



REFORMA CONSTITUCIONAL DE LA INMUNIDAD PARLAMENTARIA Y EL TEST DE PROPORCIONALIDAD

Prof. César Landa Arroyo

Lima, 13 de Mayo de 2020

Se han presentado PL de reforma constitucional para eliminar y modificar el reconocimiento y regulación de la inmunidad parlamentaria:

Eliminar la inmunidad parlamentaria

- PL 4855/2020-CR – Somos Perú
- PL 4860/2020-CR – FREPAP
- PL 5066/2020-CR – Alianza para el Progreso

Cambiar el órgano que decide levantar la inmunidad

- PL 4882/2020-CR – Acción Popular: JNJ
- PL 4939/2020-CR – Acción Popular: TC

Análisis de las propuestas de reforma constitucional a partir del test de proporcionalidad

Idoneidad

- Determinar si la medida (propuesta de reforma constitucional) que lesiona un derecho/principio constitucional cumple un fin legítimo y si es adecuado (idóneo) para lograrlo: relación medio-fin

Necesidad

- Determinar si no existe una medida alternativa que logrando el fin con igual o mayor idoneidad, lesiones menos el derecho/principio que se limita con la medida objeto de análisis: relación medio-medio

Ponderación

- Cuanto mayor es intensidad de la limitación en un derecho, tanto mayor debe ser la importancia de la realización del otro que justifica la medida: intensidad limitación vs. Intensidad de realización

Identificación de las medidas y de los derechos/principios constitucionales involucrados

Eliminar la
inmunidad

- Derecho/principio **limitado**: el principio de igualdad y la función parlamentaria (legislativa y control político) como principio objetivo. La inmunidad es un tratamiento diferenciado para los congresistas por razones históricas e institucionales.
- Derecho/principio **optimizado**: igualdad ante la ley y frente a la administración de justicia, puesto que congresistas y ciudadanos serían tratados iguales ante la ley.

Cambiar el
órgano que
decide sobre el
levantamiento
de la inmunidad

- Derecho/principio **limitado**: La institucionalidad (autonomía) del Parlamento. *Interna Corporis Acta*. (dimensión objetiva)
- Derecho/ principio **optimizado**: Independencia e imparcialidad del órgano que decide (dimensión objetiva/subjetiva)

Examen de idoneidad: ¿las propuesta de reforma constitucional son idóneas para lograr los fines que se proponen?

Sobre la eliminación de la inmunidad

- Es un medio adecuado para optimizar el principio de igualdad de trato frente a la administración de justicia, dado que se equipara el tratamiento de los congresistas con el que recibe el resto de la población.

Sobre el cambio de Poder u organismo constitucional que decide sobre el levantamiento de la inmunidad

- Es una medida adecuada para optimizar la independencia e imparcialidad del órgano decisor, a diferencia de lo que sucede hoy en día, pues históricamente los pedidos de la Corte Suprema de levantamiento de la inmunidad de proceso y/o arresto apenas han sido atendidos en un 10% de los casos.

Examen de necesidad: ¿existen medidas alternativas a la propuesta de reforma que siendo igual de idóneas incidan menos en los derechos/principios limitados?

Eliminar inmunidad

- Existe alternativa: cambiar al Poder que decide, de esta forma se mantiene la institucionalidad constitucional y se garantizaría la igualdad de trato, dado que un órgano independiente e imparcial decidiría sobre el levantamiento de la inmunidad.
- La medida de eliminar la inmunidad no sería la menos gravosa para proteger la independencia congresal

Cambiar el órgano que decide sobre el levantamiento de la inmunidad

- No hay medida alternativa, porque si bien incide en la autonomía e institucionalidad del Parlamento, mantiene la institución como garantía de la función parlamentaria, legislativa y de control político.
- La medida es necesaria. Corresponde realizar el siguiente test de ponderación.

Test de proporcionalidad en sentido estricto: Cuánto más intensa es la intervención en la autonomía del Parlamento, tanto más importante debe ser la optimización de la independencia e imparcialidad del órgano que decide levantar la inmunidad

Intensidad en la intervención en la institucionalidad del parlamento

- Entre eliminar la inmunidad y mantenerla, pero que sea otro órgano el que decide; la intensidad de la intervención puede ser catalogada como media. Es media y no leve, porque el Congreso es un poder del Estado que cuenta con autonomía constitucional, por lo que, lo constitucionalmente ideal, es que sea dicho poder, en base a su propia autonomía, el que decida levantar la inmunidad, pero **dada la evidencia en la manipulación de esta institución**, por la falta de institucionalidad democrática, establecer que sea otro órgano el que decida lo que determina que la intervención sea de grado medio.

Intensidad de la optimización de la independencia e imparcialidad del órgano que decide sobre el levantamiento de la inmunidad

- Optimizar la independencia e imparcialidad del órgano, evita la manipulación de la inmunidad. Estamos frente a una realización intensa del principio antes indicado.
- ¿Cuál sería el órgano más indicado para hacerlo? La JNJ no lo sería, su función constitucional está vinculada con el nombramiento, ratificación y sanción de los jueces y fiscales de todos los niveles. El TC por sus atribuciones no estaría en capacidad de decidir si un hecho califica o no como un delito; salvo que solo le corresponda calificar que no se trata de una persecución política.
- Lo que no sucede con la Corte Suprema, que como máxima instancia en materia penal, sería la más adecuado para levantar la inmunidad, debiendo establecer una Sala Suprema especial para conocer de estos pedidos de levantamiento de inmunidad. Los jueces supremos que participen, luego no podrían integrar las Salas Penales Supremas especiales que juzgarían al congresista sin inmunidad.