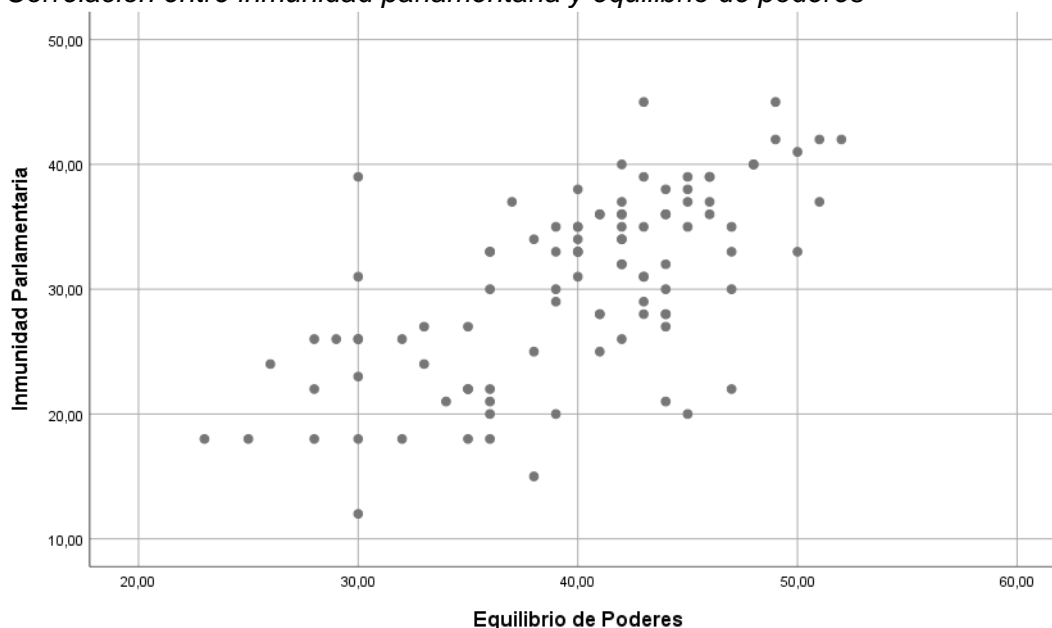
*Nivel de correlación entre la inmunidad parlamentaria y el equilibrio de poderes*

Variables	Equilibrio de poderes
Inmunidad parlamentaria	0,64***

\*  $p < ,05$  \*\*  $p < ,01$  \*\*\*  $p < ,001$   
N = 100

**Figura 1**

*Correlación entre inmunidad parlamentaria y equilibrio de poderes*



En la Tabla 1 se nos muestra que la correlación entre las variables inmunidad parlamentaria y equilibrio de poderes alcanza un valor de ( $r = 0,64$   $p < ,001$ ), considerado como significativo y positivo, lo que permite respaldar la hipótesis general de que la inmunidad parlamentaria permitiría mantener el equilibrio de poderes en el Perú.

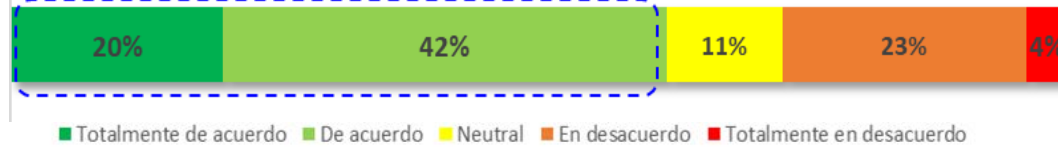
En cuanto a las hipótesis específicas, la correlación entre la dimensión doctrinal de la inmunidad parlamentaria y el equilibrio de poderes obtuvo un valor de ( $r = 0,59$   $p < ,001$ ); la correlación entre la dimensión inmunidad parlamentaria de proceso y el equilibrio de poderes alcanzó un valor de ( $r = 0,55$   $p < ,001$ ); y respecto de la correlación entre la dimensión inmunidad parlamentaria de arresto y equilibrio de poderes, esta alcanzó un valor de ( $r = 0,60$   $p < ,001$ ). Todos estos resultados son considerados significativos y positivos, pudiéndose decir que existiría una relación directa entre cada una de estas dimensiones de la inmunidad parlamentaria y el equilibrio de poderes en el Perú; en consecuencia, se confirman nuestras hipótesis específicas alternativas.

A continuación, presentaremos los resultados de la estadística descriptiva de las siguientes preguntas que se formularon en la investigación:

- ¿Cree usted que la inmunidad parlamentaria, entendida como instrumento de protección al Congreso de la República y no al congresista, es útil para mantener el equilibrio de poderes?

**Figura 2**

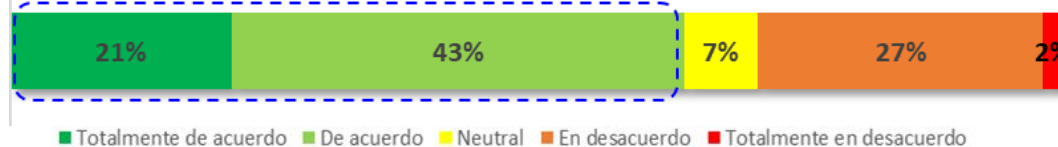
*Resultados en porcentaje de las respuestas a la pregunta formulada*



- ¿Considera usted que la ausencia de la inmunidad parlamentaria en nuestro marco constitucional debilita la autonomía del Poder Legislativo al estar los congresistas expuestos a persecución judicial por motivaciones netamente políticas?

**Figura 3**

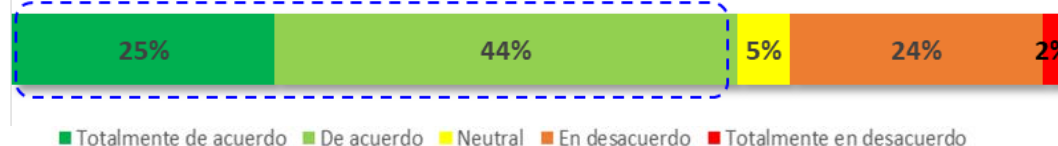
*Resultados en porcentaje de las respuestas a la pregunta formulada*



- ¿Cree usted que debería haber una reforma constitucional que restituya la inmunidad parlamentaria en nuestra Constitución Política, con el fin de garantizar el equilibrio de poderes en el Perú?

**Figura 4**

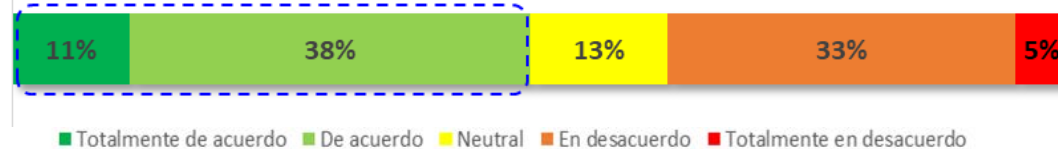
*Resultados en porcentaje de las respuestas a la pregunta formulada*



¿Cree usted que, si se restituye la inmunidad parlamentaria en el Perú, el dejar que la decisión de su levantamiento esté a cargo de una institución ajena al Congreso pondría al poder Ejecutivo por encima del poder Legislativo, afectando el equilibrio de poderes en el Perú?

**Figura 5**

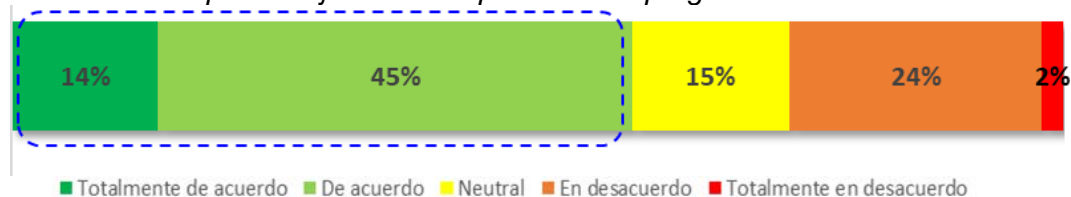
*Resultados en porcentaje de las respuestas a la pregunta formulada*



¿Considera usted que la inmunidad parlamentaria de proceso, al permitir al Congreso asegurarse que el inicio o la continuación de un proceso penal contra un congresista no tienen motivaciones de índole político, contribuye a mantener el equilibrio de poderes?

**Figura 6**

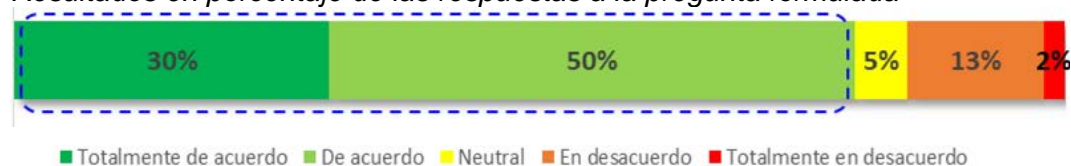
Resultados en porcentaje de las respuestas a la pregunta formulada



¿Cree usted que es recomendable iniciar un diálogo en el Perú que analice la posibilidad de restituir la inmunidad parlamentaria en la Constitución Política del Perú, proponiendo algunos cambios para evitar que sea utilizado abusivamente por los congresistas?

**Figura 7**

Resultados en porcentaje de las respuestas a la pregunta formulada



## DISCUSIÓN

Según los resultados de la investigación, la inmunidad parlamentaria es útil para mantener el equilibrio de poderes, pues el 62% consideró estar de acuerdo con esta afirmación, de los cuales el 20% consideró estar totalmente de acuerdo, entendiendo a esta prerrogativa como un instrumento de protección al Congreso de la República y no al congresista. Además, un representante 64% expresó estar de acuerdo (dentro de los cuales el 21% dijo estar totalmente de acuerdo) con la afirmación que la ausencia de la inmunidad parlamentaria en nuestro marco constitucional debilita la autonomía del Poder Legislativo al estar los congresistas expuestos a persecución judicial por motivaciones netamente políticas.

Estos resultados concuerdan con Ballarín (2018), el cual nos dice que los miembros del Senado español son víctimas potenciales de lo que su Tribunal Constitucional llama “querellas insidiosas o políticas”, caracterizadas por mezclar lo político con lo penal. También afirma que hay ordenamientos legales como el caso español que permiten conciliar el derecho a la tutela judicial efectiva de terceros con la existencia de la prerrogativa de la inmunidad parlamentaria en el ordenamiento constitucional. Agrega el autor, que nunca falta un fiscal o juez que guste figurar en la prensa y convertirse en una persona famosa. Esto último podemos interpretarlo como un peligro para el equilibrio de poderes, pues hay más riesgo que confluyan intereses de los adversarios políticos del congresista con los intereses personales de un miembro de la magistratura. He aquí la importancia de la relación entre la inmunidad parlamentaria y el equilibrio de poderes.

La propuesta de una reforma constitucional que restituya la inmunidad parlamentaria en nuestra Constitución Política, y así garantizar el equilibrio de poderes en el Perú, recibió un contundente 69% de respaldo. Este resultado va hacia el lado opuesto de Cerdán (2018), quien consideró pertinente eliminar la inmunidad parlamentaria de nuestra Carta Magna. Nosotros ratificamos nuestra posición de restituir esta prerrogativa constitucional.

En cuanto a la afirmación si se restituye la inmunidad parlamentaria en el Perú, el dejar que la decisión de su levantamiento esté a cargo de una institución ajena al Congreso pondría al poder Ejecutivo por encima del poder Legislativo, afectando el equilibrio de poderes en nuestro país, un 49% afirmó estar de acuerdo con ello (11% totalmente de acuerdo y 38% de acuerdo), y un 38% estaba en desacuerdo (dentro de ello, un 5% totalmente en desacuerdo). Así, podemos decir que los profesionales participantes en la investigación estaban de acuerdo con el jurista Martín-Retortillo (1994) en el sentido que podría haber una afectación al principio de separación de poderes si la inmunidad parlamentaria -en el hipotético caso de su restitución en la Constitución Política- sea vista por otra institución diferente al Congreso, pues veían que el Poder Ejecutivo podría ganar mayor fuerza frente al cuerpo representativo, generándose un desequilibrio de poderes. Este autor nos dice que la inmunidad parlamentaria es una figura que tienen las constituciones para asegurar la separación de poderes y cuando la decisión del levantamiento de la inmunidad a un miembro del parlamento es tomada por una institución que no sea el mismo Parlamento, entonces esta prerrogativa constitucional pierde fuerza.

Respecto a la dimensión inmunidad de proceso -de la inmunidad parlamentaria-, los participantes estuvieron de acuerdo en un 59% (estando un 14% totalmente de acuerdo) que esta, al permitir al Congreso asegurarse que el inicio o la continuación de un proceso penal contra un congresista no tiene motivaciones de índole político, contribuye a mantener el equilibrio de poderes.

Este hallazgo guarda concordancia con Sarmiento-Arce et al. (2020), cuando en su investigación que analizó la intervención del Poder Ejecutivo del Ecuador en procesos judiciales vinculados con la inmunidad parlamentaria, expresaron que hay una verdadera preocupación de los congresistas de ser perseguidos por ese poder estatal. Los investigadores consideraron que un proceso judicial que es iniciado contra un congresista sin antes ser aprobado por el Congreso es inconstitucional y producto del hiperpresidencialismo. Para ellos es necesario fortalecer jurídicamente la inmunidad parlamentaria para evitar la persecución política.

Finalmente, en lo referente a la viabilidad de iniciar un diálogo en el Perú que analice la posibilidad de restituir la inmunidad parlamentaria en la Constitución Política del Perú, la mayoría de los encuestados apoyó esta iniciativa en un 80% (30% totalmente de acuerdo y un 50% de acuerdo). Este resultado muestra que el debate sobre la inmunidad parlamentaria aun no está cerrado, y que es muy factible que una iniciativa dirigida a iniciar la discusión sobre la pertinencia o no de reinsertar esta figura constitucional en la Constitución Política del Perú reciba un amplio apoyo entre los profesionales del Derecho.

Entre las conclusiones arribadas en el presente estudio, tenemos las siguientes:

La inmunidad parlamentaria permite mantener el equilibrio de poderes en el Perú. Su salida de nuestra Constitución Política permitiría que el poder Ejecutivo esté por encima del Poder Legislativo.

Existe una relación directa entre la inmunidad parlamentaria de proceso y el equilibrio de poderes, pues esta dimensión de la prerrogativa permite que el Parlamento tenga la seguridad de que todo proceso penal contra uno de sus miembros no tiene motivaciones políticas, contribuyendo de esta manera a mantener el equilibrio entre los poderes.

Y podríamos recomendar:

Promover una discusión nacional en el Perú que tenga por objetivo evaluar la conveniencia de volver a incluir la inmunidad parlamentaria en la Constitución Política, en la cual se propongan –de ser así considerados- algunos cambios que permitan que su uso se ciña estrictamente a lo que dicta la doctrina jurídica –proteger la autonomía del Poder Legislativo- evitando que los parlamentarios lo utilicen para protegerse de justificados procesos judiciales iniciados contra ellos por presuntos delitos penales.

Asimismo, recomendar el inicio de programas de educación cívica que tengan por objetivo enseñar la importancia de contar con un equilibrio entre los poderes en el Perú, y cómo figuras constitucionales -como la inmunidad parlamentaria- coadyuvan a que esto se logre.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ballarín, J. (2018). La parábola de la inmunidad parlamentaria desde la experiencia de la Comisión de Suplicatorios del Senado. *Revista de las Cortes Generales*, N° 103, 455-482. <https://doi.org/10.33426/rcg/2018/103/113>
- Carro, A. (1981). La inmunidad parlamentaria. *Revista de derecho político*, Núm. 9, 87-109. <http://e-spacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:Derechopolitico-1981-9-E869D35E&dsID=PDF>
- Cerdán, J. P. (2018). Consecuencias jurídicas derivadas de la inmunidad parlamentaria en el Perú (tesis doctoral). Universidad Nacional de Cajamarca, Cajamarca, Perú.
- Congreso de la República. (6 de febrero de 2021). Ley de reforma constitucional que elimina la inmunidad parlamentaria. [Ley N° 31118]. [Normas Legales, Diario Oficial El Peruano]. <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/ley-de-reforma-constitucional-que-elimina-la-inmunidad-parla-ley-n-31118-1926075-1/>
- Congreso de la República. (9 de marzo de 2021). Resolución Legislativa del Congreso que modifica el Reglamento del Congreso de la República para adecuar su normativa a la Ley 31118, que eliminó la inmunidad parlamentaria. [Resolución Legislativa del Congreso 013-2020-2021-CR]. [Normas Legales, Diario Oficial El Peruano]. <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/resolucion-legislativa-del-congreso-que-modifica-el-reglamen-resolucion-legislativa-no-013-2020-2021-cr-1933194-1/>
- Constitución Política del Perú [C.P.]. (1993). (Edición setiembre 2017). Congreso de la República.
- Constitución Política del Perú [C.P.]. (1993). [Reformada]. (Edición mayo 2021). Congreso de la República.
- García, J. (1994). Contenido, finalidad constitucional y control de la inmunidad parlamentaria. En *Cuadernos y Debates 46, Inmunidad Parlamentaria y Jurisprudencia Constitucional* (pp. 73-113). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Hernández-Sampieri, R. & Mendoza, C. (2018). Metodología de la investigación. Las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta. McGraw-Hill Interamericana Editores.
- Latorre, D. (2008). Inmunidad parlamentaria. *Revista Derecho & Sociedad*, N° 31, 163-176. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/17402/17684>
- Martín-Retortillo, L. (1994). Inmunidad parlamentaria y separación de poderes. En *Cuadernos y Debates 46, Inmunidad Parlamentaria y Jurisprudencia Constitucional* (pp. 13-71). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Montesquieu (2021). La separación de poderes. *Página Indómita*.
- Real Academia Española. (2020). Equilibrio de poderes. En *Diccionario panhispánico del español jurídico*. <https://dpej.rae.es/lema/equilibrio-de-poderes>
- Sánchez, H. y Reyes, C. (2015). Metodología y Diseños en la Investigación Científica. Business Support.



- Sarmiento-Arce, V., Erazo-Álvarez, J., Ormaza-Ávila, D. & Narváez-Zurita, C. (2020). La injerencia política en el Estado y su afectación en la inmunidad parlamentaria. *Iustitia Socialis*, [S.l.], v. 5, n. 1, 59-77. <http://dx.doi.org/10.35381/racji.v5i1.602>
- Velarde, J. L. (2019). Propuesta legislativa para modificar los artículos de la constitución política del Perú y del código procesal penal, referidos a la responsabilidad penal de los congresistas en el Perú 2005 - 2013 (tesis doctoral). Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa, Arequipa, Perú.