

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO

Periodo Anual de Sesiones 2025-2026

OPINIÓN CONSULTIVA 002-2025-2026-CCR/CR

Solicitante: Congresista ALEJANDRO MUÑANTE BARRIOS, en su calidad de presidente de la “Comisión Investigadora Multipartidaria que se encargará de investigar todos los actos vinculados a la negociación, celebración, homologación y ejecución del acuerdo de colaboración eficaz suscrito entre el Estado peruano y la empresa Constructora Norberto Odebrecht - Sucursal Perú y los efectos lesivos que dicho acuerdo haya generado en desmedro de los derechos e intereses del Estado peruano”.

Materia: Apremios de las Comisiones de Investigación.

I. IDENTIFICACIÓN DE LA CONSULTA

Mediante Oficio N° 001-2025-2026-AMB/CIMAEPECNOSP-CR, de fecha 13 de agosto de 2025, el congresista Alejandro Muñante Barrios, en su calidad de Presidente de la “Comisión Investigadora Multipartidaria que se encargará de investigar todos los actos vinculados a la negociación, celebración, homologación y ejecución del acuerdo de colaboración eficaz suscrito entre el Estado peruano y la empresa Constructora Norberto Odebrecht - Sucursal Perú y los efectos lesivos que dicho acuerdo haya generado en desmedro de los derechos e intereses del Estado peruano”, remite a la Comisión de Constitución y Reglamento la solicitud de opinión consultiva, materia del presente informe.

Estando al contenido del oficio antes referido, se solicita que esta Comisión, absuelva las siguientes consultas:

1. ¿Es necesario que una persona cuente con más de una citación ante una Comisión Investigadora para considerarse renuente, y ejecutar los apremios que establece la ley y la Constitución?
2. ¿Es necesario cambiar la situación de compareciente a la de investigado para que una Comisión investigadora aplique los apremios establecidos por la ley y la Constitución?
3. ¿Existe alguna causa de justificación que permita a una persona negarse a declarar ante una Comisión Investigadora sobre hechos y documentos públicos, que no guarden relación con el secreto profesional o la intimidad personal?

II. SOBRE LA COMPETENCIA DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO PARA EMITIR LA PRESENTE OPINIÓN

La competencia de la Comisión de Constitución y Reglamento para emitir la presente opinión se justifica sobre la base de lo previsto en los artículos 34 y 71 del Reglamento del Congreso, dispositivos que facultan a las Comisiones Ordinarias a presentar informes de opinión para absolver consultas especializadas sobre cualquier asunto que se les consulte, y además establece la obligación de que estos informes, serán bien fundamentados, precisos y breves, conforme a los siguientes términos:

“Artículo 34.- Las Comisiones. Definición y Reglas de Conformación
Las Comisiones son grupos de trabajo especializados de Congresistas, cuya función principal es el seguimiento y fiscalización del funcionamiento de los órganos estatales y, en particular, de los sectores que componen la Administración Pública. Asimismo, les compete el estudio y dictamen de los proyectos de ley y la absolución de consultas, en los asuntos que son puestos en su conocimiento de acuerdo con su especialidad o la materia. [...]” [Énfasis agregado].

“Informes

Artículo 71. Los informes son los instrumentos que contienen la exposición detallada del estudio realizado, de lo actuado y las conclusiones y recomendaciones de las Comisiones de Investigación, de trabajo coordinado con el Gobierno y de aquellas que se conformen con una finalidad específica y deban presentar informe dentro de un plazo prefijado. Las Comisiones Ordinarias también presentan informes para absolver consultas especializadas.

Los informes de las Comisiones Ordinarias emitiendo opinión sobre cualquier asunto que se les consulte, serán bien fundamentados, precisos y breves [...]” [Énfasis agregado].

En atención a ello, esta Comisión emite la presente opinión consultiva.

III. DELIMITACIÓN DE LA CONTROVERSIAS

El presente pedido de opinión consultiva plantea interrogantes relativas al ejercicio de la potestad coercitiva o de apremio que pueden utilizar las comisiones investigadoras del Congreso de la República en el marco de lo establecido por la Constitución Política del Estado y el Reglamento del Congreso.

En este marco, la controversia jurídica se centra en determinar el alcance y condiciones de aplicación de los apremios parlamentarios, particularmente en torno a tres cuestiones específicas que serán absueltas por esta Comisión:

1. **Sobre la renuencia del citado:** si es necesario que una persona sea citada en más de una oportunidad para que se configure la condición de renuente y, en consecuencia, pueda ejecutarse un apremio conforme a lo dispuesto por el artículo 97 de la Constitución Política del Perú y el artículo 88 del Reglamento del Congreso.
2. **Sobre la condición procesal del compareciente:** si resulta indispensable modificar la situación de un compareciente a la de investigado para que proceda la aplicación de los apremios previstos por la normativa parlamentaria.
3. **Sobre las causas de justificación o dispensa de comparecencia:** si existe algún supuesto legítimo que permita a una persona negarse a declarar ante una comisión investigadora sobre hechos o documentos de naturaleza pública, distintos del secreto profesional o de la intimidad personal.

IV. MARCO NORMATIVO

Constitución Política del Perú

Función Fiscalizadora

Artículo 97.- El Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público. Es obligatorio comparecer, por requerimiento, ante las comisiones encargadas de tales investigaciones, bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial.

Reglamento del Congreso de la República

El Procedimiento de Investigación

Artículo 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.

[...]

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.

- c) Los requerimientos para comparecer se formularán mediante oficio, cédula o citación pública, deben constar los datos necesarios para que el citado conozca del apercibimiento y de las responsabilidades en que puede incurrir en caso de resistencia. El requerimiento a las personas jurídicas se entenderá dirigido a quien sea su representante legal.
- d) Las Comisiones de Investigación pueden utilizar los siguientes apremios:
 - Solicitar que sea conducido por la fuerza pública, cuando el citado no comparezca el día y hora señalados o se resiste a exhibir o hacer entrega de documentos que tiene en su poder y son necesarios para el esclarecimiento de los hechos investigados.
 - Solicitar que se autorice el allanamiento de los domicilios y locales, para practicar incautación de libros, archivos, documentos y registros que guarden relación con el objeto de la investigación.

Las solicitudes para que se practiquen los apremios serán presentadas ante el Juez Especializado en lo Penal, el mismo que accederá a la petición y ordenará que se realice por el mérito de la solicitud en el primer caso y previa evaluación de los argumentos presentados por la Comisión de Investigación en el segundo caso.

En caso de que el citado no se presente al primer llamado de la Comisión, el Juez podrá dictar, a solicitud expresa de la Comisión, orden de captura contra el citado, a fin de hacer efectivo el requerimiento de la Comisión Investigadora.

Al hacerse efectiva la orden de captura, la Policía Nacional del Perú pondrá al detenido a disposición del Juez Penal de Turno e informará inmediatamente por cualquier medio, al Presidente de la Comisión Investigadora para que, bajo responsabilidad, en un plazo no mayor de 24 horas se realice la sesión donde proporcione el testimonio requerido.

En todo caso se salvaguardará el respeto de los derechos a la intimidad y al honor de las personas, así como el secreto profesional y los demás derechos constitucionales.

Quienes comparezcan ante las Comisiones de Investigación tienen el derecho de ser informados con anticipación sobre el asunto que motiva su concurrencia. Pueden acudir a ellas en compañía de un abogado. Tienen el derecho de solicitar copia de la transcripción de su intervención; si por alguna razón no fuera grabada, pueden solicitar copia de la parte del Acta que corresponda.

Las personas que deben comparecer y se encuentren fuera de la ciudad de Lima o del país, tendrán derecho al reembolso de

pasajes y viáticos por cuenta del Congreso, salvo que los Congresistas se trasladen al lugar donde aquellas se encuentren.

V. ANÁLISIS DE LA CONSULTA

Las comisiones de investigación del Congreso de la República

La Constitución Política del Perú en el artículo 97 regula la potestad del Congreso de la República para conformar comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público, asimismo, establece que es obligatorio comparecer ante ellas por requerimiento, bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial.

La función fiscalizadora del Congreso de la República se materializa a través de las comisiones de investigación, y para el cumplimiento de este fin constitucional debe de contar con la colaboración y participación de las personas involucradas, y para asegurar su participación la Constitución ha establecido que es obligatorio comparecer ante las comisiones de investigación, las mismas que se deben de hacer por requerimiento.

Los apremios de las comisiones de investigación

La Constitución Política en el artículo 97 establece que es obligatorio comparecer a las comisiones de investigación bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial.

Por su parte, el Reglamento del Congreso en el literal b) del artículo 88 establece que las autoridades, los funcionarios y servidores públicos y cualquier persona tienen la obligación de comparecer ante las comisiones de investigación, precisa además en el literal c) que los requerimientos se formulan mediante oficio, cédula o citación pública, donde deben constar los datos necesarios a fin de que el citado conozca del apercibimiento y de las responsabilidades en que puede incurrir en caso se resista.

En el literal d) del artículo 88 se regulan los apremios que pueden imponer las comisiones de investigación, las mismas que comprenden:

- Solicitar que el citado sea conducido por la fuerza pública cuando no comparece en el día y hora señalados o se resiste a exhibir o hacer entrega de documentos que tiene en su poder y son necesarios para el esclarecimiento de los hechos investigados.
- Solicitar que se autorice el allanamiento de los domicilios y locales, para practicar incautación de libros, archivos, documentos y registros que guarden relación con el objeto de la investigación.

En esta dirección, de conformidad a lo estipulado en el literal d) del artículo 88, las solicitudes para que se practiquen los apremios de conducción por la fuerza pública o la autorización de allanamiento de los domicilios y locales a fin de incautar libros, archivos, documentos y registros, se presentan ante el Juez Especializado en lo Penal, el mismo que accederá a la petición y ordenará que se realice por el mérito de la solicitud en el primer caso, y, previa evaluación de los argumentos presentados por la Comisión de Investigación, en el segundo caso.

Aplicación de los apremios por las comisiones de investigación

Para aplicar los apremios, el Reglamento del Congreso estipula que estos previamente hayan tenido que haberse notificado válidamente como apercibimiento, y en el caso de no cumplir con lo dispuesto, se procede a aplicar el apercibimiento correspondiente.

El literal c) del artículo 88 es claro cuando dispone que los requerimientos para comparecer se formulan mediante oficio, cédula o citación pública, deben constar los datos necesarios para que el citado conozca del apercibimiento y de las responsabilidades en que puede incurrir en caso de resistencia. Este literal resulta relevante para la aplicación de los apremios, toda vez que para aplicar los apremios se debe de asegurar que el citado conozca de los apercibimientos y de las responsabilidades en que puede incurrir en caso de resistencia.

Lo que significa que se debe de notificar al compareciente el apercibimiento indicando cuál será la consecuencia en caso no asista el día y hora señalados, y de insistir en su actitud de no comparecer, la comisión queda facultada para utilizar los apremios que estipula en el literal d) del artículo 88.

Además, se debe tener en cuenta lo que señala el Diccionario de la Lengua Española en el ámbito del derecho, cuando define el apercibimiento como “corrección disciplinaria que consiste en anotar una infracción al culpable y que en caso de que se repita dará lugar a una sanción más grave”¹. En tal sentido, el apercibimiento advierte al citado la aplicación de una sanción por no realizar una obligación dispuesta en la notificación², así “el apercibimiento es una medida preventiva que se establece por desobedecer una orden judicial e implica registrar la falta para que, previo aviso a la parte, si se vuelve a repetir, se proceda a la aplicación de una medida más severa”³. Y de conformidad a lo señalado por el Tribunal Constitucional se requerirá que se haga efectivo el apercibimiento para la conducción compulsiva, es decir, además del apercibimiento, se requiere de otra disposición que lo efectivice y ordene su

¹ Real Academia Española (2024). Diccionario de Lengua Española: “apercibimiento”. En <https://dle.rae.es/apercibimiento>

² Poder Judicial. Diccionario Jurídico: “Bajo apercibimiento”. En https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/cortesuprema/s_cortes_suprema_home/as_servicios/as_enlaces_de_interes/as_orientacion_juridica_usuario/as_diccionario_juridico/b

³ Corte Suprema de Justicia. Sala Penal Permanente, R. N. N.º 23-2020-ANCASH, fj. 6.6. En <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2020/10/RN-23-2020-%C3%81ncash-LP.pdf>

conducción⁴. De tal modo, para la conducción compulsiva se debe acreditar la notificación de la disposición que haga efectivo el apercibimiento y que ordena la conducción compulsiva.

En este sentido, se encuentra establecido en el Manual para las Comisiones Investigadora, aprobado por la Mesa Directiva 2020-2021⁵ donde indica que *"la comisión investigadora puede requerir, bajo apercibimiento de aplicar los apremios respectivos, que comparezcan ante ella autoridades, funcionarios y trabajadores públicos, así como cualquier persona vinculada al asunto de interés público que es objeto de la investigación parlamentaria, con la finalidad de prestar su declaración o entregar documentos o información necesaria para dicha investigación. En la citación se debe señalar el día, la hora, el lugar para la comparecencia y, de corresponder, la utilización del apremio en caso de inconcurrencia o negativa a entregar los documentos solicitados"*⁶. Donde uno de los contenidos de la convocatoria para comparecer es la indicación clara *"del apercibimiento y las responsabilidades en que podría incurrir en caso de inconcurrencia o incumplimiento de presentar la documentación solicitada"*⁷.

En esta dirección se ha pronunciado el Área de Servicios de Investigación y Seguimiento Presupuestal a través de su Informe Temático N° 28/2021-2022, donde señala que tal como establece el Reglamento del Congreso, en el caso de que la persona requerida no concurriera la comisión puede solicitar ante el órgano jurisdiccional que se le conduzca por la fuerza pública⁸.

También el profesor César Delgado-Guembes en su presentación sobre las comisiones investigadoras en el Perú, en el punto 9.2. Trámite de apremios (Art. 88 del Reglamento), señala que la conducción por la fuerza pública opera ante el supuesto de inconcurrencia cuando el citado no comparece en el día y hora señalado en la notificación, para lo cual se debe de tener como requisito el cargo de notificación de apercibimiento en el domicilio del citado⁹.

Derecho de declarar o no en las comisiones de investigación

⁴ Tribunal Constitucional EXP. N.º 02356-2024-PHC/TC, fj. 7. En <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2024/02356-2024-HC.html>

⁵ Congreso de la República. "Manual para comisiones investigadoras". 2021. En [https://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/Comisiones/files/manual_para_comisiones_investigadoras_\(2_021\).pdf](https://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/Comisiones/files/manual_para_comisiones_investigadoras_(2_021).pdf)

⁶ Congreso de la República. "Manual para comisiones investigadoras". 2021, p. 68. En [https://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/Comisiones/files/manual_para_comisiones_investigadoras_\(2_021\).pdf](https://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/Comisiones/files/manual_para_comisiones_investigadoras_(2_021).pdf)

⁷ Congreso de la República. "Manual para comisiones investigadoras". 2021, p. 69. En [https://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/Comisiones/files/manual_para_comisiones_investigadoras_\(2_021\).pdf](https://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/Comisiones/files/manual_para_comisiones_investigadoras_(2_021).pdf)

⁸ Área de Servicios de Investigación y Seguimiento Presupuestal. Informe Temático N° 28/2021-2022, de fecha 23 de septiembre de 2021, p. 12. En <https://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/DIDP/files/2021-2022-informestemat/rt-28-las-comisiones-investigadoras.pdf>

⁹ Delgado Guembes, César. "Las comisiones investigadoras en el Perú". 9.2. Trámite de apremios conducción por la fuerza pública, diapositiva 26. En <https://cdelgadoguembes.com/wp-content/uploads/2020/04/Comisiones-Investigadoras-del-Congreso.pdf>

Asimismo, resulta relevante indicar que el Reglamento del Congreso dentro de las comisiones investigadoras garantiza la salvaguarda de los derechos a la intimidad y al honor de las personas así como el secreto profesional y los demás derechos constitucionales, dentro de los cuales se encuentra el derecho al debido proceso en su pluridimensionalidad, que no solo abarca al derecho de defensa, a ser asistido por abogado, o informarse previamente de los asuntos a tratar en la comisión, sino también el derecho a guardar silencio y a la no autoincriminación. Derechos en base a los cuales un citado a la comisión puede decir si declara o no.

VI. CONCLUSIONES

En mérito a los fundamentos expuestos en el análisis precedente, la Comisión de Constitución y Reglamento arriba a las siguientes conclusiones respecto de las consultas formuladas:

- 1. ¿Es necesario que una persona cuente con más de una citación ante una Comisión Investigadora para considerarse renuente, y ejecutar los apremios que establece la ley y la Constitución?**

El Reglamento del Congreso de la República dispone que toda persona citada ante una Comisión Investigadora debe ser debidamente notificada mediante oficio, cédula o citación pública, a fin de que conozca los apercibimientos y las responsabilidades en que podría incurrir en caso de resistencia; de tal modo que, de acuerdo con el literal c) del artículo 88, para hacer uso de los apremios regulados en el literal d) del mismo artículo, se exige la notificación válida del apercibimiento correspondiente.

En ese sentido, si el citado, pese a haber sido válidamente notificado con el requerimiento que hace efectivo el apercibimiento, persiste en su negativa a comparecer, la comisión investigadora queda facultada para hacer uso de los mismos, sin que sea necesario un siguiente requerimiento.

Por consiguiente, el elemento determinante no radica en el número de citaciones efectuadas, sino en la validez de la notificación que hace efectivo el apercibimiento de usar los apremios y en la persistencia de la conducta renuente del citado.

2. ¿Es necesario cambiar la situación de compareciente a la de investigado para que una Comisión investigadora aplique los apremios establecidos por la ley y la Constitución?

El Reglamento del Congreso de la República no condiciona la aplicación de apremios a un cambio formal de la situación del compareciente. El literal b) del artículo 88 del Reglamento del Congreso de la República es claro en establecer que todas las autoridades, funcionarios y servidores públicos, así como cualquier persona están obligadas a comparecer ante las comisiones de investigación y proporcionar a éstas las informaciones testimoniales y documentarias que requieran, sin distinguir su condición procesal dentro de la investigación. Por ello, los apremios son aplicables respecto de cualquier persona convocada, sea compareciente o investigado, siempre que la citación haya sido debidamente notificada y se haya hecho caso omiso al apercibimiento.

3. ¿Existe alguna causa de justificación que permita a una persona negarse a declarar ante una Comisión Investigadora sobre hechos y documentos públicos, que no guarden relación con el secreto profesional o la intimidad personal?

La negativa a declarar ante una comisión de investigación solo puede ampararse en causas de justificación reconocidas por la Constitución Política del Perú y el Reglamento del Congreso de la República destinadas a salvaguardar derechos fundamentales. En dicho marco, el artículo 88 del Reglamento del Congreso de la República dispone de manera expresa que la comisión de investigación salvaguardará el respeto de los derechos a la intimidad y al honor de las personas, así como el secreto profesional y los demás derechos constitucionales. De tal modo, las declaraciones o la reserva de ellas, efectuadas por los citados ante la comisión de investigación se realizan al amparo del derecho a guardar silencio, a la no autoincriminación, al secreto profesional y los demás derechos que garantiza la Constitución.

El presente Informe de Opinión Consultiva fue aprobado por **MAYORÍA** en la Décima Sesión Ordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento, de fecha 18 de noviembre de 2025, con el voto **a favor** de los congresistas: ALEGRÍA GARCÍA, Arturo; ARAGÓN CARREÑO, Luis Ángel; AGUINAGA RECUENCO, Alejandro Aurelio; JUÁREZ GALLEGO, Carmen Patricia; MOYANO DELGADO, Martha Lupe; ROSPIGLIOSI CAPURRO, Fernando Miguel; ELÍAS ÁVALOS, José Luis; CAMONES SORIANO, Lady Mercedes; CAVERO ALVA,

Alejandro Enrique; CALLE LOBATÓN, Digna; JUAREZ CALLE, Heidy Lisbeth; HERRERA MEDINA, Noelia Rossvith; MEDINA MINAYA, Esdras Ricardo; SOTO PALACIOS, Wilson; TUDELA GUTIÉRREZ, Adriana Josefina; WILLIAMS ZAPATA, José Daniel y MORANTE FIGARI, Jorge Alberto. Con el voto **en contra** del congresista QUITO SARMIENTO, Bernardo Jaime. Con el voto **en abstención** de los congresistas BALCÁZAR ZELADA, José María; CERRÓN ROJAS, Waldemar José; MITA ALANOCCA, Isaac y ECHAÍZ RAMOS VDA. DE NÚÑEZ, Gladys Margot.

Dese cuenta.

Sala de sesiones

Lima, 18 de noviembre de 2025.

ARTURO ALEGRIA GARCIA
Presidente
Comisión de Constitución y Reglamento

