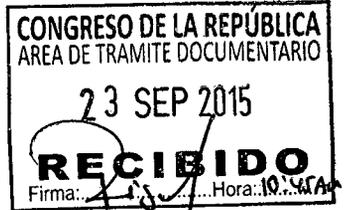




Proyecto de Ley N° 4839/2015-CR



PROYECTO DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA QUE MODIFICA DIVERSOS ARTÍCULOS DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO Y DEL CÓDIGO DE ÉTICA PARLAMENTARIA CON EL OBJETO DE GARANTIZAR LAS OBLIGACIONES DE VERACIDAD Y DE RESERVA, ASÍ COMO EL ACCESO A INFORMACIÓN POR PARTE DE LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Los Congresistas de la República que suscriben, integrantes de la "**Comisión Investigadora encargada de investigar las denuncias periodísticas sobre las presuntas actividades ilícitas del prófugo Martín Belaunde Lossio para obtener irregularmente contratos a favor de empresas vinculadas a él, y la posible vinculación con ellas de Altos Funcionarios del Estado**"; dentro de los alcances del primer párrafo *in fine* del artículo 88° del Reglamento del Congreso de la República, relativo a la formulación de recomendaciones orientadas a corregir normas y políticas; en cumplimiento del deber funcional contenido en el inciso b) del artículo 23° y del derecho funcional previsto en el inciso c) del artículo 22° del Reglamento acotado; cumpliendo con los artículos 67°, 75° y 76° del mismo, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa en la formación de leyes que les confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú como autores principales, con los adherentes que suscriben el presente, promueven el siguiente:

PROYECTO DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO

RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO QUE MODIFICA DIVERSOS ARTÍCULOS DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO Y DEL CÓDIGO DE ÉTICA PARLAMENTARIA CON EL OBJETO DE GARANTIZAR LAS OBLIGACIONES DE VERACIDAD Y DE RESERVA, ASÍ COMO EL ACCESO A INFORMACIÓN POR PARTE DE LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Artículo 1°.- Modifícase el párrafo final del inciso a) del artículo 22, y los incisos b) y e) del artículo 88 del Reglamento del Congreso de la República

Modifícase el párrafo final del inciso a) del artículo 22, y los incisos b) y e) del artículo 88 del Reglamento del Congreso, en los siguientes términos:

"Artículo 22.- Los Congresistas tiene derecho:

a) (...)

*En las sesiones secretas de la Comisión de Inteligencia **y en las sesiones reservadas de las Comisiones de Investigación**, podrán participar los Parlamentarios que no conforman **dichas Comisiones** siempre que exista acuerdo mayoritario de sus miembros permanentes y deben guardar secreto **y reserva** de la información clasificada de la que tomen conocimiento, aún después del término de sus funciones.*

(...)"

"Artículo 88.- El procedimiento de investigación

(...)

b) Las autoridades, funcionarios y servidores públicos y cualquier persona, están en la obligación de comparecer ante las Comisiones de Investigación y proporcionar a éstas las informaciones testimoniales y documentarias que requieran. **Antes de iniciar su declaración, el compareciente prestará juramento o promesa, según sus creencias, de decir la verdad y guardar la reserva de todo lo tratado y sobre la documentación que se le ponga a la vista. De la misma manera, se le hará conocer las responsabilidades por su incumplimiento.**

(...)

e) Las Comisiones Investigadoras están facultadas para solicitar el **levantamiento del secreto de las comunicaciones, del secreto bancario y de la reserva tributaria**, con arreglo a las normas que regulan la materia. Las Comisiones al mismo tiempo que presentan una denuncia constitucional o común tienen el derecho de solicitar al Poder Judicial, el impedimento de salida por sólo una vez y por no más de quince días. **La solicitud de levantamiento del secreto de las comunicaciones se solicita al Juez competente, la del levantamiento del secreto bancario se realiza a través de la Superintendencia de Banca y Seguros, y la del levantamiento de la reserva tributaria se solicita al órgano de la Administración Tributaria.**

(...)"

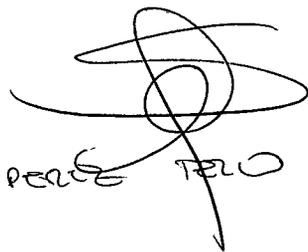
Artículo 2°.- Incorpórase el inciso h) al artículo 4 del Código de Ética Parlamentaria
Incorpórase el inciso h) al artículo 4 del Código de Ética Parlamentaria, en los siguientes términos:

"Artículo 4.- Son deberes de conducta del Congresista los siguientes:

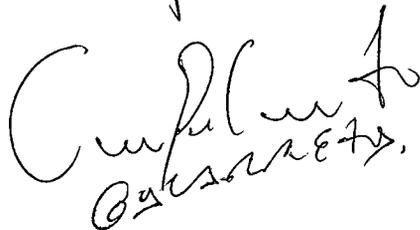
(...)

h) **Abstenerse de afectar la reserva de las investigaciones a cargo de las Comisiones de Investigación, de las que forme parte o no".**

Lima, 17 de agosto de 2015.



PEDRO PABLO



César Torres



MULDER



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El presente Proyecto de Resolución Legislativa del Congreso tiene por objeto garantizar la obligación de veracidad y de reserva, así como el acceso a información por parte de diversas Comisiones parlamentarias, con especial incidencia en el trabajo de las Comisiones Investigadoras, a partir de las consideraciones normativas consagradas en el Art. 97 de la Constitución Política del Estado, concordante con los Arts. 5, 35 inciso b), 64 inciso b) y 88 del Reglamento del Congreso de la República.

De la normatividad referida, se puede colegir que, como expresión del control político parlamentario y de los procedimientos de control respectivos; las **Comisiones Investigadoras** son órganos que tienen por propósito indagar sobre asuntos públicos, o de efectos públicos, sobre la moralidad pública y el desempeño correcto de los altos funcionarios y la fiscalización también del manejo regular del presupuesto y los recursos públicos o el incumplimiento de la Constitución o las leyes, con miras a proponer una acción institucional o corporativa sobre el particular ⁽¹⁾⁽²⁾⁽³⁾.

Un aspecto de suma importancia que no ha sido suficientemente analizado hasta la actualidad, es la finalidad que las Comisiones Investigadoras cumplen en la dinámica del régimen político vigente y, por ende, en el fortalecimiento del sistema democrático. Y es que el Art. 88 del Reglamento del Congreso –norma de desarrollo constitucional del Art. 97 de la Constitución Política de 1993 y que, por ende, forma parte del “bloque de constitucionalidad” para analizar los alcances del Texto Fundamental en esta materia- señala de manera expresa:

“Art. 88.- El Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público, promoviendo un procedimiento de investigación que garantice 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 (...)”.
(El subrayado es nuestro).

Como se puede apreciar, la norma señalada establece que el procedimiento de investigación congresal se inicia “sobre cualquier asunto de interés público” con el propósito de lograr dos objetivos fundamentales: 1.) el **esclarecimiento de los hechos materia de investigación**, y 2.)

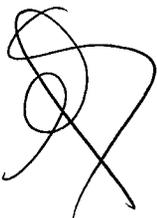
¹ Delgado-Guembes, César. Manual del Parlamento: introducción al estudio del Congreso Peruano. Congreso de la República. Lima, 2012. pp. 457-458.

² “(...) Son ellas los órganos parlamentarios que, a partir de una actividad fiscalizadora, de comprobación y descubrimientos de actos, llegan a concebir la existencia de una posible responsabilidad por parte de algún alto cargo estatal. Tiene una doble característica: ser un instrumento parlamentario de control a todos los poderes públicos y organismos del Estado –objetivo determinado- y ser un medio para exigir responsabilidad –finalidad concreta- (...) Están encargadas de examinar la actividad del resto de poderes públicos, siendo su función el requerir información (...)”.

Montoya Chávez, Victorhugo. La Infracción Constitucional. Palestra Editores. Lima, 2005. p. 390.

³ “Las comisiones investigadoras son órganos *especiales y temporales* del Parlamento –bien en una de sus cámaras, o de ambas-, cuya finalidad es la inspección de un determinado *asunto de interés público*, para lo cual gozan de potestades extraordinarias –de las que se desprende su carácter especial-. Los resultados de la investigación, como los de otros controles parlamentarios, no producen principalmente *efectos jurídicos*, sino más bien *de carácter político*”.

Abreu Sacramento, José Pablo. El control parlamentario a través de las Comisiones de Investigación. En: Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional. N° 18. p. 2. En: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/const/cont/18/ard/ard1.htm> (Revisado el 12.03.2015).





la **formulación de conclusiones y/o recomendaciones**, que se deben orientar: 2.i.) a “*corregir normas y políticas*” –entiéndase “*públicas*”, y 2.ii.) a “*sancionar la conducta de quienes resulten responsables*”.

Para tales propósitos, por expresa disposición del Art. 88 del Reglamento del Congreso (4), las Comisiones Investigadoras deben realizar su trabajo de manera “*reservada*”, habiéndose consagrado que las sesiones tiene tal carácter, procediendo el levantamiento de la reserva sólo i.) cuando la materia de su indagación o sus deliberaciones no incluyan aspectos que afectan a la intimidad, honra o dignidad personal de los sujetos pasivos de la investigación o de sus familias, ii.) cuando la materia de la investigación o sus deliberaciones no afecten el derecho a la reserva tributaria ni al secreto bancario de los investigados, o iii.) cuando la materia de la investigación o sus deliberaciones no comprometa asuntos vinculados a la seguridad nacional.

En función de lo señalado, a la luz de la experiencia llevada a cabo por la “*Comisión Investigadora encargada de investigar las denuncias periodísticas sobre las presuntas actividades ilícitas del prófugo Martín Belaunde Lossio para obtener irregularmente contratos a favor de empresas vinculadas a él, y la posible vinculación con ellas de Altos Funcionarios del Estado*”, la presente iniciativa legislativa contempla la necesidad de abordar cuatro (04) aspectos que se consideran necesarios a fin de fortalecer la función investigadora de este tipo de Comisiones parlamentarias:

- a) La participación de parlamentarios que no son integrantes de las Comisiones Investigadoras en las sesiones reservadas.
- b) La obligatoriedad de prestar juramento o promesa de decir la verdad y guardar la reserva por parte de la persona que comparece ante una Comisión parlamentaria.
- c) La necesidad de consagrar expresamente la facultad de solicitar el levantamiento del secreto de las comunicaciones por parte de las Comisiones de Investigación.
- d) La incorporación como falta de ética parlamentaria, la afectación de la reserva de las investigaciones por parte de los señores Congresistas.

A continuación se abordará cada uno de los extremos aludidos, con el propósito de desarrollar la fundamentación de esta propuesta legislativa.

Sobre la necesidad de modificación del segundo párrafo del inciso a) del Art. 22 del Reglamento del Congreso de la República.

En el segundo párrafo del inciso a) del Art. 22 del Reglamento del Congreso, se consagra el derecho funcional de los señores Congresistas a *participar con voz y voto* –en algunos casos- o

⁴ El tercer párrafo del inciso “a” del Art. 88 del Reglamento del Congreso de la República, señala:
“Art. 88.-El Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público, promoviendo un procedimiento de investigación que garantice 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, de acuerdo con las siguientes reglas:
a.) (...) Las sesiones de las Comisiones Investigadoras son reservadas (...)”
(El subrayado es nuestro).



sólo con voz –en otros casos-, en las sesiones del Pleno y de las diversas Comisiones de las que formen parte y de las que no formen parte; estableciéndose como limitación a dicho derecho funcional el específico caso de las sesiones secretas de la Comisión de Inteligencia, en la que podrán participar los Parlamentarios que no conforman dicha Comisión siempre que exista acuerdo mayoritario de sus miembros, y teniendo la obligación de guardar secreto de la información clasificada de la que tomen conocimiento.

Se advierte de dicho dispositivo que, al igual que en la lógica de todo *derecho "ciudadano"* – aquellos que posee la persona por su condición de ser humano e integrante del Estado peruano-, en el caso de los *"derechos funcionales"* –que se titularizan en virtud de una *"función"* que se ejerce, por designación o por elección- también es procedente la *limitación* de dichos derechos siempre y cuando ello sea necesario con la finalidad de proteger otros *bienes constitucionalmente protegidos*, como –en el caso de la Comisión de Inteligencia-la necesidad del *secreto* para el adecuado desenvolvimiento de su función, en virtud de la información clasificada que en ella obra por la propia naturaleza de la actividad que ese colegiado ordinario controla y fiscaliza.

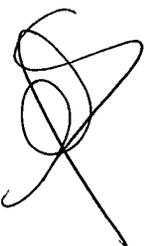
Atendiendo a lo señalado, consideramos que en el propósito de garantizar el *bien constitucionalmente protegido* denominado *"finalidad de esclarecimiento de los asuntos de interés público"* que inspira la creación de una Comisión Investigadora del Congreso de la República y, por ende, la necesidad de *reserva que dicha investigación debe tener* para el cumplimiento de la aludida finalidad; resulta indispensable asumir el mismo *estándar de protección* a los aludidos bienes constitucionales, con miras a garantizar la función de control y fiscalización que se encuentra implícita en la finalidad aludida.

Para ello, si bien es necesario superar las críticas a esta *reserva* que, en opinión de muchos, constituye una afectación de la transparencia que debe existir en todo Estado moderno –cuya lógica democrática y de necesaria legitimidad del poder político- exige que el mismo se ejerza con transparencia y desterrando la perspectiva del secretismo estatal o gubernativo, recordando lo señalado por Delgado-Guembes en el sentido que aquella es indispensable para garantizar la eficiencia del proceso de acopio de información de estos colegiados parlamentarios ⁽⁵⁾; también consideramos que existen sobrados motivos para pensar la necesidad de extender la limitación al derecho funcional de los señores Congresistas que actualmente tienen respecto de participar en la Comisión de Inteligencia, también para el caso de las Comisiones de Investigación, en la medida que ello contribuirá con la garantía de la reserva del proceso investigativo desarrollado por dicho colegiado.

⁵ "En parte el error era consecuencia del desconocimiento del carácter reservado de las Comisiones Investigadoras, y en parte también por ignorar el perjuicio que la divulgación prematura de la información recibida generaba en la secuencia del proceso respecto de quienes aún no hubieran realizado su aporte. Algún componente adicional lo generó, igualmente, la mala comprensión del carácter público de la función representativa, y también del carácter ilimitado del principio de transparencia, a lo que deba quizá sumarse el apetito de protagonismo de alguno de los transmisores de la información que no contaron con la habilidad suficiente para explicar a los medios de comunicación que el éxito de la investigación pasa por la necesaria etapa de indagación que caracteriza la capacidad de obtener información delicada de las fuentes.

Si se entendiera que la actividad de las Comisiones Investigadoras es toda pública es mucha la información que dejaría de obtenerse por insuficiente colaboración de los citados, o porque a la luz de los primeros testimonios quienes los suceden pueden acomodar las que les corresponda presentar ulteriormente. La reserva es una garantía de la eficiencia del proceso de acopio de información. Sólo si la Comisión acopia toda la información posible luego cabrá que el Pleno se pronuncie a partir de una base sólida. No se sirve bien, en realidad, a la finalidad de las Comisiones Investigadoras cuando se revela lo que sólo cabe recibir en un entorno de garantía para las fuentes que suministran la información".

Delgado-Guembes, César. *Manual del Parlamento: introducción al estudio del Congreso Peruano*. Congreso de la República. Lima, 2012. pp. 462-463.





En tal sentido, el efecto de la modificación legislativa propuesta en el caso del párrafo final del inciso a) del Art. 22 del Reglamento del Congreso supone:

TEXTO VIGENTE INCISO A) DEL ART. 22 DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO	TEXTO PROPUESTO INCISO A) DEL ART. 22 DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO
<p>“Derechos Funcionales Artículo 22°.- Los Congresistas tienen derecho:</p> <p>a) (...) En las sesiones secretas de la Comisión de Inteligencia podrán participar los Parlamentarios que no conforman dicha Comisión siempre que exista acuerdo mayoritario de sus miembros permanentes y deben guardar secreto de la información clasificada de la que tomen conocimiento, aun después del término de sus funciones.</p> <p>(...)”.</p>	<p>“Derechos Funcionales Artículo 22.- Los Congresistas tiene derecho:</p> <p>a) (...) En las sesiones secretas de la Comisión de Inteligencia y en las sesiones reservadas de las Comisiones de Investigación, podrán participar los Parlamentarios que no conforman dichas Comisiones siempre que exista acuerdo mayoritario de sus miembros permanentes y deben guardar secreto y reserva de la información clasificada de la que tomen conocimiento, aún después del término de sus funciones.</p> <p>(...)”</p>

Sobre la necesidad de modificación del Art. 88 del Reglamento del Congreso de la República.

Como se señalara en líneas precedentes, el Art. 88 del Reglamento del Congreso establece que el procedimiento de investigación congresal se inicia “sobre cualquier asunto de interés público” con el propósito de lograr dos objetivos fundamentales: 1.) el **esclarecimiento de los hechos materia de investigación**, y 2.) la **formulación de conclusiones y/o recomendaciones**, que se deben orientar: 2.i.) a “**corregir normas y políticas**” –entiéndase “**públicas**”-, y 2.ii.) a “**sancionar la conducta de quienes resulten responsables**”.

Para el logro de tales propósitos, a la luz de la investigación llevada a cabo por la “*Comisión Investigadora encargada de investigar las denuncias periodísticas sobre las presuntas actividades ilícitas del prófugo Martín Belaunde Lossio para obtener irregularmente contratos a favor de empresas vinculadas a él, y la posible vinculación con ellas de Altos Funcionarios del Estado*”, se han advertido dos aspectos que deberían ser optimizados en la redacción del Art. 88 del Reglamento del Congreso a fin de mejorar al procedimiento de investigación congresal, referidos a la obligatoriedad de prestar juramento o promesa de decir la verdad y guardar la reserva por parte de la persona que comparece ante una Comisión parlamentaria, y a la necesidad de consagrar expresamente la facultad de solicitar el levantamiento del secreto de las comunicaciones por parte de las Comisiones de Investigación.

1. *Sobre la necesidad de establecer el juramento o promesa de honor de decir la verdad y guardar la reserva.*

La actual regulación del Art. 88 del Reglamento del Congreso contempla la obligación de autoridades, funcionarios y servidores públicos, y cualquier persona *de comparecer ante las*



Comisiones Investigadoras parlamentarias y proporcionar a éstas las informaciones testimoniales y documentarias que requieran.

Para ello, es evidente que la finalidad de la norma señalada busca que dicha comparecencia tenga el propósito de contribuir con la finalidad constitucionalmente consagrada de dichos colegiados parlamentarios, esto es, el esclarecimiento de los hechos considerados de interés público por el Congreso de la República; para lo cual es evidente que son dos los alcances fundamentales que tiene los comparecientes: i.) la obligación de decir la verdad, y ii.) la obligación de guardar la reserva de la investigación; sin perjuicio del derecho de guardar silencio que le asiste como ciudadano y que puede ejercer en el momento que considere, de ser el caso; razón por la cual es necesario tutelar bienes jurídicos constitucionales de naturaleza parlamentaria concretamente referidos a la debida conducencia de las comisiones investigadoras parlamentarias y de todo proceso o investigación sujeta a reserva.

Sin embargo, el Art. 88 del Reglamento del Congreso no consagra –como concretización de la obligación ciudadana de proporcionar información testimonial y documentaria a las Comisiones Investigadoras- la necesidad de que el compareciente preste juramento o promesa de honor de decir la verdad y de guardar la reserva del caso; con lo cual –a diferencia de lo que ocurre en otras sedes o instancias en donde también el propósito de búsqueda de la verdad requiere la colaboración ciudadana- no se compromete la obligación moral de las personas al no haberse establecido como una obligación jurídica la prestación de juramento o promesa de honor respecto de los alcances de su comparecencia en sede investigativa parlamentaria.

Por tal razón, y teniendo en cuenta que para el caso de investigaciones –si bien de naturaleza jurídica- se contempla como obligación legal el prestar juramento o promesa de honor de decir la verdad y de guardar la reserva (tal como ocurre con el Art. 202 del Código Procesal Civil, el Art. 142 del Código de Procedimientos Penales, y el Art. 170 numeral 1 del Decreto Legislativo N° 957, nuevo Código Procesal Penal); consideramos que, como concreción de las actualmente consagradas obligaciones de comparecencia ante las Comisiones Investigadoras y de proporcionar las informaciones testimoniales y documentarias requeridas, resulta indispensable que el compareciente preste juramento o promesa de honor –según sus creencias- de decir la verdad y de guardar la reserva para los casos en que su presencia sea requerida por quienes realizan función investigativa en sede parlamentaria.

EFFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

En cuanto a los efectos de la presente iniciativa legislativa en el ordenamiento jurídico, se propone modificar el inciso b) del Art. 88 del Reglamento del Congreso de la República, a efectos de establecer taxativamente la necesidad de que el compareciente ante una Comisión Investigadora del Congreso preste juramento o promesa de honor de decir la verdad y guardar la reserva de todo lo tratado o conocido en las sesiones en las que participe, advirtiéndose la siguiente variación:

TEXTO VIGENTE INCISO B) DEL ART. 88 DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO	TEXTO PROPUESTO INCISO B) DEL ART. 88 DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO
Artículo 88.- El Procedimiento de Investigación El Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier	Artículo 88.- El Procedimiento de Investigación El Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier

<p>asunto de interés público, promoviendo un procedimiento de investigación que garantice el esclarecimiento de hechos y la formulación de conclusiones y recomendaciones orientadas a corregir normas y políticas y/o sancionar la conducta de quienes resulten responsables, de acuerdo con las siguientes reglas:</p> <p>(...)</p> <p>b) Las autoridades, los funcionarios y servidores públicos y cualquier persona, están en la obligación de comparecer ante las Comisiones de Investigación y proporcionar a éstas las informaciones testimoniales y documentarias que requieran.</p> <p>(...)"</p>	<p>asunto de interés público, promoviendo un procedimiento de investigación que garantice el esclarecimiento de hechos y la formulación de conclusiones y recomendaciones orientadas a corregir normas y políticas y/o sancionar la conducta de quienes resulten responsables, de acuerdo con las siguientes reglas:</p> <p>(...)</p> <p>b) Las autoridades, los funcionarios y servidores públicos y cualquier persona, están en la obligación de comparecer ante las Comisiones de Investigación y proporcionar a éstas las informaciones testimoniales y documentarias que requieran. <u>Antes de iniciar su declaración, el compareciente prestará juramento o promesa, según sus creencias, de decir la verdad y guardar la reserva de todo lo tratado y sobre la documentación que se le ponga a la vista. De la misma manera, se le hará conocer las responsabilidades por su incumplimiento.</u></p> <p>(...)"</p>
--	--

2. Sobre la necesidad de consagrar expresamente la facultad de solicitar el levantamiento del secreto de las comunicaciones por parte de las Comisiones Investigadoras parlamentarias.

Para el cumplimiento de sus funciones las Comisiones Investigadoras poseen como principales atribuciones: i.) la **capacidad de obligar a particulares y servidores públicos a comparecer ante ellas** –mediante oficio, cédula o citación pública- **y de suministrar informaciones testimoniales y documentarias** (Art. 88 inciso "b" del Reglamento del Congreso), en cuyo caso de incumplimiento se encuentran autorizadas para efectivizar distintos tipos de "apremios" ⁽⁶⁾; y ii.) la **facultad de acceder al secreto bancario y a franquear la reserva tributaria** (Art. 88 inciso "e" del Reglamento del Congreso).

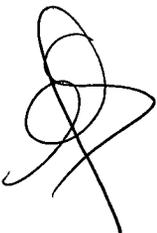
Sobre este punto, es importante advertir que si bien de manera expresa el Art. 97 de la Constitución Política hace referencia al **levantamiento del secreto bancario** y el de **la reserva tributaria** como dos tipos de información a los que puede acceder una Comisión Investigadora; no es menos cierto que en dicho dispositivo se alude también a la facultad genérica de "acceder a cualquier información" exceptuándose aquella "que afecte la intimidad personal" ⁽⁷⁾.

⁶ Los "apremios" son una forma extraordinaria de afectar los derechos civiles del ciudadano, en la medida que se trata de modos de injerencia o intrusión en esferas constitucionalmente protegidas –como pueden serlo la intimidad personal, la reserva tributaria o el secreto bancario- (Cfr. Delgado-Guembes, César. *Manual del Parlamento: introducción al estudio del Congreso Peruano*. Congreso de la República. Lima, 2012. p. 464).

Estos apremios, se pueden clasificar en: i.) los **apremios para comparecer**, que conminan la concurrencia física de las personas requeridas por la Comisión Investigadora, mediante dos mecanismos: a.) la **conducción por la fuerza pública** (primer acápite del Art. 88 inciso "d" del RC); en cuyo caso, el Juez Penal debe acceder a la petición y ordenará que se realice la conducción por la fuerza pública "por el mérito de la solicitud" (Art. 88, segundo párrafo del inciso "d", del RC), y b.) la **solicitud de orden de captura** (Art. 88, tercer párrafo del inciso "d", del RC); en cuyo caso el Juez puede dictar a solicitud expresa de la Comisión Investigadora, previa evaluación de los argumentos presentados; ii.) los **apremios para obtener información**, mediante: a.) la **conducción por la fuerza pública**, cuando se resista a exhibir o hacer entrega de documentos que tiene en su poder y son necesarios para el esclarecimiento de los hechos investigados, aplicándose las mismas consideraciones que en el caso anterior; y b.) la **solicitud de allanamiento de los domicilios y locales**, a fin de incautar libros, archivos, documentos y registros que guarden relación con el objeto de la investigación (segundo acápite del Art. 88 inciso "d" del RC), en cuyo caso el Juez Penal está facultado para evaluar los argumentos presentados por la Comisión Investigadora; y iii.) el **apremio para garantizar la presencia física**, a través de la **solicitud de impedimento de salida exterior** al Poder Judicial, en el caso que la Comisión Investigadora presente una denuncia constitucional o común (Art. 88, segunda parte del inciso "e", del RC).

⁷ El segundo párrafo del Art. 97 de la Constitución Política del Estado, señala:

"Art. 97.- (...)





En virtud del principio hermenéutico de *corrección funcional*, consideramos que este dispositivo constitucional autoriza a las Comisiones Investigadoras a *acceder a cualquier información* con la única *excepción* de aquella que pueda afectar la intimidad personal; razón por la cual la mención expresa al levantamiento del secreto bancario y de la reserva tributaria no puede interpretarse como exclusiva y excluyente sino en forma meramente enunciativa, siempre que la información requerida cumpla con la no afectación de la intimidad personal del involucrado en una investigación en sede parlamentaria.

Por tal razón, consideramos que en virtud de lo señalado a modo de facultad genérica por el segundo párrafo del Art. 97 del Texto Fundamental, una Comisión Investigadora del Congreso puede disponer y, por ende, solicitar el levantamiento del *secreto de las comunicaciones* a fin de cumplir a cabalidad con su propósito último de esclarecer asuntos de interés públicos y de arribar a conclusiones sobre el particular.

Sin embargo, a la luz de la labor investigativa llevada a cabo por la “*Comisión Investigadora encargada de investigar las denuncias periódicas sobre las presuntas actividades ilícitas del prófugo Martín Belaunde Lossio para obtener irregularmente contratos a favor de empresas vinculadas a él, y la posible vinculación con ellas de Altos Funcionarios del Estado*”, se ha podido advertir que el acceso a la información referida a las comunicaciones no siempre es considerada por la judicatura como jurídicamente viable atendiendo –en su criterio- a dos consideraciones: i.) para que resulte procedente la afectación de una garantía constitucional (el secreto de las comunicaciones) por razones procesales en la actividad persecutoria del Estado (en este caso, por una investigación parlamentaria), debe analizarse en consonancia con las disposiciones y procedimientos vigentes, de conformidad con el principio de legalidad; y ii.) según la Ley N° 27697, Ley que otorga la facultad al Fiscal para la intervención y control de las comunicaciones y documentos privados en caso excepcional, el único que tiene legitimidad para solicitar el levantamiento del secreto de las comunicaciones es el Ministerio Público y sólo para el caso de los delitos expresamente señalados en el Art. 1 de dicho dispositivo legal ⁽⁸⁾.

Este razonamiento judicial –que prefiere una norma legal (la aludida Ley N° 27697) por encima de un dispositivo constitucional (el Art. 97 de la Constitución Política de 1993)-, evidencia que las interpretaciones de los jueces que son llamados a disponer y autorizar el levantamiento solicitado en sede parlamentaria, genera no solo un perjudicial retraso en el procedimiento investigativo, sino que, además, limita irrazonablemente las potestades del Congreso de la República y su función de control y fiscalización.

Por tal razón, consideramos que surge la necesidad imperativa de modificar el inciso e) del Art. 88 del Reglamento del Congreso, a fin de hacerlo compatible con lo señalado en el Art. 97 de la Constitución Política de 1993, y permitir que la procedencia de la facultad de las Comisiones Investigadoras parlamentarias para solicitar el levantamiento del secreto de las comunicaciones –*garantía del derecho consagrado en el inciso 10 del Art. 2 de la Constitución Política de 1993*- no sea puesta en cuestionamiento por las instancias jurisdiccionales.

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 (...)
(Los subrayados son nuestros).

⁸ Resolución N°1 de 10.08.2015 emitida en el Expediente N° 10806-2015 del Juzgado Penal de Turno Permanente de la Corte Superior de Justicia de Lima, a cargo del Juez Joham Chelin de la Cruz (Considerandos Sexto, Séptimo y Octavo).

Sobre los efectos de la presente iniciativa legislativa, se debe señalar que se propone introducir la modificación del inciso e) del Art. 88 del Reglamento del Congreso en lo referido a consagrar de manera expresa la facultad de las Comisiones Investigadoras parlamentarias de solicitar el levantamiento del secreto de las comunicaciones, así como precisar los canales competentes para solicitar el levantamiento de los secretos de comunicaciones y bancarios, así como la reserva tributaria, advirtiéndose la siguiente variación:

TEXTO VIGENTE INCISO E) DEL ART. 88 DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO	TEXTO PROPUESTO INCISO E) DEL ART. 88 DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO
<p>Artículo 88.- El Procedimiento de Investigación El Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público, promoviendo un procedimiento de investigación que garantice el esclarecimiento de hechos y la formulación de conclusiones y recomendaciones orientadas a corregir normas y políticas y/o sancionar la conducta de quienes resulten responsables, de acuerdo con las siguientes reglas: (...) e) Las Comisiones Investigadoras están facultadas para solicitar el levantamiento del secreto bancario y de la reserva tributaria, con arreglo a las normas que regulan la materia. Las Comisiones al mismo tiempo que presentan una denuncia constitucional o común tiene el derecho de solicitar al Poder Judicial, el impedimento de salida por sólo una vez y por no más de quince días. Tratándose del secreto bancario, el pedido se solicita a través de la Superintendencia de Banca y Seguros. (...)"</p>	<p>Artículo 88.- El Procedimiento de Investigación El Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público, promoviendo un procedimiento de investigación que garantice el esclarecimiento de hechos y la formulación de conclusiones y recomendaciones orientadas a corregir normas y políticas y/o sancionar la conducta de quienes resulten responsables, de acuerdo con las siguientes reglas: (...) e) Las Comisiones Investigadoras están facultadas para solicitar el <u>levantamiento del secreto de las comunicaciones, del secreto bancario y de la reserva tributaria</u>, con arreglo a las normas que regulan la materia. Las Comisiones al mismo tiempo que presentan una denuncia constitucional o común tienen el derecho de solicitar al Poder Judicial, el impedimento de salida por sólo una vez y por no más de quince días. <u>La solicitud de levantamiento del secreto de las comunicaciones se solicita al Juez competente, la del levantamiento del secreto bancario se realiza a través de la Superintendencia de Banca y Seguros, y la del levantamiento de la reserva tributaria se solicita al órgano de la Administración Tributaria.</u> (...)"</p>

Sobre la necesidad de incorporar como falta de ética parlamentaria, la afectación de la reserva de las investigaciones por parte de Congresistas.

Conforme se puede advertir de lo señalado hasta aquí, la presente iniciativa legislativa responde al propósito de garantizar las obligaciones de veracidad y de reserva, así como el acceso a información por parte de las Comisiones de Investigación del Congreso de la República; para efecto de lo cual se han propuesto modificaciones en el Reglamento del Congreso –referidas a la participación de Congresistas que no integran dichos colegiados (primer párrafo del inciso “a” del Art. 22 del Reglamento del Congreso), a la obligación jurídica de prestar juramento o promesa por parte de las personas comparecientes (inciso “b” del Art. 88 del Reglamento del Congreso) y a la facultad de solicitar el levantamiento del secreto de las comunicaciones (inciso “e” del Art. 88 del Reglamento del Congreso)-, así como la incorporación en el Código Penal de figuras





delictivas orientadas a sancionar a las personas que presten falsa declaración o que revelen información sujeta a reserva.

Es del caso señalar, sin embargo, que consideramos absolutamente necesario también como parte del propósito de garantizar la reserva de una investigación parlamentaria, comprometer a la totalidad de los señores Congresistas en el objetivo de garantizar la reserva del trabajo que realizan las Comisiones Investigadoras, sean miembros o no de dichos colegiados.

Y es que la conducta de los señores Congresistas de ninguna manera puede constituir un fin en sí mismo, y no respetar las finalidades propias que la función les impone como expectativa de desenvolvimiento social, y como integrante de un cuerpo colegiado –el Congreso de la República- que se orienta al cumplimiento, en forma responsable, de las competencias asignadas por la Constitución a dicha institución. Siendo una de ellas la función de control político, que supone la decisión de conformar Comisiones de Investigación para esclarecer “*asuntos de interés público*”, resulta evidente que la razonabilidad exigida a quienes no sólo integran dichas Comisiones –por el deber asumido- sino también a los señores Congresistas en general –como parte de la institución en su conjunto- lleva a entender que la labor investigativa precisamente exige el deber de *guardar reserva* a fin de garantizar la eficiencia del proceso de acopio de información de dichos colegiados ⁽⁹⁾.

En forma adicional, la valoración de la necesidad del levantamiento de reserva atendiendo a consideraciones de interés público no debe ser un acto *ex post* que dependa del libre arbitrio de un señor Congresista, sino que debe ajustarse al procedimiento establecido en el Art. 88 del Reglamento del Congreso, que define la necesidad de un acto o decisión colectiva de la Comisión Investigadora en su conjunto.

Por ello, consideramos que resulta necesario contemplar como un deber de conducta la obligación de abstenerse de afectar la reserva de las investigaciones a cargo de las Comisiones Investigadoras, sea que se trate de integrantes de las mismas o no, para lo cual se propone incorporar el inciso h) al Art. 4 del Código de Ética Parlamentaria.

ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

La presente propuesta legislativa, en su conjunto, no genera ningún gasto al erario nacional, en la medida que sólo realiza un conjunto de ajustes que habrán de optimizar el ejercicio de las competencias constitucionales y legales otorgadas a las Comisiones Investigadoras del Congreso de la República para el cabal cumplimiento de sus funciones de esclarecimiento de asuntos de interés públicos y de formulación de conclusiones y/o recomendaciones sobre políticas y normas y sobre las responsabilidades de los autores.

Por el contrario, la iniciativa legislativa contempla una serie de modificaciones normativas orientadas todas ellas a optimizar el rol investigativo del Congreso de la República, lo cual hace más eficaz la función de control y fiscalización políticos.

⁹ Ver: nota 5.



VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa encuentra enmarcada dentro de la Primera Política de Estado del Acuerdo Nacional –dentro del acápite I. Democracia y Estado de Derecho- referida al “Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de Derecho”..

Al respecto, la Primera Política de Estado del Acuerdo Nacional señala en forma expresa:

“Nos comprometemos a consolidar el régimen democrático y el Estado de derecho para asegurar un clima de estabilidad y cooperación política, promover la competencia democrática y garantizar elecciones libres y transparentes, el pluralismo y la alternancia del poder. Declaramos que la democracia representativa es la base de la organización del Estado de derecho, que se refuerza y profundiza con la participación ciudadana permanente, ética y responsable, en el marco de la constitucionalidad.

Con este objetivo el Estado: (a) defenderá el imperio de la Constitución asegurando su funcionamiento como Estado constitucional unitario y descentralizado, bajo los principios de independencia, pluralismo, equilibrio de poderes y demás que lo integran; (b) garantizará el respeto a las ideas, organizaciones política y demás organizaciones de la sociedad civil, y velará por el resguardo de las garantías y libertades fundamentales, teniendo en cuenta que la persona y la sociedad son el fin supremo del Estado; (c) fomentará la afirmación de una cultura democrática que promueva una ciudadanía consciente de sus derechos y deberes; y (d) establecerá normas que sancionen a quienes violen o colaboren en la violación de la constitucionalidad, los derechos fundamentales y la legalidad”.

PEREZ (1)

GRINBERG

TAPIA

J. L. Liguera M

MULLER

VOIGRO

Vocero
Grupo Parlamentario
PPC-APP

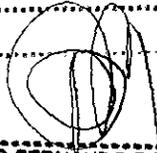
Página 12 de 12

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 29 de *Setiembre* del 2015.....

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77º del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 4829 para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de

Constitución y Recurso



HUGO FERNANDO ROVIRA ZAGAL
Oficial Mayor(e)
CONGRESO DE LA REPÚBLICA