

INFORME TEMÁTICO N.º 28/ 2021-2022

LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN

ALEXIS PEREA FLORES

Lima, 23 de setiembre de 2021

Jr. Azángaro 468, Edificio José Faustino Sánchez Carrión - Of. 204 B, Cercado de Lima. Lima1
Tel.: (511) 311-7777 anexo 1211 | email: mvillavicencio@congreso.gob.pe
<http://www.congreso.gob.pe/dgp/Didp/index.html>

INTRODUCCIÓN

El Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria, a través del Área de Servicios de Investigación y Seguimiento Presupuestal, ha elaborado el Informe temático titulado *Las comisiones de investigación*, como un documento de consulta que describe los antecedentes históricos y la regulación desarrollada en nuestro país sobre el tema.

Para el desarrollo del presente documento, se consultó bibliografía especializada, legislación vigente e información documental publicada en los sitios web oficiales de organismos e instituciones públicas como el Congreso de la República (Archivo Digital de la Legislación del Perú y otros) y el Tribunal Constitucional.

El informe se divide en dos partes: la primera describe brevemente el origen histórico y los distintos aspectos que caracterizan la labor de las comisiones de investigación parlamentaria. La segunda parte, desarrolla los antecedentes normativos y la regulación vigente en nuestro país acerca de la constitución de comisiones investigadoras, sus fines, procedimiento, prerrogativas y límites.

De esta manera, el Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria procura brindar información oportuna y de utilidad para la toma de decisiones.

LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN

1. Antecedentes

Las comisiones de investigación tienen origen en los comités conformados en el Parlamento británico durante el reinado de Eduardo II en el siglo XIV, con la finalidad de analizar cuestiones de carácter económico relativas a las finanzas del Estado. Posteriormente, en el reinado de Ricardo II se les otorgó la capacidad de efectuar propuestas relativas a la reforma de los asuntos públicos y desde 1689 potestades especiales frente a terceros ajenos a la cámara (SÁNCHEZ, 2013: 190).

La conformación de estas comisiones fue replicada en otros sistemas políticos de países occidentales. En Estados Unidos, si bien el texto constitucional no contiene mención expresa sobre el tema, desde 1792 se conformaron comisiones investigadoras en la Cámara de Representantes (EGUIGUREN, 1987: 143). En el marco de un sistema presidencialista basado en la separación y balance entre poderes tienen amplias facultades y su actividad ha abarcado investigaciones sobre la fiscalización del Ejecutivo, problemas sociales y económicos, e incluso procedimientos de acusación contra el presidente (SÁNCHEZ, 2013: 190).

Al igual que en Norteamérica la conformación de comisiones investigadoras en países de Europa evolucionó desde la práctica parlamentaria hasta su posterior regulación en el marco constitucional. Las primeras cartas fundamentales en las que se incluyó esta facultad fueron «la Constitución de Bélgica de 1830, el texto constitucional de Prusia de 1850 y la Constitución de la República de Weimar de 1919, incorporándose en la mayoría de las Constituciones a partir de la posguerra de 1945» (ABREU, 2008: s/n).

En Alemania, el origen de la potestad de las Cámaras para iniciar investigaciones parlamentarias se remonta a la Carta de Sajonia-Weimar de 1816. Posteriormente, el proyecto de Constitución aprobada en Frankfurt en 1849 establecería «el derecho de ambas Cámaras de obtener información, mientras que la Constitución prusiana de 1848 establecía expresamente que cada Asamblea podía disponer Comisiones para investigar sobre ciertos hechos» (CHIRINOS y RIVAS, 2015: 139).

En Francia el derecho de control atribuido al Parlamento no se basa en una disposición constitucional sino en el espíritu general propio del régimen parlamentario. Lo que explicaría el hecho de que «las comisiones investigadoras sólo existan en el derecho francés (particularmente en la Constitución de 1958), a partir del 2008» (WEIDENSLAUFER, 2020: 9).

La facultad de investigación conferida al parlamento en Italia también se inicia al margen del marco constitucional. Actualmente, la norma fundamental permite a las cámaras iniciar investigaciones sobre asuntos de interés público. Según lo dispuesto en el artículo 82 de la Constitución «la Comisión respectiva procederá a las indagaciones y a los exámenes con los mismos poderes y las mismas limitaciones que la autoridad judicial».

En España, las comisiones de investigación son reconocidas por primera vez en la Constitución de 1978, en cuyo texto se establece que «el Congreso y el Senado, y, en su caso, ambas Cámaras conjuntamente, podrán nombrar Comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público [...]»¹ (WEIDENSLAUFER, 2020: 13).

Existe debate acerca de la naturaleza jurídica de las comisiones investigadoras, sobre todo en el derecho comparado. Algunos autores señalan que estas comisiones son instancias que se conforman con la finalidad de recabar información, en tanto que otros las consideran como verdaderos órganos de control parlamentario. Para Santaolalla «constituyen un instrumento colegiado de información de las Asambleas legislativas, que implican unas facultades especiales sobre terceros extraños a las mismas» (2013: 460), en tanto que para Gude Fernández son instrumentos de control en un sentido amplio (2000: 253).

En todo caso, como se aprecia en las siguientes definiciones, las comisiones investigadoras se caracterizan por encontrarse o no previstas en la Constitución o los reglamentos, son designadas por acuerdo de las cámaras o el Parlamento, son temporales, poseen facultades extraordinarias para el cumplimiento de sus funciones, se integran considerando la pluralidad e indagan sobre asuntos de interés público.

Comisiones de investigación. Estas pueden no estar previstas en el reglamento, son designadas por la mesa directiva de la cámara con acuerdo del pleno con el fin de que lleven a cabo el análisis detallado de los asuntos encomendados, para que produzcan un dictamen preliminar sobre ellos; disponen estas comisiones de diversos medios, entre los

¹ Artículo 76 de la Constitución española de 1978.

que se encuentran: comparecencia de testigos, interrogatorios y petición de información a las autoridades o a las personas implicadas. Otros medios para el cumplimiento de sus tareas son visitas a obras, instituciones públicas, empresas privadas y, en general, a todos aquellos sitios relacionados con el trabajo encomendado (BERLIN VALENZUELA 150: 1998).

[...] órganos del Parlamento de carácter temporal, instalados e integrados, preferentemente, por los distintos grupos minoritarios (de oposición), con facultades excepcionales que pueden vincular a terceros ajenos a la actividad parlamentaria, por medio de los cuales el Parlamento ejerce el control del gobierno, respecto de aquellos asuntos de interés público, cuyos resultados, a través de la publicidad, tienden por un lado a poner en funcionamiento los procedimientos de responsabilidad política difusa y, por otro, al fortalecimiento del Estado democrático (MORA-DONATTO, 1998: 70).

En nuestro país, las comisiones de investigación tienen por origen las funciones de fiscalización y control asignadas constitucionalmente al Parlamento, son creadas con el propósito de indagar sobre asuntos públicos que afectan el regular manejo de la hacienda o el incumplimiento de la Constitución o las leyes (DELGADO GUEMBES, 2012: 457). Dichas comisiones tienen a su cargo el estudio, investigación e informe de los asuntos que se ponen en su conocimiento en cumplimiento del control político (FORNO, 2012: 24).

El marco constitucional ha otorgado a las comisiones investigadoras prerrogativas y apremios para facilitar el cumplimiento de la labor asignada, sin embargo, no constituyen instancias judiciales y, por lo tanto, carecen de facultades para imponer sanciones de esta naturaleza. En efecto, al Parlamento le corresponde más bien la sanción de carácter político, pero si bien la investigación parlamentaria no obliga a los jueces, sí puede advertir sobre indicios de delitos al Ministerio Público o Poder Judicial (BERNALES, 2005: s/n).

2. Las comisiones de investigación en nuestro ordenamiento jurídico

La conformación de comisiones de investigación en nuestro país tiene antecedentes previos a su inclusión en el marco constitucional (DELGADO GUEMBES, 1992: 288 y 289). La facultad de conformarlas aparece recién en la Constitución Política de 1920, en cuyo texto se estableció que «Las Cámaras podrán nombrar comisiones parlamentarias de investigación o de información. Todo Representante puede pedir a los Ministros de Estado los datos e informes que estime necesarios en el ejercicio a su cargo» (artículo 99).

A diferencia de su predecesora, la Constitución de 1933 precisó quienes son los sujetos obligados a entregar información y documentación en caso de ser solicitadas por la respectiva comisión. Se mantenía el derecho de ambas cámaras del Congreso a nombrar

comisiones de investigación, pero además se especificó que las autoridades administrativas nacionales, departamentales o municipales y judiciales estaban en la obligación de suministrar la información y documentación que se les requiriera. Cualquier diputado o senador podía pedir a los ministros de Estado los datos e informes que consideraran necesarios para el ejercicio de sus funciones (artículo 119).

La Constitución de 1979 amplió la regulación sobre el tema, estableciendo que tanto el Congreso como cada una de las cámaras podía nombrar comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público. De esta manera, a diferencia de lo anteriormente previsto, se precisó la finalidad u objeto que determinaba la creación de estas comisiones. Otro avance importante fue incorporar la obligación de comparecer ante el requerimiento de las comisiones investigadoras, bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial (artículo 180).

En términos generales, el marco constitucional vigente mantiene lo señalado en la norma precedente y, además, incorpora que, para el cumplimiento de sus funciones, las comisiones investigadoras pueden acceder a cualquier información, incluyendo el levantamiento del secreto bancario y el de la reserva tributaria, siempre que no se afecte el derecho a la intimidad de las personas.

Artículo 97.- El Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público. Es obligatorio comparecer, por requerimiento, ante las comisiones encargadas de tales investigaciones, bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial. Para el cumplimiento de sus fines, dichas comisiones pueden acceder a cualquier información, la cual puede implicar el levantamiento del secreto bancario y el de la reserva tributaria; excepto la información que afecte la intimidad personal. Sus conclusiones no obligan a los órganos jurisdiccionales (Constitución Política de 1993).

Según Marcial Rubio, en el inciso 2 del artículo 102 de la Constitución, además de otros artículos, se encuentra plasmado el principio de que el Congreso ejerce el control político sobre los actos del Gobierno: «son atribuciones del Congreso [...] velar por el respeto de la Constitución y de las leyes, y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores». Como refiere el autor, debido a que el Congreso es un órgano de representación política plural suele desempeñar sus funciones a través de las comisiones, procurando mantener en su conformación la representación de todas las fuerzas políticas o por lo menos la de la mayoría y la oposición (1999: 109 y 110).

Como establece el Reglamento del Congreso, la función de control político comprende además de otros aspectos, la realización de actos e investigaciones y la aprobación de acuerdos sobre la conducta política del Gobierno, los actos de la administración y de las autoridades del Estado; la fiscalización sobre el uso y la disposición de bienes y recursos públicos; así como velar por el cumplimiento de la Constitución y las leyes; y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores (artículo 5). Asimismo, señala que el procedimiento parlamentario del control político incluye la investigación sobre cualquier asunto de interés público (artículo 64, literal b)).

La práctica parlamentaria refiere que en nuestro país se han conformado diversas comisiones investigadoras en virtud de algún asunto de interés público. La mayoría de ellas fueron creadas con el fin de indagar acerca de malos manejos fiscales en el ámbito regional o en la actividad de las empresas del Estado, responsabilidades de altos funcionarios públicos y asuntos relacionados con los derechos humanos (DELGADO GUEMBES, 2012: 458).

2.1. Definición y conformación

El Reglamento del Congreso define a las comisiones como grupos de trabajo especializados de congresistas que tienen por «función principal el seguimiento y fiscalización del funcionamiento de los órganos estatales y, en particular, de los sectores que componen la Administración Pública [...]» (artículo 34). Existen cuatro clases: comisiones ordinarias, comisiones de investigación, comisiones especiales y la Comisión de Ética Parlamentaria.

Las comisiones de investigación son aquellas que tienen a su cargo el estudio, la investigación y el dictamen de los asuntos que son puestos en su conocimiento en virtud de la aplicación del artículo 97 de la Constitución Política. Para el cumplimiento de sus funciones gozan de las prerrogativas y las limitaciones señaladas en dicha norma constitucional y en el Reglamento del Congreso (artículo 35, literal b)).

Las comisiones investigadoras, como también se les denomina, son órganos colegiados de carácter temporal, constituidas únicamente mediante acuerdo del Pleno del Congreso, con la finalidad de investigar algún asunto de interés público. Las comisiones ordinarias también

pueden recibir el encargo expreso del Pleno de realizar investigaciones en aplicación del artículo 97 de la Constitución y gozan de las mismas prerrogativas y facultades otorgadas a las comisiones de investigación.

La constitución de una comisión investigadora, al igual que el otorgamiento de prerrogativas y facultades de comisión investigadora a las comisiones ordinarias, se solicita mediante una moción de orden del día.² Su admisión a debate y aprobación sólo requiere el voto aprobatorio del treinta y cinco por ciento (35%) de los miembros del Congreso (artículo 88 del Reglamento). La moción puede ser propuesta por uno o más congresistas pertenecientes a un mismo grupo parlamentario o a diferentes grupos parlamentarios.

Las comisiones investigadoras pueden ser conformadas por un número de cinco a nueve miembros, quienes son propuestos por el Presidente del Congreso procurando respetar el pluralismo y proporcionalidad de los grupos parlamentarios. Para garantizar el debido proceso se evita que integren la comisión quienes hayan solicitado su constitución.

El plazo que se les confiere para realizar la investigación es establecido por el Pleno del Congreso y puede ser ampliado a solicitud de estos grupos de trabajo, que para tal efecto deben presentar un informe preliminar. Cabe mencionar que durante el receso parlamentario no se suspenden las facultades, actividades y plazos de las comisiones de investigación.

2.2. Finalidad y objeto

Como ha sido previsto en la Constitución Política y en el Reglamento del Congreso, el Parlamento puede realizar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público en virtud del cumplimiento de la función de control político (artículo 97 de la Constitución y 88 del Reglamento del Congreso). Entre otros aspectos, el ejercicio de esta función comprende la realización de actos e investigaciones y la aprobación de acuerdos sobre la conducta política del Gobierno, los actos de la administración y autoridades del Estado; la fiscalización sobre el uso y la disposición de bienes y recursos públicos; velar por el

² Las mociones de orden del día son proposiciones parlamentarias mediante las cuales los congresistas ejercen su derecho de solicitar que el Congreso de la República adopte acuerdos sobre asuntos importantes para los intereses del país y las relaciones con el gobierno (artículo 68 del Reglamento del Congreso de la República).

cumplimiento de la Constitución y las leyes; y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores (artículo 5).

En opinión de Marcial Rubio, la investigación de los asuntos públicos constituye parte importante de la actividad cotidiana del Congreso y como toda atribución de un órgano del Estado constituye también un deber. Como señala el autor, la amplia atribución conferida al Parlamento para investigar cualquier asunto de interés público debe entenderse en ese contexto. Es por ello que, corresponde al Congreso «decidir qué asuntos son de interés público o ameritan conformar una comisión investigadora en qué momento debe hacerlo y cuando puede requerir la información que solicita»³ (RUBIO CORREA, 1999: 110).

Como se mencionó anteriormente, la creación de comisiones de investigación o el otorgamiento de esta facultad a las comisiones ordinarias, se establece por acuerdo del Pleno del Congreso y es éste órgano parlamentario la instancia que delimita también el asunto de interés público que será objeto de la investigación.

Precisamente, sobre el concepto de interés público, el Tribunal Constitucional ha señalado que se refiere al conjunto de actividades o bienes que por coincidencia los ciudadanos estiman como algo necesario, valioso e importante para la coexistencia social (STC 3283-2003-AA/TC, fundamento 33).

Según el Tribunal, el interés público se relaciona con aquello que beneficia a todos y es equivalente al interés general de la comunidad. Por lo tanto, forma parte de los fines del Estado y justifica la existencia de la organización administrativa. Es en este sentido que «la administración estatal, constituida por órganos jerárquicamente ordenados, asume el cumplimiento de los fines del Estado teniendo en cuenta la pronta y eficaz satisfacción del interés público» (STC 0090-2004-AA/TC, fundamento 11).

En relación al *interés público*, este Tribunal (Cfr. STC N° 0090-2004-AA/TC), ha establecido que tiene que ver con aquello que beneficia a todos; por ende, es sinónimo y equivalente al interés general de la comunidad. Su satisfacción constituye uno de los fines del Estado y justifica la existencia de la organización administrativa. Es la administración estatal, constituida por órganos jerárquicamente ordenados, quien asume el cumplimiento de los fines del Estado teniendo en cuenta la pronta y eficaz satisfacción del interés público.

³ Marcial Rubio citando a Eguiguren Praeli, en el texto Los retos de una democracia insuficiente. Lima Comisión Andina de Juristas y Fundación Friedrich Naumann, 1990, página 256.

Este interés se expresa confluyentemente como el valor que una cosa posee en sí misma y como la consecuencia de la inclinación colectiva hacia algo que resulta atractivo, apreciable y útil. De allí que la noción interés público se entienda como expresiones del *valor público* que en sí mismo tienen ciertas cosas; o bien como expresión de aquello que únicamente interesa al público. Dicho interés es tan relevante que el Estado lo titulariza, incluyéndolo entre los fines que debe perseguir necesaria y permanentemente.

Consecuentemente, el interés público es simultáneamente un principio político de la organización estatal y un concepto jurídico. En el primer caso opera como una proposición ético-política fundamental que informa todas las decisiones gubernamentales; en tanto que en el segundo actúa como una idea que permite determinar en qué circunstancias el Estado debe prohibir, limitar, coactar, autorizar, permitir o anular algo.

A este respecto, la Administración Pública está obligada a justificar las razones que imponen la decisión en el sentido del interés público de una manera concreta y específica y no con una mera afirmación o invocación abstracta. Por ello, las decisiones de la Administración no gozan de presunción alguna, y no basta que se expresen en formas típicas e iterativas (STC 05608-2013-PA/TC, fundamentos 28 al 31).

La moción de orden del día que se presenta con la finalidad de solicitar la constitución de una comisión investigadora o de otorgar prerrogativas y facultades de comisión investigadora a una comisión ordinaria, contiene una estructura que incluye una parte considerativa en la que se deben explicar las razones o motivos que sustentan uno u otro pedido; delimitar claramente el asunto de interés público objeto de la investigación, y las razones que sostienen dicho interés; así como precisar el plazo necesario para desarrollar la investigación parlamentaria (MANUAL PARA COMISIONES INVESTIGADORAS DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, 2021: 33).

Asimismo, las comisiones de investigación elaboran un plan de trabajo en el que se describe el asunto de interés público objeto de la investigación, el cual no puede ser ampliado directa o indirectamente por la comisión. En el caso de que durante la investigación se determinara la existencia de hechos distintos o la presunta participación de funcionarios o servidores no comprendidos previamente, la comisión debe solicitar al Pleno del Congreso la ampliación del objeto de investigación. Se requiere para ello la presentación de una moción de orden del día que se tramita con las mismas disposiciones y el procedimiento establecido para el caso de la conformación de una comisión investigadora.

En relación con la finalidad de las comisiones investigadoras, el Tribunal Constitucional ha señalado lo siguiente:

(Las) comisiones investigadoras del Congreso constituyen la primera fase del proceso acusador de los altos funcionarios del Estado. Primero se investiga y como consecuencia de las investigaciones se concluye en la mayoría de los casos sugiriendo al pleno del Congreso el levantamiento de las inmunidades y las prerrogativas; o la iniciación de procedimientos de acusación ante el Ministerio Público por la comisión de supuestos

delitos, o en su defecto el traslado de cargos por inconductas funcionales o por actuaciones reñidas con la ética parlamentaria. En otras oportunidades las comisiones formulan denuncias ante el subgrupo de acusaciones constitucionales para el inicio de las respectivas acusaciones. Más aún, un parlamentario que haya sido o sea miembro de una comisión investigadora puede denunciar ante la subcomisión de acusaciones constitucionales a cualquier funcionario que haya sido invitado a declarar» (STC 00156-2012-HC/TC, fundamento 21).

Según señala Delgado Guembes, además de ilustrar al Congreso sobre la materia pública, la investigación tiene por finalidad proponer una acción institucional o corporativa al respecto. Las más frecuentes e importantes han consistido en «enviar lo actuado a la Fiscalía de la Nación, la Contraloría General, o pedir que el Congreso acuse constitucionalmente a un alto funcionario público» (2012: 458).

En efecto, si la comisión estima la existencia de algún delito, en virtud de las investigaciones, el informe puede concluir con la formulación de la denuncia contra los presuntos responsables. Si se trata de altos funcionarios del Estado, comprendidos en el artículo 99 de la Constitución Política, se deben distinguir los delitos cometidos en el ejercicio de la función y concluir con la formulación de denuncia constitucional. En caso de infracción constitucional, el informe también puede considerar la suspensión, inhabilitación para el ejercicio de la función pública hasta por diez años, o destitución del alto funcionario.

Los resultados de la investigación son presentados en el informe final de la comisión dentro del plazo que fije el Pleno del Congreso. Dicho documento debe contener información sobre «los actos realizados; la información obtenida durante la investigación; el análisis y valoración objetiva de los hechos e información obtenida; las conclusiones y recomendaciones; y los anexos» (MANUAL PARA COMISIONES INVESTIGADORAS DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, 2021: 82).

El informe de la comisión de investigación es sometido a debate y votación en el Pleno del Congreso, se requiere de la mayoría simple de los presentes para su aprobación. En el caso de que producto del debate se identificaran hechos o pruebas nuevas, el Pleno puede decidir que se devuelva el informe a la comisión y acordar nuevo plazo o nombrar una nueva comisión.

Si el informe es aprobado, el Congreso lo remite al Fiscal de la Nación para que dé inicio a las acciones que correspondan en el caso de personas no pasibles de acusación

constitucional. Según precisa el Reglamento del Congreso «las conclusiones aprobadas por el Congreso no obligan al Poder Judicial, ni afectan el curso de los procesos judiciales» (artículo 88, literal i)). Las denuncias a funcionarios sujetos a antejuicio sobre delitos cometidos en el ejercicio de función, se tramitan según lo previsto en los artículos 99 y 100 de la Constitución Política (artículo 88, literal j)).⁴

2.3. Prerrogativas y apremios

Respecto de las investigaciones que el Congreso puede iniciar sobre cualquier asunto de interés público, el artículo 97 de la Constitución prescribe que las comisiones pueden acceder a cualquier información para el cumplimiento de sus fines. Para tal efecto, estos grupos de trabajo realizan distintos actos de investigación parlamentaria, como la compilación de información que consta en documentos públicos, documentos electrónicos y magnetofónicos; la declaración personal ante la propia comisión; pericias; invitación a especialistas; visitas de control a entidades de la administración estatal, entre otros (MANUAL PARA COMISIONES INVESTIGADORAS DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, 2021: 59).

La Constitución también señala que es obligatorio comparecer ante el requerimiento de las comisiones investigadoras bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial. De esta manera, la comisión respectiva puede solicitar la presencia de autoridades, funcionarios, trabajadores públicos o cualquier persona vinculada al asunto de interés público que es objeto de la investigación parlamentaria, a fin de que presten su declaración o entreguen documentos o información relevante (artículo 97 de la Constitución Política y 88 del Reglamento del Congreso).

Si bien las comisiones de investigación son de naturaleza política y no jurisdiccional, debido a la importancia que reviste esta función del Congreso, se les ha otorgado los mismos

⁴ Constitución Política:

Artículo 99.- Corresponde a la Comisión Permanente acusar ante el Congreso: al Presidente de la República; a los representantes a Congreso; a los Ministros de Estado; a los miembros del Tribunal Constitucional; a los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura; a los vocales de la Corte Suprema; a los fiscales supremos; al Defensor del Pueblo y al Contralor General por infracción de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco años después de que hayan cesado en éstas.

Artículo 100.- Corresponde al Congreso, sin participación de la Comisión Permanente, suspender o no al funcionario acusado o inhabilitarlo para el ejercicio de la función pública hasta por diez años, o destituirlo de su función sin perjuicio de cualquiera otra responsabilidad. El acusado tiene derecho, en este trámite, a la defensa por sí mismo y con asistencia de abogado ante la Comisión Permanente y ante el Pleno del Congreso. En caso de resolución acusatoria de contenido penal, el Fiscal de la Nación formula denuncia ante la Corte Suprema en el plazo de cinco días. El Vocal Supremo Penal abre la instrucción correspondiente. La sentencia absolutoria de la Corte Suprema devuelve al acusado sus derechos políticos. Los términos de la denuncia fiscal y del auto apertorio de instrucción no pueden exceder ni reducir los términos de la acusación del Congreso.

apremios que se establecen para el procedimiento judicial. Según Marcial Rubio, el apremio «es una medida coactiva que está destinada a garantizar si es preciso por la fuerza que se cumplan las diligencias ordenadas especialmente la comparecencia de personas para prestar declaraciones» (1999: 111).

En efecto, tal como establece el Reglamento del Congreso, en el caso de que la persona requerida no concurriera o se negara a proporcionar los documentos que tuviera en su poder, la comisión puede solicitar ante el órgano jurisdiccional que se le conduzca por la fuerza pública o que se incauten los documentos solicitados.

Las Comisiones de Investigación pueden utilizar los siguientes apremios:

Solicitar que sea conducido por la fuerza pública, cuando el citado no comparezca el día y hora señalados o se resiste a exhibir o hacer entrega de documentos que tiene en su poder y son necesarios para el esclarecimiento de los hechos investigados.

Solicitar que se autorice el allanamiento de los domicilios y locales, para practicar incautación de libros, archivos, documentos y registros que guarden relación con el objeto de la investigación (artículo 88, literal d) del Reglamento del Congreso).

Las comisiones investigadoras también tienen la facultad de solicitar el levantamiento del *secreto bancario* y de la *reserva tributaria*. El primero se tramita a través de la Superintendencia de Banca y Seguros, y el segundo ante la Superintendencia de Administración Tributaria (SUNAT). De esta manera, las comisiones investigadoras pueden tener acceso a información protegida constitucionalmente, siempre que no se afecte el derecho a la intimidad de las personas.

Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado que, si bien tanto el secreto bancario como la reserva tributaria constituyen parte del contenido constitucionalmente protegido del derecho a la intimidad, no forman parte del contenido esencial de este derecho y, en consecuencia, corresponden a aspectos sobre los cuales no recaería limitación. En razón de ello, es posible que se establezcan ciertas restricciones o limitaciones, siempre y cuando se mantengan los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

Tal como fuera advertido por este Tribunal en la STC N° 000004-2004-AI/TC y acumulados, "mediante el secreto bancario y la reserva tributaria, se busca preservar un aspecto de la vida privada de los ciudadanos, en sociedades donde las cifras pueden configurar, de algún modo, una especie de "biografía económica" del individuo, perfilándolo y poniendo en riesgo no sólo su derecho a la intimidad en sí mismo configurado, sino también otros bienes de igual trascendencia, como su seguridad o su integridad".

A su vez, en la STC N° 01219-2003-HD/TC, se indicó que "forma parte del contenido constitucionalmente protegido del derecho a la intimidad, y su titular es siempre el individuo o la persona jurídica de derecho privado que realiza tales operaciones bancarias o financieras". Y es que, a juicio de este Colegiado, no puede soslayarse que, respecto al citado derecho fundamental, "también cabe la distinción entre aquella esfera protegida que no soporta limitación de ningún orden (contenido esencial del derecho) y aquella otra que permite restricciones o limitaciones, en tanto éstas sean respetuosas de los principios de razonabilidad y proporcionalidad (*contenido "no esencial"*)", tal como fue advertido en la STC N° 000004-2004 APTC y acumulados.

Por consiguiente, y dado que ni el secreto bancario ni la reserva tributaria forman parte del contenido esencial del derecho fundamental a la intimidad, únicamente se encuentran constitucionalmente proscritas aquellas limitaciones cuyo propósito es el de quebrar la esfera privada del individuo y ocasionarle perjuicios reales y/o potenciales de la más diversa índole, mas no aquellas que, manteniendo el margen funcional del elemento de reserva que le es consustancial, sirvan a fines constitucionalmente legítimos y se encuentren dentro de los márgenes de lo informado por la razonabilidad y la proporcionalidad (STC 02838 – 2009 - PHD/TC, fundamentos 12 al 14).

En opinión del Tribunal Constitucional, lo que el secreto bancario y la reserva tributaria constitucionalmente proscriben es el acceso a la información que corresponde a la esfera íntima del individuo. No se encuentra restringida en cambio aquella información que no corresponde al ámbito de lo íntimo y, en consecuencia, si bien respecto de ella debe mantenerse la reserva, resulta admisible su utilización para fines constitucionalmente legítimos.⁵ En el mismo sentido, el Tribunal Constitucional ha señalado en otra de sus sentencias que incluir la privacidad económica en el contenido esencial del derecho a la intimidad implicaría la imposición de obstáculos irrazonables en la persecución de los delitos económicos (STC 000004 - 2004 – AI/TC, fundamento 36).

Por otro lado, si como resultado de la investigación realizada la comisión investigadora resuelve presentar denuncia constitucional o denuncia en el fuero judicial y tiene indicios de que los imputados pretenden salir del país, puede solicitar al Poder Judicial el impedimento de salida para estas personas. Dicha medida puede ser aplicada por una única vez y por un plazo no mayor a quince días.

2.4. Límites

Las comisiones investigadoras restringen su accionar a determinados límites, las facultades y prerrogativas que les han sido conferidas no son poderes irrestrictos, sino que requieren ser ejercidos teniendo en consideración las atribuciones constitucionales de otros poderes

⁵ Por ejemplo, la investigación sobre las operaciones financieras catalogadas como sospechosas o el seguimiento de la actividad impositiva por parte de la Administración Tributaria con fines de fiscalización o investigación.

del Estado y los derechos fundamentales de las personas. En algunos casos, estas atribuciones y derechos han sido expresadas de manera específica en los dispositivos que regulan la investigación parlamentaria, mientras que en otros se mencionan de forma indirecta. Al margen de ello, se entiende que todo accionar de las comisiones debe corresponder con el cumplimiento del marco jurídico constitucional vigente.

En principio, es pertinente mencionar que la organización política del Estado en nuestro país se basa en el principio de separación de poderes, lo que implica la asignación de atribuciones específicas a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Ello explica porque la Constitución y el Reglamento del Congreso señalan que las conclusiones a las que arriben las comisiones de investigación no obligan a los órganos jurisdiccionales, ni afectan el curso de los procesos judiciales. En el mismo sentido, la Constitución señala que el ejercicio de la facultad de investigación del Congreso no debe interferir en el procedimiento jurisdiccional (artículos 97 y 139 de la Constitución y artículo 88, literal j) del Reglamento del Congreso).

Asimismo, si bien el procedimiento de investigación parlamentaria emplea determinados recursos de naturaleza o aplicación en el ámbito judicial, la finalidad que se persigue difiere. Como señala el Reglamento del Congreso mediante la investigación parlamentaria lo que se busca es garantizar «el esclarecimiento de los hechos y la formulación de conclusiones y recomendaciones orientadas a corregir normas y políticas y/o sancionar la conducta de quienes resulten responsables» (artículo 88 del Reglamento del Congreso).

Por otro lado, como ocurre en el ámbito judicial, el procedimiento de investigación parlamentaria se encuentra sujeto a principios y derechos constitucionales como el debido proceso y la reserva del proceso. El propio Tribunal Constitucional ha señalado que, durante la investigación parlamentaria, las comisiones a las que se les ha conferido dicha facultad deben actuar con sujeción al debido proceso.

En sede parlamentaria, este derecho debe ser respetado no solo en los procedimientos de antejuicio y de juicio político, sino también en las actuaciones de las Comisiones Investigadoras o de las Comisiones Ordinarias que reciben el encargo expreso del Pleno el Congreso de la República; y merece una tutela reforzada, en tanto que el Congreso de la República decide por mayoría y actúa por criterios basados en la oportunidad y conveniencia, es decir, que su actuación y canon de control es de carácter subjetivo porque no ejerce función jurisdiccional propiamente dicha (STC 00156-2012-PHC/TC).

Sobre la reserva de la información, el Reglamento del Congreso estipula que esta sólo puede levantarse cuando no se afecte el derecho a la intimidad, la honra o dignidad de las personas investigadas ni de sus familias y cuando no se afecten sus derechos a la reserva tributaria y al secreto bancario. La información que las comisiones obtengan producto de la investigación solo puede ser divulgada si es estrictamente necesario para justificar la existencia de responsabilidad en el informe de la comisión.

Como se señaló anteriormente, si bien el secreto bancario y la reserva tributaria son también derechos constitucionalmente protegidos, el Tribunal Constitucional ha referido que debido a que se trata del contenido no esencial de un derecho, es posible que se establezcan ciertas restricciones o limitaciones. También puede levantarse la reserva «cuando la materia de la investigación o de sus deliberaciones no comprometa asuntos vinculados a la seguridad nacional» (artículo 88 del Reglamento del Congreso).

Finalmente, de manera general el procedimiento de investigación debe garantizar los derechos fundamentales de las personas que comparecen ante las comisiones. Si bien, tanto la Constitución Política como el Reglamento del Congreso se refieren principalmente al respeto y la protección del derecho a la intimidad y el honor de las personas, dicho resguardo es extensivo a los derechos fundamentales en general, ya que corresponde a todo órgano del Estado actuar con sujeción al marco constitucional y jurídico.

CONCLUSIONES

- En el derecho comparado, son diversas las opiniones acerca de la naturaleza jurídica de las comisiones de investigación, algunos autores señalan que son instrumentos de información de las Asambleas legislativas, en tanto que otros las consideran como verdaderos órganos de control parlamentario. Existe, más bien, consenso respecto a sus características: pueden o no estar previstas en la Constitución o reglamentos, son designadas por acuerdo de las cámaras o el parlamento, son temporales, poseen facultades extraordinarias, se integran considerando la pluralidad e indagan sobre asuntos de interés público.
- En nuestro país, las comisiones de investigación tienen por origen las funciones de fiscalización y control asignadas constitucionalmente al Parlamento, son creadas con

el propósito de indagar sobre asuntos de interés público. El marco constitucional y legal les ha otorgado determinadas prerrogativas con el objeto de facilitar el cumplimiento de la labor asignada, tales como requerir la comparecencia de los involucrados de manera obligatoria, bajo los mismos apremios del procedimiento judicial; pedir que se autorice el allanamiento de domicilios y locales para la incautación de documentos; solicitar el levantamiento del secreto bancario y la reserva tributaria; entre otros.

- Las comisiones de investigación parlamentaria no constituyen instancias judiciales y por lo tanto carecen de facultades para imponer sanciones de esta naturaleza. Lo que le corresponde al Parlamento es la sanción de carácter político. Pero si bien la investigación parlamentaria no obliga a los jueces, sí puede advertir sobre indicios de delitos al Ministerio Público o Poder Judicial con el fin de que se lleven a cabo las investigaciones correspondientes.

BIBLIOGRAFÍA

ABREU SACRAMENTO, José Pablo

2008 El control parlamentario a través de las comisiones de investigación. Cuest. Const. N.º 18. Ciudad de México ene./jun. 2008.

BERLIN VALENZUELA, Francisco

1998 *Diccionario universal de términos parlamentarios*. Segunda edición. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas, LVI Legislatura, Comité de Asuntos Editoriales, LVI Legislatura - México.

BERNALES BALLESTEROS, Enrique

2005 *La Constitución Comentada: Análisis artículo por artículo*, Tomo I, Gaceta Jurídica, Congreso de la República del Perú.

CHIRINOS MARTINEZ José Carlos y RIVAS GÓMEZ, Jackeline

2015 *El control político en América Latina*. Primera edición. Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios – Congreso de la República. Lima – Perú.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

2021 *Manual para comisiones investigadoras*. Congreso de la República - Mesa Directiva 2020-2021 – Oficialía Mayor.

DELGADO GUEMBES, César

1992 *¿Qué Parlamento queremos?*. Cultural Cuzco S.A. Editores. Lima – Perú.

DELGADO GUEMBES, César

2012 *Manual del Parlamento. Introducción al estudio del congreso peruano*. Oficialía Mayor – Congreso de la República, 2012.

EGUIGUREN PRAELI, Francisco José

1987 *Algunas consideraciones sobre las comisiones investigadoras parlamentarias*. Derecho PUCP, (41), 141-157.

FORNO FLÓREZ, Giovanni

2012 *Manual de comisiones*. Segunda Edición, Oficialía Mayor - Congreso de la República, agosto 2012.

GUDE FERNÁNDEZ, Ana

2000 *Las comisiones parlamentarias de investigación*. Universidad de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, 2000.

MORA-DONATTO

1998 *Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político*. Cámara de Diputados LVII Legislatura Comité de Biblioteca e Informática, Universidad Nacional Autónoma de México, 1998.

RUBIO CORREA, Marcial

1999 *Estudio de la Constitución Política de 1993, Tomo IV*. Pontificia Universidad Católica del Perú Fondo Editorial 1999.

SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Javier

2013 *Comisión de investigación*. Asamblea de Madrid, Eunomía Revista en Cultura de la Legalidad N° 4, marzo – agosto 2013, pp. 187-193.

SANTAOLALLA_LÓPEZ, Fernando

1990 *Derecho parlamentario español*. Editorial Dykinson. Madrid, 2013.

WEIDENSLAUFER V, Christine

2020 *Comisiones Investigadoras Parlamentarias y el Poder Judicial*. Asesoría Técnica Parlamentaria, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile – BCN.

PÁGINAS ELECTRÓNICAS CONSULTADAS

ARCHIVO DIGITAL DE LA LEGISLACIÓN DEL PERÚ

<https://www.leyes.congreso.gob.pe/>

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

<https://www.congreso.gob.pe/>

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ

<https://www.tc.gob.pe/>