



## INFORME TEMÁTICO N°. 119/2023-2024

# LA PUBLIFICACIÓN EN LAS INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS

Lima, 27 de marzo de 2024

## INTRODUCCIÓN

El Departamento de Investigación Parlamentaria, a través del Área de Servicios de Investigación y Seguimiento Presupuestal, ha elaborado el Informe Temático titulado *La Publicación en las Investigaciones Parlamentarias*, como un documento que manifiesta la importancia de la labor investigadora que se realiza en el Parlamento y la necesaria información de la misma.

Para su desarrollo se consultó bibliografía especializada sobre el tema, así como sentencias del Tribunal Constitucional del Perú, publicada en su sitio web oficial.

El informe se divide en tres partes: la primera describe el concepto de las comisiones investigadoras, su naturaleza jurídica y la polifuncionalidad de la labor investigadora. La segunda parte, desarrolla la publicación, sus antecedentes y concepto. La tercera parte se refiere a la labor investigadora del Parlamento, el derecho de acceso a la información pública, y el interés público.

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

## LA PUBLIFICACIÓN EN LAS INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS

### INTRODUCCIÓN

Una parte importante de la doctrina sostiene que la principal labor del Parlamento no es legislar sino controlar la actividad del gobierno mediante un complejo sistema de contrapesos. Ergo, el más importante papel que puede desarrollar el Congreso es el de aplacar y limitar el poder del Poder Ejecutivo. En la mayoría de los sistemas de gobierno actuales hay mecanismos institucionales que se originaron en el principio de separación de poderes. Sin embargo, la separación por sí misma no define a un sistema de gobierno, lo que lo define en gran parte son las relaciones entre los poderes.

Mucho se ha dicho acerca de la viabilidad de la labor investigadora y de su finalidad. Hay quienes afirman que las comisiones de investigación son una suerte de instrumentos de persecución de la oposición (que no es lo mismo que minoría parlamentaria). Sea una u otra posición lo único cierto es que la sociedad da muestras de un sinsabor generalizado, respecto a aquellas. Contexto que no favorece su gestión y denota la consecuente necesidad de su fortalecimiento en defensa de la imprescindible transparencia en las acciones de la administración pública.

Queda claro, entonces, que en tanto la Constitución estipula limitaciones y define mecanismos para controlar las funciones de los poderes del Estado, debemos entender, en principio, que la práctica del control supone la forma más idónea para garantizar la legitimidad y actualidad del estado democrático (ambas sustentadas en el respeto a los límites y competencias estatuidos). Y en dicho contexto el presente trabajo presenta la relación entre la labor investigadora y la necesaria transparencia que debe existir en la democracia moderna.

#### **1. Concepto de las comisiones investigadoras.**

Son variadas las posiciones doctrinarias sobre el concepto de las comisiones investigadoras. Arévalo (1995:124) dice que son órganos técnico-políticos de trabajo para realizar la actividad de control parlamentario, así como un procedimiento cualificado cuya competencia se resume en la elaboración de un informe que carece de

fuerza vinculante; Mora-Donatto (1998:70) señala que son órganos de carácter temporal, preferentemente, con la participación de la minoría parlamentaria, con facultades excepcionales para controlar al gobierno sobre asuntos de interés público y poner en funcionamiento los procedimientos de responsabilidad política difusa y el fortalecimiento democrático; en tanto, Santaolalla (1990:460) y Alonso de Antonio (2000:214) indican que son órganos colegiados de naturaleza temporal, abundando el segundo en que se encargan de «verificar y analizar un hecho de interés general» para establecer responsabilidad política o depurar una jurídica.

A nuestro entender son un órgano colegiado, de carácter temporal, con prerrogativas especiales, cuyo factor habilitante es el interés público, que está encargado de evacuar un informe que permita al Plenario adoptar decisiones políticas, para determinar la responsabilidad de los infractores a las Constitución y las leyes.

## **1.2 Naturaleza jurídica de las comisiones investigadoras.**

Un cuestionamiento parte en este punto. ¿Son las comisiones investigadoras instrumentos de control o medios para obtener información?

Sobre el tema, parte de la doctrina sostiene que las comisiones investigadoras son instrumentos de control que le permiten al Parlamento verificar los actos del gobierno y de la administración pública<sup>1</sup>. Así, por ejemplo, Biscarretti (1987:399-400) indica que son un medio de control continuo del gobierno; Aragón (1995:181) dice que deben ser calificadas como instrumento de control en tanto constituyen un medio para el Parlamento; ; Vergottini (1997:42) señala la idoneidad de las comisiones de investigación para ser instrumentos de control toda vez que su naturaleza es inspectora y preparatoria de la decisión política; Alonso de Antonio (2000:214 y 215) señala que son un medio de control parlamentario; y Torres Muro (1998:23-24) dice que están destinadas a controlar los actos del gobierno y que de sus informes se deriva un examen que va más allá de la simple acumulación de datos.

De otra parte, Santaolalla (1990:460) señala que son un instrumento colegiado de información; García Mahamut (2000:150-156) dice que son instrumentos de información al servicio de las funciones del Parlamento y Martínez Elipe indica que las comisiones

---

<sup>1</sup> (ARÉVALO GUTIÉRREZ, 1995:133-134); (MORA-DONATTO, 2001:69); (GARCÍA MAHAMUT, 2000:159); (GARCÍA MORILLO, 1985:147).

de investigación son un mecanismo versátil y polivalente, cuya naturaleza no se encuentra en la función de control sino en la «propia atribución general de potestades» que encomienda al Parlamento la Constitución. En ese sentido, permiten el ejercicio del control político y tienen una naturaleza multifuncional (2000:384-385).

La primera posición reduce la actividad del Parlamento y no coincide con una realidad parlamentaria, en tanto aquella no puede ser aplicada a un régimen presidencialista. Aceptar dicha posición implica admitir que la titularidad del control parlamentario recae en la mayoría parlamentaria; convirtiéndose en autocontrol. Sin perjuicio que el régimen acotado dada la separación de poderes no puede exigir la responsabilidad política, ni puede derribar al gobierno. La segunda opción doctrinaria desnaturaliza la labor del Parlamento; ocasiona que aquel no pueda ejercer plenamente una de sus funciones principales, mal podría un control con dichas características tener un efecto o influencia en el controlado.

Así, nos parece interesante la posición de Martínez Elipe. Si el control parlamentario tiene razón de ser en la posibilidad de criticar y limitar al gobierno, y no en la inmediatez de la sanción, la precitada multifuncionalidad permite una aplicación universal del control parlamentario sobre la base de la realidad. Admitiendo no solo el concepto jurídico sino la naturaleza política del Parlamento y permitiendo que la labor de investigación parlamentaria conjugue para la comprobación de los parámetros adecuados por parte de la administración pública<sup>2</sup>. Y así conseguir la modificación de conductas, asegurar el rol primordial de las minorías parlamentarias, y la consecuente sanción devenida de la voluntad popular. En razón a lo señalado, son un órgano colegiado que efectiviza el control político al estar encargado de presentar al Pleno del Congreso una perspectiva -derivada de la evaluación de la información recibida- para que aquel asuma una medida sea política, sea legislativa u otra. Por ello, la necesidad de otorgarles prerrogativas especiales.

Lo anterior no nos puede hacer olvidar que todo Parlamento tiene la obligación constitucional de velar por el respeto de la Constitución y de las leyes. Partiendo de dicho mandato, más allá del criterio de oportunidad política imperante en un momento determinado, es deber congresal brindar un marco legal idóneo y efectivo al mecanismo parlamentario que faculta, por encargo del Pleno, a nuestro entender, el acopio de

---

<sup>2</sup> «No hay en rigor procedimientos de control porque el control, es simplemente, una perspectiva desde la que puede analizarse toda la actuación parlamentaria o una función que todo auténtico Parlamento desempeña mediante el ejercicio de toda su actividad». Mora Donatto, Cecilia. Op. Cit. p. 23

información privilegiada para determinar la calidad de la gestión pública o el manejo de recursos públicos, y con ello: a) controlar y fiscalizar la gestión pública (operaciones y resultados); b) garantizar la transparencia de la función pública (cumplimiento de la Constitución y las leyes); c) asegurar el uso idóneo de los recursos públicos; y d) asegurar el conocimiento de la actividad pública y privada sobre asuntos de interés público.

Dicho lo anterior, consideramos que el Parlamento debe tener una tendencia proactiva para fortalecer legalmente el procedimiento de investigación. Especialmente, para optimizar las reglas que respeten los límites materiales, orgánicos, personales y temporales de la actuación de las comisiones de investigación.

- Límites materiales. - Cabe reseñar que el Reglamento del Congreso peruano determina que el levantamiento del secreto bancario y de la reserva tributaria se realiza conforme a las normas que regulan la materia, y que la incautación de documentos y el allanamiento de domicilio se realizan con autorización judicial.

Asimismo, estipula que la información protegida constitucionalmente obtenida solo es divulgable cuando fuera estrictamente necesario para justificar la existencia de responsabilidad en el informe ante el Pleno del Congreso.

- Límites orgánicos. - Se desprende del principio de separación de poderes que la actuación de la comisión de investigación no debe impedir u obstaculizar la labor del fuero judicial, ni tampoco la actividad administrativa del Poder Ejecutivo. De ahí que sus conclusiones no tienen efectos vinculantes.

En este aspecto la Constitución Política del Perú establece que «la facultad de investigación del Congreso no debe interferir en el procedimiento jurisdiccional ni surte efecto jurisdiccional alguno»<sup>3</sup>. Así como la Constitución Política de la República de Chile, en su artículo 76, dispone que el Congreso no puede «ejercer funciones judiciales, avocarse causas pendientes, revisar los fundamentos o contenidos de sus resoluciones o hacer revivir procesos fenecidos». Y la Constitución de Estado de Bolivia señala que la Asamblea Legislativa Plurinacional, realiza investigaciones

---

<sup>3</sup> Artículo 139.2.

en el marco de sus atribuciones fiscalizadoras «sin perjuicio del control que realicen los órganos competentes»<sup>4</sup>.

- Límites personales. - La actividad investigadora no debe vulnerar derechos constitucionales y fundamentales. Debe velar, especialmente, por el cumplimiento del debido proceso y el derecho a la no incriminación.
- Límites temporales. - Para ser concedida la prórroga del plazo inicialmente otorgado por el Pleno del Congreso, debe presentarse, debatirse y aprobarse un informe preliminar que fundamente las razones del pedido.
- Otro límite que es importante destacar es aquel relacionado con la finalidad de la labor. Por ejemplo, en Bolivia, España y Perú para la conformación de las comisiones de investigación se requiere la existencia de un asunto de interés público. Limitándose por tanto las actividades a los hechos directamente relacionados con el encargo dado por el Pleno.

### 1.3 La polifuncionalidad de la labor investigadora

Un aspecto importante que debe destacarse es la polifuncionalidad de la labor investigadora. Quiere ello decir que puede ser y es utilizada como insumo para la materialización de otros mecanismos de control. Así, lo pone de manifiesto Santaolalla cuando dice que:

«Cualquiera que sea el procedimiento empleado en los distintos Parlamentos, lo normal es que las Comisiones de investigación terminen sus actuaciones con la elaboración de un informe en que se recogen sus conclusiones, acompañadas de la relación de trabajos realizados, testigos examinados, etcétera. Formalmente, estos documentos se limitan a informar a la Cámara de los resultados de la Comisión, sin que gocen de carácter vinculante para la propia Cámara ni para el Gobierno. Políticamente, su influencia puede ser considerable, si bien aquí no puede darse una regla general, ya que en ello interviene multitud de factores como la independencia de la Comisión, su autoridad moral ante la opinión pública, el tiempo y los medios con que se ha contado, la resonancia social del tema objeto de la investigación, etcétera» (1990, p. 461).

<sup>4</sup> Artículo 158.

Dado lo expuesto, la propia labor y las conclusiones y recomendaciones del informe final pueden conducir: a la presentación de una moción de censura<sup>5</sup>, a solicitar una interpelación, a la presentación de una acusación constitucional, a invitar al ministro de Estado a informar ante el Pleno. A final de cuentas, a exigir una responsabilidad política<sup>6</sup>

Prueba de lo anterior la encontramos en el fundamento jurídico 21 de la Sentencia del Tribunal Constitucional del Perú, recaída en el Expediente N.º 00156-2012-PHC/TC, que señala el carácter de primera instancia del proceso acusador de las comisiones investigadoras:

«No cabe duda que 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. (...)».

Al respecto, lo precitado podría connotar que la polifuncionalidad implica la necesidad de transparentar el accionar de la comisión investigadora -dadas las consecuencias señaladas- y más aún la obligación del legislador de prever medidas legislativas que aseguren el acceso a la información obtenida o producida por el grupo de trabajo. No en vano el representante tiene la responsabilidad de vigilar y controlar al gobierno y poner sus actos en conocimiento del público. (0026-2006-PI/TC, s.f.)

Ahora bien, sumado a lo anterior podríamos decir, siguiendo a Sartori, que la representación electiva conlleva necesariamente la receptividad, es decir los parlamentarios deben escuchar a sus electores y ceder a sus demandas (SARTORI,

5 « (...) las Comisiones de investigación constituyen un mecanismo de parlamentario versátil y polivalente, y que si bien su naturaleza jurídico constitucional no radica en la función de control, sino en la propia atribución general de potestades que a las Cortes encomienda la Constitución, ello no prejuzga la posibilidad de que a través de una investigación parlamentaria se pretenda, bien únicamente obtener información (tarea prelegislativa), bien investigar una actividad determinada, o bien como consecuencia de la investigación se produzca una situación de desgaste que lleve a una disolución anticipada de la Cámara, o a la presentación por el Parlamento de una moción de censura. Destacándose de esa forma la multifuncionalidad que tienen no solo las encuestas parlamentarias, sino también los medios de inspección e información parlamentaria».

6 «La encuesta parlamentaria está (...) presidida por el principio de "oportunidad política" y, en consecuencia pesa sobre el Parlamento la prohibición de ejercer la función jurisdiccional de juzgar y ejecutar lo juzgado; a través de la encuesta lo que se persigue es comprobar irregularidades de la acción del Gobierno para formar juicios de valor de los que no se deriva el ejercicio de pretensiones de exigencia de responsabilidad política, aunque las conclusiones de la investigación, puedan servir de soporte para su instrumentalización». (MARTÍNEZ ELIPE, 2000, pp. 455-456)

«Las comisiones de investigación pueden ser definidas como órganos parlamentarios colegiados y temporales que, con eficacia ad extra al Parlamento, se encargan de verificar y analizar un hecho de interés general como medio de exigencia de responsabilidad política o para coadyuvar a la depuración de una eventual responsabilidad jurídica» (ALONSO DE ANTONIO, 2000, p. 214)6.



s.f.). Al respecto, debemos reflexionar lo siguiente: si la democracia representativa es el cauce por el cual se busca atender las necesidades de la sociedad, como bisagra del principio de soberanía popular, y en el entendido que ello se sustenta en la elección de representantes, en la independencia de aquellos, en la libertad de opinión y el debate, no es menos cierto que corresponde a los representantes no generar normas cuyo costo sea mayor al beneficio que se obtenga de aquellas.

Como se aprecia la polifuncionalidad permite la compatibilidad entre los diferentes mecanismos de control. Empero requiere de herramientas que permitan su uso racional y armónico con los derechos fundamentales y constitucionales de los sujetos involucrados en la investigación

Cabe recordar que la labor de control del Parlamento está definida por el producto que de ella resulta, y no por la referencia a la actividad misma, que consiste en conocer y juzgar la conducta ajena para la consolidación de la democracia. Se trata de construir un Parlamento abierto al debate y a la crítica, donde las mayorías y las minorías asuman con igual beneplácito el ejercicio del control, símbolo de la eficiencia de la representación ante las exigencias de los ciudadanos representados, cualquiera sea la forma de gobierno.

#### **1.4 ¿Cómo se conjuga la transparencia con la labor de investigación parlamentaria?**

La conformación de una comisión investigadora no obedece solamente a la titularidad del cargo congresal sino más bien a resguardar el interés público. A su satisfacción por medio de un mecanismo que goce de prerrogativas especiales. Ergo, la importancia de las investigaciones congresales subyace en su finalidad y en las prerrogativas que devienen por la titularidad de los miembros de aquella en razón del mandato parlamentario.

La labor investigadora, se diferencia de otros instrumentos de control por cuanto por la propia naturaleza institucional está presidida por el principio de oportunidad política con la finalidad de formar un juicio de valor (MARTÍNEZ ELIPE, 2000, pp. 455-456) frente a presuntas irregularidades de la administración pública o por inconducta funcional. Teniendo por ello un alcance polivalente (SANTAOLALLA LÓPEZ, 1990, p. 441) y multifuncional (RUBIO LLORENTE, 1993, p. 254) que permite la imposición de

sanciones indirectas posteriores por medio de la utilización de figuras tales como: la interpelación o la censura.

Por ende, la configuración de la publicidad de la información obtenida o producida por dicho grupo de trabajo, debe estar directamente relacionada a los beneficios a ser obtenidos para cumplir la finalidad. Obviamente, esta característica varía en cada caso investigado en particular. Surge entonces como interrogante. ¿Cómo conciliar la función de control con la debida protección de los derechos fundamentales y con la defensa del interés público?

O, mejor dicho, debemos dilucidar si la finalidad de la comisión investigadora se cumple a cabalidad implementando la publicación, teniendo en consideración que la transparencia parlamentaria tiene como punto de partida promover la propiedad pública de la información para permitir el control por la ciudadanía. Más aún si tenor del punto 27 de la Declaración sobre transparencia parlamentaria de 2012 los Parlamentos deben facilitar la publividad sobre sus trabajos por medio de múltiples canales “a través del acceso físico a los procedimientos, medios impresos, radio y televisión, y mediante el uso de internet y tecnologías de dispositivos móviles”<sup>7</sup>.

Para un mejor desarrollo de la materia se presenta la noción de la publicación, la relación entre la labor investigadora y el derecho de acceso a la información pública, así como lo que debemos entender por interés público.

## **2. La publicación**

### **2.1 Antecedentes**

La Revolución francesa no solo sentó las bases del constitucionalismo moderno, también coadyuvó a la consolidación de la noción de servicio público al señalar que aquel debe ser regulado por el derecho público, como parte esencial de un Estado moderno (MESCHERIAKOFF, 1987, p. 25). Posteriormente, en el siglo XIX, la aparición de la libre iniciativa económica, como consecuencia de la revolución industrial, le otorga al Estado el rol de garante del desarrollo de la libertad individual, sin perjuicio del

---

<sup>7</sup> La Declaración puede consultarse en <https://openingparliament.org/static/pdfs/spanish.pdf>.

fortalecimiento de un Estado prestador de servicios de interés general (como son, por ejemplo, la electricidad, el ferrocarril, entre otros).

Es a inicios del siglo XX QUE el Estado busca satisfacer las necesidades públicas desde la organización y gestión de los servicios públicos<sup>8</sup>, con la finalidad de reactivar el desarrollo económico. Más aún, desde el punto de vista teórico, Duguit señaló que debía sustituirse el concepto de soberanía por el de servicio público para limitar el poder<sup>9</sup>, para luego Hauriou decir que aquel es el que define al primero<sup>10</sup>. Y es a partir de la Primera Guerra Mundial se incrementa el intervencionismo estatal; llegándose incluso a subjetivarse el concepto de servicio público.

## 2.2 Concepto de actividad publicada

Al amparo de dicho concepto subjetivo se entiende que aquel importa una actividad prestacional de titularidad administrativa. En ese sentido, al someter el Estado la gestión del servicio a sus propias normas y asumir la potestad de su ejercicio, debe reservarse dicha actividad en favor de la administración pública. Ergo, convertirla en una actividad publicada -por medio de una norma- en cuya esfera no participan los particulares. Por ende, podemos decir que bajo el supuesto de ser el servicio público una actividad propia de la administración pública (una responsabilidad del Estado) requiere un régimen jurídico propio que asegure una ejecución regular, continua, progresiva, universal e igualitaria que ampare el interés general.

Entendemos, que la publicación no implica un concepto jurídico, sino más bien es una decisión estatal que incorpora al ordenamiento jurídico un régimen especial para una actividad determinada. Una titularidad pública. Una reserva efectuada sobre la base de una necesidad de proteger lo que se considera un asunto de trascendencia social y que por dicho motivo no puede ser conducida por particulares. Ariño Ortiz la define de la siguiente forma:

<sup>8</sup> «(...) la multiplicación de las necesidades y la evolución del contexto económico impulsieron una transformación del rol del estado; la noción del Servicio Público sustituye al dogma del *puissance publique* y de la soberanía del Estado que implicaba, en gran medida, su irresponsabilidad, y el Derecho Público de ser una disciplina del poder que se transforma en la síntesis de las normas de organización y de gestión de los Servicios Públicos». *pubblici*. Bologna: Il Mulino, 1999, p. 293-294. (RANGONE, 1999, pp. 293-294)

<sup>9</sup> «(...) le service est le fondement et la limite du pouvoir gouvernemental. Et par la même ma théorie de l'Etat se trouve achevée». DUGUIT I. *Traité de droit constitutionnel*. Tercera edición. Tomo II, p. 62. (PISER-KOUCHNER., 1972, p. 17).

<sup>10</sup> «(...) la autolimitación del poder posee un medio de objetivarse que le es propio, y que es la organización transformada gradualmente en institución. La organización administrativa es tanto la organización del poder administrativo, como la de los servicios». HAURIUO, M. *Précis de droit administratif et de droit public : à l'usage des étudiants en licence (2e et 3e années) et en doctorat ès-sciences politiques*. Sexta edición. Paris: Sirey, 1907, p. 53. (SENDIN GARCÍA, 2003, p. 47).

(...) a partir del momento de su *publicatio* (...) se consagra en ellos (servicios esenciales) un monopolio *de jure*, una reserva de titularidad, una exclusividad regalista, que puede ir o no acompañada de monopolio *de facto* (...) pero que en cualquier caso impide la libre entrada en ellos de la iniciativa privada, la cual, sólo previa concesión, puede llevarse a cabo» (1992, p. 1330).

### 2.3 La publicación en la actualidad

En años recientes, se han presentado dos factores que han permitido se deje de lado los conceptos de titularidad y publicación.

El primero deriva de la aparición del concepto objetivo del servicio público, según el cual la intervención estatal ahora se dirige a ordenar y regular, en el entendido que el rol del Estado es subsidiario es materia económica<sup>11</sup>. Una muestra la encontramos en el hecho que el ordenamiento europeo ha sustituido el concepto de servicio público por los de: servicio de interés general, servicios de interés económico general y servicio universal; los cuales distinguen los servicios prestacionales de titularidad estatal de aquellos que son objeto de regulación pública<sup>12</sup>.

El segundo parte de la transformación del Derecho Público en pos de resguardar un idóneo servicio a la ciudadanía (LINDE PANIAGUA, 2014, p. 12). Señalando Linde que ello tiene como causas principales: a) la democratización paulatina de las sociedades occidentales; b) la globalización del Derecho; c) los valores, principios y misiones que la Constitución instaure y d) la irrupción de los derechos fundamentales (2014, pp. 17-18). Razones por las cuales la administración pública debe basar su actuación en los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución, la legislación nacional y supranacional; presentándose límites del intervencionismo público, en tanto «los poderes públicos deben crear, o en su caso modificar, el conjunto de potestades, técnicas e instrumentos jurídicos de que disponen en la actualidad. Y deben hacerlo respetando el conjunto de valores y principios constitucionales» (2014, p. 208).

A mayor detalle, sobre el último punto, de los artículos 1.1 y 43 de las Constituciones española y peruana, respectivamente, se desprende que ambas naciones son un «Estado social y democrático de derecho». Debiendo, en dicho sentido, ser inherente a su naturaleza el principio político de soberanía popular y el principio jurídico de

---

<sup>11</sup> Fenómeno propio de la liberalización de las actividades económicas.

<sup>12</sup> A manera de ejemplo podemos señalar lo dispuesto en el artículo 86.2 del Tratado constitutivo de la comunidad europea: «Las empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general o que tengan el carácter de monopolio fiscal quedarán sometidas a las normas del presente Tratado, en especial a las normas sobre competencia, en la medida en que la aplicación de dichas normas no impida, de hecho o de derecho, el cumplimiento de la misión específica a ellas confiada. El desarrollo de los intercambios no deberá quedar afectado en forma tal que sea contraria al interés de la Comunidad».

supremacía constitucional, así como la institucionalización que permita que cada persona, individual o colectivamente considerada, goce plenamente de la capacidad de participar de manera activa en la vida política, económica, social y cultural<sup>13</sup>. Solo encontrándose limitada dicha capacidad por los límites formales y materiales establecidos en la Constitución. Quiere ello decir que la actividad limitadora de la administración pública debe enmarcarse en el marco de derechos e intereses legítimos y de acuerdo a la regulación existente.

Por ende, un régimen jurídico especial para el desarrollo de la labor investigadora debe respetar el principio *pro libertate*, especialmente concordado con los principios de igualdad, proporcionalidad e igualdad de trato y derivarse del mandato constitucional que ampara el inicio de la actividad. Caso contrario la actividad debe ser despublicada.

### **3. Labor investigadora del Parlamento y derecho de acceso a la información pública.**

El acceso a la información pública constituye un derecho fundamental, así como también una herramienta de transparencia que coadyuva al desarrollo y control de la gestión pública. Sobre la materia, la Declaración Universal de Derechos Humanos establece que todo individuo tiene derecho a recibir información<sup>14</sup>. Y tanto el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>15</sup> como la Convención Americana de Derechos Humanos<sup>16</sup> declaran el derecho de buscar, recibir y difundir información siempre cuando aquella no esté sujeta a restricciones de acuerdo a ley.

Por ello, en su doble dimensión individual<sup>17</sup> y colectiva<sup>18</sup>, debe ser protegido y respetado toda vez que es consustancial a una sociedad democrática que requiere dotar de

<sup>13</sup> Artículo 9 de la Constitución española y artículo 2 inciso 17 de la Constitución peruana.

<sup>14</sup> Artículo 19

Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

<sup>15</sup> Artículo 19

1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.

2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:

a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;  
b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

<sup>16</sup> Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. (...)

<sup>17</sup> Para impedir una negativa arbitraria al acceso a información que obre en poder de las instancias y organismos estatales que no se funde en excepciones constitucionalmente aceptadas.

<sup>18</sup> Garantiza recibir información necesaria y oportuna, a fin de que pueda formar una opinión pública, libre e informada.

libertad a la opinión pública. Siendo importante recalcar que la cultura de la transparencia coadyuva a fomentar la confianza en la gestión pública.

Dicho de ese modo, la publicidad y transparencia es la regla general. Más aun en el Parlamento dado que la democracia representativa presupone un control sobre las actividades de los representantes del pueblo. Razón por la cual en principio el derecho de acceso a la información guardada, obtenida o producida por aquel debiera considerarse una libertad preferida.

### **3.1 ¿La labor investigadora podría restringir dicha libertad?**

Es claro para todos nosotros que el trinomio derechos humanos, democracia representativa y derechos políticos es la base de un sistema democrático de gobierno. Siendo que en dicho contexto el derecho a buscar y recibir información pública, así como a demandar transparencia, garantizan la libertad de pensamiento y el control ciudadano de la gestión pública. En ese sentido, toda limitación requiere necesariamente de un acto expreso emitido por autoridad competente; caso contrario nos encontraríamos frente a una arbitrariedad y a un abuso del derecho.

Frente a dicho escenario presentamos una línea de tiempo argumental que fundamenta la restricción al derecho de acceso a la información pública.

- La Corte Europea de Derechos Humanos interpreta el artículo 10 de la Convención Europea y señala que las restricciones deben basarse en una necesidad social imperiosa (Eur. Court H. R., *The Sunday Times case*, judgment of 26 April 1979, Series A no. 30, párr. no. 59, págs. 35-36) y deben justificarse según objetivos colectivos (*The Sunday Times case*, supra, párr. no. 62, pág. 38; Eur. Court H. R., *Barthold judgment* of 25 March 1985, Series A no. 90, párr. no. 59, pág. 26). (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1985, pág. 14)
- En el mes de octubre del año 2000, al aprobarse la Declaración de principios sobre la libertad de expresión de la Relatoría Especial de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, se reconoció que « El acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos (...) sólo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas

previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas». (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2000)

- Del mismo modo, los Principios de Lima establecen que «El acceso a la información es un derecho de las personas y al mismo tiempo una exigencia de una sociedad democrática». (Organización de Estados Americanos, 2000)
- En el año 2006 la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos reconoció el alcance y contenido del acceso a la información como un derecho humano, en la sentencia del caso Claude Reyes y otros vs. Chile del 19 de septiembre de 2006<sup>19</sup>. El fallo señaló que el Estado debe regirse por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública con la finalidad de que la ciudadanía pueda ejercer el control social<sup>20</sup>; siendo únicamente posible aceptar restricciones en el supuesto que estén determinadas por ley<sup>21</sup>, respondan a un objetivo permitido por la Convención Americana<sup>22</sup> y estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo<sup>23</sup>.

Cabe destacar que la restricción en razón de un interés público fue admitida también en los casos: Palamara Iribarne vs. Chile<sup>24</sup>, Ricardo Canese vs Paraguay<sup>25</sup> y Herrera Ulloa vs. Costa Rica<sup>26</sup>

- Asimismo, en el mes de abril del año 2009, la Corte Europea de Derechos Humanos por medio de la sentencia de Társaság a Szabadságjogokért vs. Hungría<sup>27</sup> señaló que la restricción es aceptable en tanto haya sido establecida por ley<sup>28</sup> con un objetivo legítimo<sup>29</sup>.

El pleno ejercicio del derecho de acceso a la información es una garantía indispensable para evitar abusos de los funcionarios públicos, promover la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión estatal y prevenir la corrupción y el autoritarismo. En virtud

---

<sup>19</sup> [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_151\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf)

<sup>20</sup> Fundamento 86 de la sentencia.

<sup>21</sup> Fallo Claude Reyes, párr. 89.

<sup>22</sup> Fallo Claude Reyes, párr. 90.

<sup>23</sup> Fallo Claude Reyes, párr. 91.

<sup>24</sup> [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_135\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_135_esp.pdf) 22 de noviembre de 2005

<sup>25</sup> [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_111\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_111_esp.pdf) 31 de agosto de 2004

<sup>26</sup> [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_107\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_107_esp.pdf)

<sup>27</sup> [http://home.broadpark.no/~wkeim/files/echr-CASE\\_OF\\_TARSASAG\\_v.\\_HUNGARY.html](http://home.broadpark.no/~wkeim/files/echr-CASE_OF_TARSASAG_v._HUNGARY.html)

<sup>28</sup> Fundamento 31 de la sentencia.

<sup>29</sup> Fundamento 34 de la sentencia.

a ello la restricción a ser impuesta debe estar orientada a satisfacer la necesidad de una sociedad democrática o, mejor dicho, se justifica en razón de un objetivo colectivo. En el caso de la labor investigadora tiene razón de ser en el mandato parlamentario que exige «vigilar y controlar al gobierno: poner sus actos en conocimiento del público, exponer y justificar todos los que se consideren dudosos por parte del mismo; criticarlos si los encuentra censurables (...)». (0026-2006-PI/TC, s.f.)

Recordemos que:

(...) los efectos políticos de las encuestas parlamentarias serán directamente proporcionales a la repercusión que las mismas encuentren en la opinión pública, pues, en el sistema de equilibrio entre poderes, los controles no son únicamente entre órganos –lo que nosotros denominamos fiscalización institucionalizada-, sino también de los ciudadanos sobre las instituciones públicas –fiscalización sociológica-, a las cuales censuran a través de la opinión pública.» (MARTÍNEZ ELIPE, 2000, p. 425)

### **3.2 La labor investigadora y el derecho de acceso a la información pública en el Congreso peruano**

El inciso 5) del artículo 2° de la Constitución Política del Perú dispone que “Toda persona tiene derecho a solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública, en el plazo legal, con el costo que suponga el pedido. Se exceptúan las informaciones que afectan la intimidad personal y las que expresamente se excluyan por ley o por razones de seguridad nacional”. Quiere ello decir que toda entidad del Estado o entidad con personería jurídica de derecho público tiene la obligación de proveer la información solicitada, sin que exista la necesidad que el solicitante tenga que justificar las razones del pedido o demostrar un interés directo en la materia. Se verifica de esa manera la efectividad de la transparencia activa y pasiva.

Sobre la materia, la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública<sup>30</sup>, establece que toda información que posea el Estado se presume pública, con excepción de:

- La información expresamente clasificada como secreta, que se sustente en razones de seguridad nacional, tenga como base fundamental garantizar la seguridad de las personas y cuya revelación originaría riesgo para la integridad

<sup>30</sup> Decreto Supremo N.° 043-2003-PCM, Texto Único Ordenado de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.



territorial y/o subsistencia del sistema democrático, así como respecto a las actividades de inteligencia y contrainteligencia.

- La información clasificada como reservada, cuya revelación originaría un riesgo a la integridad territorial y/o la subsistencia del sistema democrático<sup>31</sup>. Y aquella cuya revelación originaría un riesgo a la seguridad e integridad territorial del Estado y la defensa nacional en el ámbito externo, al curso de las negociaciones internacionales y/o la subsistencia del sistema democrático.
- La información clasificada como confidencial. Entre la que se encuentra: a) la información que contenga consejos, recomendaciones u opiniones producidas como parte del proceso deliberativo y consultivo previo a la toma de una decisión de gobierno, salvo que dicha información sea pública; b) la información protegida por el secreto bancario, tributario, comercial, industrial, tecnológico y bursátil; c) la información vinculada a investigaciones en trámite referidas al ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública; d) la información preparada u obtenida por asesores jurídicos o abogados de las entidades de la Administración Pública cuya publicidad pudiera revelar la estrategia a adoptarse en la tramitación o defensa en un proceso administrativo o judicial, o de cualquier tipo de información protegida por el secreto profesional; e) la información referida a los datos personales cuya publicidad constituya una invasión de la intimidad personal y familiar; f) la información referida a los datos personales cuya publicidad constituya una invasión de la intimidad personal y familiar; y g) aquellas materias cuyo acceso esté expresamente exceptuado por la Constitución o por una Ley aprobada por el Congreso de la República.

Por ende, las solicitudes de información al amparo de la precitada ley son tramitadas conforme a lo dispuesto en el artículo 97 de la Constitución Política que estipula que las comisiones de investigación se conforman sobre asuntos de interés público, y el inciso a) del artículo 88 del Reglamento del Congreso peruano<sup>32</sup> que establece la reserva de

<sup>31</sup> Que tiene por finalidad prevenir y reprimir la criminalidad en el país y cuya revelación puede entorpecerla.

<sup>32</sup> Fuerza normativa y materias de regulación del Reglamento

Artículo 1. El presente Reglamento tiene fuerza de ley. Precisa las funciones del Congreso y de la Comisión Permanente, define su organización y funcionamiento, establece los derechos y deberes de los Congresistas y regula los procedimientos parlamentarios

23. En primer lugar, la estructura y funcionamiento de los Poderes del Estado gozan de reserva de ley orgánica de acuerdo a los siguientes criterios. En el caso del Congreso de la República, prima facie, debe considerarse que, conforme al artículo 94° de la Constitución, el Congreso de la República se regula por su reglamento, que tiene fuerza de ley, constituyendo este hecho una excepción a la regla de que, en principio, los Poderes del Estado se regulan por ley orgánica. Sin embargo, es pacífico asumir que dicho reglamento goza de naturaleza equivalente a la ley orgánica. (...). (022-2004-AI/TC, s.f.)

las sesiones de las comisiones investigadoras para salvaguardar la derechos fundamentales y constitucionales de las personas, así como la seguridad nacional<sup>33</sup>.

### 3.3 ¿Qué es interés público?

El interés público es un concepto jurídico indeterminado por lo que «se abre para el aplicador un cierto ámbito de libertad valorativa, intelectual o de juicio, que debe ejercerse, teniendo presente que la decisión debe perseguir el punto de equilibrio adecuado que no se quiso encontrar definitivamente al dictar la norma, sino que se remitió (...) a la apreciación, en cada caso concreto por la Administración» (RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, 2000, p. 70). O como señala García de Enterría hace referencia a un supuesto de la realidad que admite ser precisado en el momento de la aplicación (GARCÍA DE ENTERRÍA Eduardo y FERNÁNDEZ Tomás Ramón, 2006, p. 463).

Y Haberlé, en su momento, señaló que el concepto de interés público forma parte del orden constitucional en el marco de una teoría constitucional democrática. Siendo, por ello, su definición consustancial a una interpretación constitucional. (HÄBERLE, 1970, pp. 17,18, 718)

De lo expuesto, podemos dilucidar que su naturaleza como referente para limitar los derechos de las personas y, por consiguiente, ser una razón válida para la intervención

---

*El Tribunal Constitucional en la STC 0047-2004-AI/TC, publicada el 8 de mayo de 2006, se ha pronunciado sobre el sistema de fuentes del derecho en nuestro ordenamiento jurídico; así, luego de precisar que la Constitución es una norma jurídica (F. 9) y que es la fuente de fuentes de derecho (F. 11), desarrolla el modo de producción jurídica (F. 12 y ss.).*

*Dentro de dicho esquema detalla:*

- *Las fuentes normativas con rango de ley (F. 16), entre las cuales considera a la ley de reforma constitucional, a la ley ordinaria, a la Ley de Presupuesto de la República, a la Ley de la Cuenta General de la República y a la ley orgánica; del mismo modo, a las resoluciones legislativas que representan la excepción a la característica de generalidad de la ley (F. 17), para lo cual, conforme a lo expuesto en el artículo 102.1 de la Constitución, se recurre a los artículos 72, 75 y 76 del Reglamento del Congreso.*
- *Los tratados (F. 18. y ss.), conforme a lo dispuesto en los artículos 55, 56 y 57 de la Constitución y conforme a la Cuarta Disposición Final y Transitoria de aquélla.*
- *El reglamento del Congreso (F. 23), por disposición del artículo 94 de la Constitución.*
- *Los decretos legislativos (F. 25), conforme al artículo 104 de la Constitución.*
- *Los decretos de urgencia (F. 26), de acuerdo al contenido del artículo 118.19. de la Norma Fundamental.*
- *Las ordenanzas regionales y municipales (F. 28 y 29, según corresponda), a tenor de lo dispuesto en los artículos 191 y 194, de la Constitución. (00017-2006-PI/TC, s.f.)*

<sup>33</sup> Artículo 88.-

a) (...)

*Las sesiones de las Comisiones Investigadoras son reservadas. El levantamiento de la reserva sólo procede:*

*- Cuando la materia de su indagación o sus deliberaciones no incluyan aspectos que afecten a la intimidad, honra o dignidad personal de los sujetos pasivos de la investigación o de sus familias.*

*- Cuando la materia de la investigación o sus deliberaciones no afecte el derecho a la reserva tributaria ni al secreto bancario de los investigados.*

*- Cuando la materia de la investigación o de sus deliberaciones no comprometa asuntos vinculados a la seguridad nacional.*

*La información relativa a la intimidad, honra o dignidad de las personas y el levantamiento de la reserva tributaria o del secreto bancario sólo habilitan a la obtención de información por las Comisiones Investigadoras del Congreso. La información protegida constitucionalmente obtenida por las Comisiones Investigadoras sólo es divulgable públicamente en cuanto fuera estrictamente necesario expresarla y comentarla con la finalidad y para justificar la existencia de responsabilidad en el informe de la comisión ante el Pleno del Congreso.*

*En cualquier caso, el levantamiento de la reserva se hace a solicitud de no menos de dos miembros de la Comisión Investigadora y requiere el acuerdo de la mayoría del número legal de sus miembros.*

de la administración pública deviene en tanto se legitima y prevalece en aplicación de los principios democráticos que ordenan y organizan el Estado, así como de las condiciones políticas, sociales, económicas o culturales en un momento determinado.

Para efectos jurisdiccionales, el Tribunal Constitucional del Perú ha señalado que es sinónimo y equivalente al interés general; siendo tanta su relevancia que «el Estado lo titulariza, incluyéndolo entre los fines que debe perseguir necesaria y permanentemente». Agregando lo siguiente:

(...) 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». (0090-2004-AA/TC, s.f.)

Posición primera que conjuga con la definición que brinda el Diccionario jurídico mexicano al indicar que interés público es el «conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado». (Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1984, p. 167).

Al respecto, no se considera que interés público sea sinónimo de interés general. Denotamos que se debe concebir al primero como un interés común que, aunque no beneficie a toda la comunidad, sí favorece, al menos, a una fracción importante de sus miembros a grado tal que amerita la intervención del Estado. Debe tomarse en consideración que:

En todo caso, interés público debe distinguirse de otro concepto “standard” como es el interés general. Con éste se hace referencia a un interés que afecta a la totalidad de la comunidad política, y, tiene un sentido difuso, salvo en los supuestos en que se concrete a un caso determinado; el interés general, por otra parte, está presidido por la nota de aspiración social más que por una inquisición sobre la actividad desarrollada. El interés público, por el contrario, no tiene una proyección de generalidad, sino que se limita a una situación concretamente delimitada; tampoco le rodea la nota de aspiración que mira al futuro demandando políticas que puedan satisfacerla, sino más bien hace referencia a situaciones anteriores sobre las que se quiere indagar. (MARTÍNEZ ELIPE, 2000, p. 403)

En todo caso, el concepto de interés general no implica un conjunto de intereses particulares ni tiene una finalidad utilitarista. Al tener la doble calidad que asume el

Tribunal Constitucional peruano su contenido es definido por la autoridad para satisfacer el interés general.

Queda claro, entonces, que en lo que respecta al ejercicio del control político corresponde al Parlamento señalar el contenido de interés público para cada caso determinado, por medio de una ponderación razonable y adecuada de los valores e intereses en juego (entiéndase también la fiscalización de los bienes y recursos del Estado) con la única finalidad de protegerlos. En el caso de las comisiones investigadoras, ello tiene aún más vigencia cuando la actuación de un particular puede ser objeto de la investigación parlamentaria en la medida que sea un asunto de interés público y aquella se dirige a verificar la responsabilidad del aparato administrativo encargado del asunto en cuestión.

Empero, consideramos que para la correcta aplicación y materialización de este concepto —en el caso que nos ocupa basado, principalmente, en un costo de oportunidad político y cuyo producto de ser aprobado será conocido por el Ministerio Público y Poder Judicial- la ponderación de los intereses de los llamados a declarar, así como los intereses colectivos que se pretende defender, debe partir de la casuística particular. Por ejemplo: a) si se tratase de la supuesta participación de un Ministro de Estado en un proceso de selección, éste último dada su calidad de funcionario público y los socios de la empresa que obtuvo la buena pro, están sujetos al perjuicio sufrido por el colectivo—país (al haberse afectado el uso idóneo de recursos públicos dada la pérdida de la mejor oferta económica y de los fondos de la Caja Única Fiscal), así como por los gastos administrativos y el perjuicio social; y b) en el caso de la investigación por una denuncia de gastos excesivos en Palacio de Gobierno por concepto de implementos para los sanitarios, la afectación se restringe al presupuesto de la Casa Militar.

De ahí la necesidad de mantener en reserva la información pública, toda vez que la publicación implica una potestad de intervención en defensa del interés general, con la finalidad de asegurar una titularidad pública. Al respecto, queda sobre entendido que dicho mecanismo es el más adecuado para la satisfacción de los fines de la investigación parlamentaria. Recordemos que la aplicación del concepto de interés público, por parte de la comisión investigadora, debe considerar: la calidad de los denunciados; la afectación a los objetivos comunes; y la magnitud del perjuicio sufrido

con ocasión de la ejecución de los hechos<sup>34</sup>. Por lo cual, se justifica la excepción. Ello sin perjuicio que la utilización individual de la información privilegiada tampoco privilegia el fin constitucional.

En el caso de las comisiones de investigación, el interés público y la polifuncionalidad de aquellas, obligan a distinguir el régimen jurídico a ser aplicado. El respeto al primero asegura la obtención de información constitucionalmente protegida, así como establecer estrategias para cumplir el mandato del Pleno. Y la segunda, para su mejor cumplimiento, exige la posibilidad de exclusión del conocimiento general de las actividades de la comisión.

Cabe agregar que la publicación es adecuada para la satisfacción de las necesidades colectivas derivadas del encargo congresal, sobre la base de la confianza depositada por el Pleno y la relación fiduciaria con los representados.

En esa línea de desarrollo, recordemos que el control parlamentario se dirige a verificar la actividad de la administración pública. A tenor de lo sostenido por Mora-Donatto:

« (...) controlar la acción gubernamental es una de las funciones primordiales de cualquier Parlamento en un Estado constitucional, precisamente porque este tipo de Estado no sólo encuentra uno de sus fundamentos más importantes en la división de poderes, sino también en el equilibrio entre ellos; esto es, la existencia de controles recíprocos, de contrapesos y frenos que impidan el ejercicio ilimitado e irresponsable de las actividades públicas» (2001, p. 86).

Posición a la que sumamos lo dicho por Santaolalla al afirmar que el control parlamentario busca la tutela de valores por parte del Parlamento<sup>35</sup> y a lo sostenido por González-Trevijano cuando señala la importancia del acceso a la información por parte de aquellas<sup>36</sup>. Sin perjuicio que la capacidad de decisión del titular del control parlamentario descansa en el hecho que esté verdaderamente informado<sup>37</sup>.

<sup>34</sup> Ello, por cuanto, la labor parlamentaria no debe propender a la indefensión y a la arbitrariedad; más aún en el entendido que los derechos fundamentales tienen un límite en pos del bien común.

<sup>35</sup> « [control parlamentario] constituye una actividad que un sujeto (el controlante) ejerce sobre otro (el controlado) para la tutela de ciertos valores que el primero tiene el deber de proteger, actividad que puede consistir en la verificación de si se han respetado los valores o principios protegidos y en la adopción de medidas sancionatorias o correctivas en caso contrario. Pueden ser muy diversas las actividades o manifestaciones que pueden someterse a esta verificación. En todo caso, todas ellas deben tener un parámetro de referencia, integrado por una serie de valores o principios que quieren protegerse, y todas ellas pueden dar lugar a una sanción, esto es a una medida obstativa o de corrección, de veto si se quiere, cuando se considera que la actividad controlada no se ha ajustado al parámetro de referencia. Este último elemento es, así, el que viene a superar la equívoca y genérica concepción de control: éste no se limita a un juicio o verificación, sino que también incluye la adopción de una medida destinada a hacer cesar la situación no conforme a los valores que se tratan de proteger». (1990, p. 199)

<sup>36</sup> [...] cuando se habla de control, se debe agregar la importancia del acceso a la información, la cual está orientada a una finalidad de control en la que se confrontará la información obtenida con los parámetros establecidos para enjuiciar al Gobierno. (González-Trevijano Sánchez, 2001, p. 347)

<sup>37</sup> [...] el sistema de control parlamentario descansa sobre la base de que el titular de la soberanía, el pueblo, esté verdaderamente informado, porque de otra forma su capacidad de decisión sería ficticia: la información constituye el núcleo del proceso de fiscalización y debate. (SÁNCHEZ NAVARRO, 1995, p. 38)

Es decir, las comisiones investigadoras para emitir sus opiniones deben recopilar información, realizar la debida evaluación y confrontación, en tanto no podemos olvidar que este tipo de control:

(...) no tiene como finalidad la de controlar las producciones jurídicamente objetivadas del poder (que es la finalidad del control jurídico), sino la de controlar a los órganos del poder mismo; pero ese control se puede realizar directamente sobre el órgano o indirectamente a través de la actividad que ese órgano despliega. De tal manera que el objeto inmediato del control político puede ser un acto político concreto, o una actuación política general e incluso una norma (como ahora veremos); pero, al controlar ese objeto, lo que en realidad se está controlando, a través de esa mediación, es al órgano del que emana o al que es imputable. (ARAGÓN, 2002, p. 6).

#### **4. Corolario**

Dada la distancia con el concepto primigenio que el control está únicamente dirigido a remover a los titulares del gobierno, queda entendido que aquel también se dirige a vigilar los actos que versan sobre la aprobación o no de las normas legislativas o administrativas, así como a la búsqueda de información sobre la actuación política, la administración y el manejo presupuestario. El ámbito de aplicación, entendemos, no se limita a la política gubernamental, se expande hacia la actividad ordinaria y extraordinaria del gobierno y la administración pública; en general, dada la función de representación del Parlamento: todos aquellos actos o actividades del gobierno o de la administración pública que afecten al ciudadano, a los intereses ciudadanos, al interés público, directa o indirectamente.

Entonces, nos encontramos frente a un control que supervigila la actividad de la Administración Pública; es decir, la tarea en general del gobierno. Ahora bien, no se puede dejar de mencionar que el titular de la acción no es lo único que le otorga el carácter político, también se la da la valoración subjetiva y de oportunidad que impera al momento de su aplicación; sea por un escenario determinado o por contingencias existentes. La misma que, a su vez, le otorga a este control una característica de concurrencia que permite que la investigación, la solicitud de información u otro mecanismo, se efectúe sobre un hecho ya consumado, una actividad en ejercicio o una futura; incluyendo conocer materias judiciales en trámite.

Como principio inherente al control político –por ende a la labor de la comisión de investigación- encontramos la necesaria publicidad de las actividades. La razón de ser

deviene de la primigenia función de representación que ostenta todo parlamento. Resulta obvio que la actuación del Congreso, en especial la labor proveniente de las demandas de las minorías parlamentarias, radica en la búsqueda de mayor información y transparencia de la administración pública, y está dirigida a mostrar aquellas a la sociedad en su conjunto. Lo anterior no solo coadyuva a la modificación de la conducta (llamémosle) inusual de los funcionarios públicos u otros involucrados en la investigación, sino también estrecha los lazos entre la sociedad y su representación parlamentaria al demostrarse resultados tangibles.

No obstante, lo anterior, cabe la posibilidad de establecer la reserva de las sesiones y de la entrega de información dado el interés público que subyace para el inicio de la actividad; siendo necesaria la publicación.

No cabe la menor duda que lo anterior responde también a la necesidad de resguardar la funcionalidad de la labor. De poco o nada serviría que las actuaciones o las decisiones que internamente se adopten sean de conocimiento público en aquellas materias que el grupo de trabajo considere son sensibles y de vital importancia para el buen fin de la investigación. Por ejemplo, de aprobarse en una de las sesiones solicitar al juez penal la incautación de documentos –dada la reiterada negativa a entregarlos- es más que probable que éstos sean retirados del domicilio luego de conocerse dicha decisión mediante la señal televisiva.

Dado lo anterior se considera pertinente incorporar en los reglamentos parlamentarios la obligación de no divulgar información sobre la información obtenida y referida a los procedimientos judiciales en trámite; ello coadyuvará al buen término de la investigación judicial, y a preservar los derechos fundamentales de los encausados. Recordemos que el principio de colaboración entre Poderes, base para la labor paralela de las comisiones de investigación y el Poder Judicial, no implica que las primeras entorpezcan la administración de justicia.

Sin perjuicio de lo anterior, es innegable e indubitable que la conformación de comisiones de investigación, en la mayoría de los casos, responde a la coyuntura social imperante en el período del pedido. Y consideramos que ello –desde el punto de vista de la naturaleza política de la labor investigadora- no es incorrecto. Concepción que fuera corroborada por el Tribunal Constitucional:

(...) el control político se realiza bajo el criterio de conveniencia/inconveniencia (...) pero también sustentarse en razones económicas, financieras, sociales, de orientación política o por puros argumentos de poder» (00004-2011-PI/TC., s.f.)

«por la fuerza de la influencia mediática, el invitado puede pasar de la condición de citado a acusado, sin que en el ínterin haya podido ni siquiera enterarse que se investiga, para que se investiga y por qué se lo cita (00156-2012-HC).

Es cierto que el control político es de oportunidad<sup>38</sup>. Mas, al respecto, se debe tomar en consideración que el ejercicio del control político *per se* tiene su razón de ser en la búsqueda de la alternancia en el gobierno. Contexto, que debe ser considerado válido en el caso de la actuación de la minoría parlamentaria o de la oposición.

## Bibliografía

ALONSO DE ANTONIO, José Antonio y DE ANTONIO, Ángel Luis ALONSO. (2000). *Derecho*

ARAGÓN REYES, M., 1994. *Gobierno y Cortes*. Madrid: Instituto de Estudios Económicos..

ARAGÓN, M., 1986. *El control parlamentario como control político*. [En línea]

Available at: <http://e-spacio.uned.es:8080/fedora/get/bibliuned:Derechopolitico-1986-23-52E8C859/PDF>

ARAGÓN, M., 2002. *Constitución, democracia y control*.. Madrid: Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México.

ARÉVALO GUTIÉRREZ, A. (1995). Las comisiones de investigación de las Cortes Generales y de las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas. *Revista española de Derecho Constitucional, Año XV enero-abril(43)*.

ARIÑO ORTIZ, G., 1992. *Servicio público y libertades públicas (una interpretación limitadora del artículo 128 de la Constitución)*. En *Actualidad y perspectivas del Derecho Público a fines del siglo XX. Homenaje al profesor Garrido Fall*. Madrid: Complutense.

BISCARRETTI DI RUFIA, P. (1987). *Derecho Constitucional* (Tercera ed.). Madrid: Tecnos.

DE VERGOTTINI, G. (1997). La función de control en los parlamentos de fin de siglo. En *Problemas actuales del Control Parlamentario (VI Jornadas de Derecho parlamentario-enero de 1995)*. Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados.

<sup>38</sup> «El control parlamentario puede ser también necesario, es decir, determinado por la Constitución o por la ley, y es en mayor medida eventual, esto es potestativo del órgano parlamentario o de sus componentes. Finalmente, el control parlamentario es, por su propia naturaleza, un control de oportunidad» (MONTERO GIBERT, José y GARCÍA MORILLO, Joaquín, 1984, p. 28)

«En el control parlamentario no existe un conjunto de normas determinadas previamente que constituyan el punto de referencia para la realización de la valoración, sino que ésta de efectuarse ha de efectuarse de acuerdo con criterios políticos o de oportunidad y siempre que el Parlamento lo estime conveniente» (GUDE FERNÁNDEZ, 2000, p. 23).



*Declaración sobre transparencia parlamentaria.* [En línea]

<https://openingparliament.org/static/pdfs/spanish.pdf>

*Decreto Supremo N.º 043-2003-PCM, Texto Único Ordenado de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.*

DELGADO–GUEMBES, C., 2011. *Manual del Parlamento: introducción al estudio del Congreso Peruano.* Lima: Congreso de la República,, Oficialía Mayor.

DUVERGER, M., 1980. *Instituciones Políticas y Derechos Constitucional.* Sexta ed. Barcelona: Ariel.

GARCÍA DE ENTERRÍA Eduardo y FERNÁNDEZ Tomás Ramón, 2006. *Curso de Derecho Administrativo I.* 13 ed. Pamplona: Civitas.

GARCÍA MAHAMUT, R. (2000). *Las comisiones parlamentarias de investigación* (Primera ed.). Santiago de Compostela: Universidad de Santiago de Compostela.

GUDE FERNÁNDEZ, A., 2000. *Comisiones parlamentarias de investigación.* Santiago de Compostela: Universidade de Santiago de Compostela,.

HÄBERLE, P., 1970. *Öffentliches Interesse als juristisches Problem. Eine Analyse von Gesetzgebung und Rechtsprechung.* Basel-Hamburg: Athanäum Verlag.

Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1984. *UNAM.* [En línea]

Available at: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1172/7.pdf>

LINDE PANIAGUA, E., 2014. *Las transformaciones del derecho público de nuestro tiempo.* Madrid: Colex.

LOEWENSTEIN, K., 1982. *Teoría de la Constitución.* Barcelona: Ariel.

MAQUIAVELO, N., 1964. *El príncipe.* Madrid: Espasa Calpe.

MARTÍNEZ ELIPE, L., 2000. *Fiscalización Política del Gobierno.* Navarra: Aranzadi.

MORA-DONATTO, C. (1998). *Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político.* México D.F.: UNAM.

MORA-DONATTO, C., 2001. Instrumentos constitucionales para el control parlamentario. *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional.* N° 4 enero-junio.

PAREDES CASTRO, J., 2013. ¿Quién pone el circo? Comisiones sin protocolo I y II. El error de poner todo en la vitrina mediática. *Diario El Comercio*, 19 Diciembre, p. A6.

RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M., 2000. *La ponderación de bienes e intereses en el Derecho Administrativo.* Madrid: Marcial Pons.

RUBIO LLORENTE, F., 1993. *El control parlamentario. En La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

SALDAÑA BARRERA, E. E., 2002. Aproximaciones y Balance sobre la Efectividad del Control Parlamentario al Gobernante de Turno en el Perú.

SÁNCHEZ NAVARRO, Á., 1995. Control parlamentario y minorías». *Revista de Estudios Políticos Nueva Época*, N° 88, abril – junio .

SANTAOLALLA LÓPEZ, F., 1990. *Derecho Parlamentario Español*. Madrid: Espasa Calpe.

SANTOLALLA, F., 1987. *La función de control y la ciencia del Derecho Constitucional*. Madrid: En: Revista de las Cortes Generales, N° 12, Congreso de los Diputados.

SARTORI, G., s.f. *En Defensa de la Representación Política. Conferencia dictada en el Congreso de los Diputados de España, con motivo del vigésimo aniversario de la Constitución Española de 1978, diciembre de 1998.*, s.l.: s.n.

SENDIN GARCÍA, M., 2003. *El nuevo derecho de los servicios públicos*. Granada: Comares.

SENTENCIA 297/2000, d. 1. d. d. S. S. d. T. C. E., s.f. *Tribunal Constitucional Español*. [En línea]

Available at: <http://hj.tribunalconstitucional.es/el/Resolucion/Show/4281>

SIEGAN, B., 1993. *Reforma Constitucional*. Lima: CITEI.

TORRES MURO, I. (1998). *Las comisiones parlamentarias de investigación*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

#### TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ

- 00004-2011-PI/TC., T. C
- 00017-2006-PI/TC, T. C
- 00156-2012-HC, T. C
- 0026-2006-PI/TC,
- 0090-2004-AA/TC
- 022-2004-AI/TC
- 2579-2003-HD/TC
- 00004-2011-PI/TC
- 00156-2012-HC
- 2579-2003-HD/TC