

UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS Fundada en 1551

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA

E.A.P. DE DERECHO

Los poderes y límites de las comisiones parlamentarias de investigación en el derecho constitucional peruano

TESIS Para obtener el título profesional de: ABOGADO

AUTOR

JORGE LUIS LEÓN VÁSQUEZ

ASESOR: CÉSAR LANDA ARROYO

LIMA – PERÚ 2005

..	1
INTRODUCCION .	3
1.Planteamiento del problema . .	3
2.Metodología .	4
3. Estructura de la tesis .	4
Capítulo I: El control parlamentario en el Derecho constitucional peruano .	7
1. CONSIDERACIONES PRELIMINARES . .	8
2. SIGNIFICADO Y CONTENIDO DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL DEMOCRÁTICO .	8
2.1. Significado y contenido actual del principio de división de poderes .	8
2.2. Del principio de división de poderes al principio de cooperación de poderes . .	10
3. EL CONTROL PARLAMENTARIO .	11
3.1. Crisis del control parlamentario .	12
3.2. Titularidad del control parlamentario . .	16
3.3. Concepto de control parlamentario .	21
3.4. Naturaleza del control parlamentario .	24
3.5. Clasificación del control parlamentario .	35
4. A MODO DE CONCLUSIÓN .	56
Capítulo II: Origen, naturaleza y concepto de las comisiones parlamentarias de investigación . .	57
1. CONSIDERACIONES PRELIMINARES . .	58
2. ORIGEN Y ANTECEDENTES HISTÓRICOS . .	58
2.1. Origen y antecedentes históricos en el Derecho constitucional comparado .	58
2.2. Origen y antecedentes históricos en el ordenamiento constitucional peruano . .	60
3. COMISIONES DE INVESTIGACIÓN O DE «ENCUESTA»: ALGUNAS PRECISIONES CONCEPTUALES .	65
4. NATURALEZA JURÍDICA .	65

4.1 Consideraciones previas .	66
4.2. Teorías sobre la naturaleza de las comisiones parlamentarias de investigación .	66
5. CONCEPTO DE LAS COMISIONES PARLAMENTARIAS DE INVESTIGACIÓN .	77
6. A MODO DE CONCLUSIÓN .	78
Capítulo III: Objeto de las comisiones parlamentarias de investigación .	81
1. CONSIDERACIONES PRELIMINARES . .	82
2. OBJETO DE LAS COMISIONES PARLAMENTARIAS DE INVESTIGACIÓN . .	82
2.1. El « <i>interés público</i> » como presupuesto habilitante de las comisiones de investigación .	83
2.2. Órgano competente para definir el « <i>interés público</i> » . .	86
2.3. Ámbito de control de las comisiones parlamentarias de investigación .	88
2.4. La creación de comisiones de investigación en el Reglamento del Congreso .	106
3. A MODO DE CONCLUSIÓN .	108
Captulo IV: Poderes y Lmites de las Comisiones Parlamentarias de Investigacin .	111
1. Consideraciones Preliminares . .	112
2. Los Poderes de las Comisiones de Investigación . .	113
2.1. Los poderes de las comisiones de investigacin en el Derecho constitucional comparado .	113
2.2. Los poderes de las comisiones de investigacin en el Derecho constitucional peruano . .	116
3. A Modo de Conclusión . .	174
Conclusiones .	175
Bibliografía .	179
1. Libros .	179
2. Artículos . .	185
3. Jurisprudencia constitucional . .	195
4. Documentos . .	196
5. Revistas y diarios . .	196

DEDICATORIA A mis padres y hermanos A Doris

INTRODUCCION

1.Planteamiento del problema

Contemporáneamente, se afirma, con toda razón, que la función de control político se erige como la función cardinal de los Parlamentos y para la cual éstos disponen de diversos mecanismos.

Las comisiones parlamentarias de investigación son uno de esos instrumentos de control político de mayor trascendencia en el ámbito en que se desarrollan las relaciones entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo.

Pero esa incuestionable importancia de las comisiones investigadoras muchas veces se ve opacada por los problemas y controversias que genera su conformación y funcionamiento; especialmente, en lo que se refiere al ejercicio de sus facultades especiales.

Esta situación ha generado posiciones encontradas respecto a su utilidad y eficacia. En efecto, algunos han puesto en duda su relevancia bajo el argumento que más son los problemas que genera, que los beneficios que se derivan de su funcionamiento.

Otros, entre los que nos incluimos, consideran que, en definitiva, las comisiones parlamentarias de investigación desempeñan un rol importante de control de la actividad

del Poder Ejecutivo y de la .administración pública que depende de él; por tanto, está justificada su incorporación en el ordenamiento jurídico constitucional.

Ahora bien cabe señalar que las comisiones investigadoras han merecido una especial atención en la doctrina comparada, principalmente en la doctrina alemana, francesa, italiana, norteamericana y española; lo mismo no ha sucedido, sin embargo, entre nosotros, ello como consecuencia del estado incipiente en que se encuentran todavía los estudios sobre el Derecho parlamentario en nuestro medio.

Normativamente, tampoco podemos decir que en nuestro ordenamiento, las comisiones gozan de una regulación adecuada. Esta deficiencia en su regulación a menudo se ve reflejada en las fricciones y roces que se producen con otros órganos del Estado, al no haberse previsto, claramente, las relaciones entre las comisiones investigadoras y los demás órganos e instituciones del Estado.

De ahí nuestro interés y justificación por emprender el estudio de las comisiones parlamentarias de investigación. Ello obedece, además, a que en la doctrina nacional no existen estudios doctrinarios que aborden, sistemáticamente, el estudio de su naturaleza jurídica, objeto, poderes y límites. Pero su estudio ha de hacerse considerando las relaciones . que se dan entre los órganos e instituciones del Estado en el marco de la forma de gobierno propio de nuestro sistema constitucional

2. Metodología

La tesis desarrollada se ubica dentro del Derecho constitucional, y dentro de éste, más específicamente, en el Derecho parlamentario.

La metodología utilizada no es, simplemente, el análisis jurídicoformal ni exegético de las disposiciones constitucionales y reglamentarias que regulan las comisiones de investigación. Por el contrario, se realiza un análisis crítico de los diversos temas□problema que han surgido o pueden surgir en un momento determinado.

Acudimos al Derecho constitucional comparado, no para realizar un estudio meramente descriptivo de las comisiones investigadoras; muy por el contrario, nos valemos de la doctrina extranjera para tomar, críticamente, los aportes que sean útiles y aplicables a nuestro objeto de estudio.

Por último, también nos hemos apoyado, en los temas sobre los cuales existe pronunciamiento, de la jurisprudencia constitucional comparada, así como de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional peruano.

3. Estructura de la tesis

El presente trabajo de investigación está compuesto de cuatro capítulos. En el primero de

ellos se realiza un acercamiento general al control parlarrientario en el Derecho constitucional peruano. Los temas principales que aquí se estudian están relacionados con la crisis del control parlamentario, el rol de la oposición democrática, la naturaleza del control parlamentario, así como su clasificación.

El capítulo segundo está dedicado al estudio de los antecedentes históricos de las comisiones parlamentarias de investigación tanto en el Derecho constitucional comparado como en el Derecho constitucional peruano. Asimismo, luego de analizar las diversas teorías que sobre su naturaleza se han planteado, proponemos un concepto de las comisiones investigadoras acorde con los principios y valores de un Estado constitucional democrático.

Determinar, a partir de lo establecido en la Constitución de 1993 y en el Reglamento del Congreso, el objeto o el ámbito de actuación de las comisiones de investigación es el objetivo medular que se emprende en el capítulo tercero. Para ello, se realiza un estudio doctrinal y jurisprudencial del *interés* público, como presupuesto habilitante de dichas comisiones, sin dejar de poner en claro su insuficiencia y la necesidad de incorporar otros principios y criterios a tener en cuenta por el Congreso al momento de conformar una comisión de investigación.

Por último, el capítulo cuarto, se orienta al estudio de los poderes o facultades de las comisiones investigadoras para solicitar la comparecencia de las personas y para recabar información, así como los límites a dichos poderes que se derivan del ordenamiento constitucional; a ello se adiciona el análisis de un tema muy importante como es el control jurisdiccional de los actos de las comisiones parlamentarias de investigación.

No quiero□ finalizar esta breve introducción sin antes agradecer a todas aquellas personas que han coadyuvado a la finalización del presente trabajo de investigación. En primer lugar, mi gratitud infinita al profesor César Landa, infatigable estudioso del Derecho constitucional, a quien agradezco por haber aceptado dirigir esta tesis, permitirme, generosamente, el uso de su biblioteca personal y por darme la oportunidad de aprender de él. Además, parte de la bibliografía empleada en este trabajo de investigación se la debo a Doris Gonzales, Gilbert Violeta y Pedro Grández, a ellos mi agradecimiento.

Lima, marzo de 2005.

Capítulo I: El control parlamentario en el Derecho constitucional peruano

Sumario: 1. CONSIDERACIONES PRELIMINARES. 2. SIGNIFICADO Y CONTENIDO DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL DEMOCRÁTICO. 2.1. Significado y contenido actual del principio de división de poderes. 2.2. Del principio de división de poderes al principio de cooperación de poderes. 3. EL CONTROL PARLAMENTARIO. 3.1. Crisis del control parlamentario. 3.2. Titularidad del control parlamentario. 3.3 Concepto de control parlamentario. 3.4. Naturaleza del control parlamentario. 3.4.1. **Teoría estricta.** 3.4.2. **Teoría amplia.** 3.4.3. **Teoría de la polivalencia funcional del control parlamentario.** 3.4.4. **Crítica a las tesis anteriores .** A) Crítica a la teoría estricta. B) Crítica a la teoría amplia. C) Crítica a la teoría de la polivalencia funcional del control parlamentario. 3.4.5. **Fundamento de nuestra posición.** 3.5. Clasificación de los instrumentos de control parlamentario. 3.5.1. **Control preventivo.** A) Investidura parlamentaria. 3.5.2. Control funcional. A) Pedidos de informes. B) Invitación a los ministros a informar. C) Estación de preguntas. D) Dación de cuenta. D1) *Dación de cuenta de decretos legislativos.* D2) *Dación de cuenta de decretos de urgencia.* D3) *Dación de cuenta de tratados internacionales ejecutivos.* 3.5.3. Control represivo. A) Interpelación ministerial. B) Moción de censura y cuestión de confianza. C) Comisiones investigadoras. D) Antejjuicio político. 4. A MODO DE CONCLUSIÓN.

1. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

En la doctrina contemporánea existe consenso en que, dentro de las diversas formas como puede manifestarse el control del poder, el control parlamentario es uno de los mecanismos de control más importantes en el marco de las relaciones entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo.

Sin embargo, no existe unanimidad cuando se trata de precisar qué debe entenderse por control parlamentario y cuál es su naturaleza (jurídica o política). Esta situación ha impedido arribar a una concepción unánime en la doctrina (por cierto, el tema no es nada pacífico) y que sirva para explicar el control parlamentario en los diferentes sistemas de Gobierno.

La determinación de su naturaleza es de especial relevancia, pues el hecho que consideremos al control parlamentario como un control de naturaleza jurídica o como uno de naturaleza política, se generan consecuencias importantes que redundan en la eficacia y desempeño de los instrumentos que sirven para realizar dicho control.

Queda descontada, por tanto, la importancia de determinar la naturaleza del control parlamentario, pero cuya precisión debe hacerse no sólo en base a disquisiciones teóricas, sino también en función de la práctica parlamentaria.

Para tal cometido, en primer lugar, habremos de realizar una reflexión sobre el contenido y alcance del principio de división de poderes, que es el marco en el que se incardina el control parlamentario; luego, nos referiremos a los aspectos más importantes relacionados con el control parlamentario, para después, según el concepto de control adoptado, entrar ya, al estudio de las comisiones parlamentarias de investigación, tema central del presente trabajo de investigación.

2. SIGNIFICADO Y CONTENIDO DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL DEMOCRÁTICO

Determinar el contenido del principio de división de poderes en el Estado constitucional no sólo es una cuestión teórica; muy por el contrario, reviste efectos prácticos importantes. Ello porque de la concepción que se tenga del principio dependerá el grado de independencia, interrelación y control entre los diferentes órganos del Estado.

2.1. Significado y contenido actual del principio de división de poderes

El principio de división de poderes ha sido y es un principio fundamental del Estado constitucional democrático¹; su incorporación, ya sea de forma tácita o expresa, en las Constituciones de los Estados, en la jurisprudencia y en la doctrina, así lo demuestra.

Sin embargo, es del caso señalar que la causa que dio origen y motivó su formulación en los inicios del pensamiento constitucionalista² ha cambiado. Es que en el Derecho constitucional, como señala López Guerra, «los conceptos jurídicos y las normas que las reflejan, perviven más allá de las causas que originaron su aparición y vienen a aplicarse a situaciones muy distintas de aquellas para las que se idearon. Como consecuencia, una misma institución, un mismo término o una misma idea, va asumiendo significados diferentes, sin que en ocasiones se perciba ese fenómeno; el resultado es que el mismo concepto se emplea con acepciones muy distintas»³.

En efecto, el significado originario del principio en estudio está relacionado con el equilibrio práctico de situaciones políticas muy concretas, por cuanto que en el contexto en que se formuló, los poderes políticos provenían de una fuente de legitimación muy disímil (el monarca, la cámara alta o senado y las cámaras bajas).

Como quiera que la legitimación en el Estado constitucional actual proviene de una sola fuente, la voluntad popular, el principio aludido viene a ser una técnica organizativa neutral o abstracta, susceptible de aplicarse a cualquier sistema constitucional.

En este sentido, el principio se presenta como uno de carácter inmutable e intemporal, cuyo objetivo último es garantizar la libertad y los derechos fundamentales de las personas.

En tal entendido, podemos afirmar que, hoy, la función del principio de división de poderes «ya no es, [...] la garantía del equilibrio entre grupos o poderes sociales, sino la garantía de la libertad y de la misma pervivencia de la democracia, evitando la concentración del poder y creando un sistema de controles recíprocos»⁴.

¹ PRADO MAILLARD, José. «Nuevos paradigmas de la separación de poderes». Ponencia presentada en el *Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, UNAM, México D.F., 03 de febrero de 2004. 27 pp.; GARCÍA ROCA, Javier. «Del principio de la división de poderes». En *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, N.º 108, abril-junio, Madrid, 2000. p. 41; LÓPEZ GUERRA, Luis. *Introducción al Derecho constitucional*. Valencia: tirant lo blanch, 1994. pp. 71 y ss.; LINDE PANIAGUA, Enrique. *Constitucionalismo democrático (o los hombres en el centro del sistema político)*. Madrid: Editorial Colex, 2002. p. 71; MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo. «De la separación y control de los poderes en el sistema constitucional español». En *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, N.º 4, septiembre-diciembre, Madrid, 1989. pp. 50-51.

² MAIHOFFER, Werner y otros. *Manual de Derecho constitucional*. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales S.A., 1996. p. 230.

³ LÓPEZ GUERRA, Luis. *El Poder Judicial en el Estado constitucional*. Lima: Palestra Editores, 2001.p. 12. En el mismo sentido, PÉREZ ROYO, Javier. *Curso de Derecho constitucional*. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales S.A., 7.^a edición, 2000. p. 723; ARAGÓN REYES, Manuel. «Sistema parlamentario, sistema presidencialista y dinámica entre los poderes del Estado». En Francesc Pau I Vall (coordinador). *Parlamento y control del gobierno. (V Jornada de la Asociación de Letrados de Parlamentos)*. Pamplona: Aranzadi Editorial, 1998. p. 41; PAZ SÁNCHEZ-MANZANO, María. «La separación de poderes y el modelo presidencial estadounidense». En Francesc Pau I Vall (coordinador). *Parlamento y control del gobierno. (V Jornada de Letrados de Parlamentos)...*, op. cit. p. 57.

Así, el principio de división de poderes tiene sentido a los solos efectos de hacer posible la libertad de las personas, la protección de los derechos fundamentales y del sistema democrático, y debe valorarse en sus justos términos en lo que se refiere a las relaciones entre los poderes del Estado⁵.

2.2. Del principio de división de poderes al principio de cooperación de poderes

El principio de división de poderes no podría garantizar la libertad de las personas y el sistema democrático mismo si entre quienes ejercen el poder no existieran adecuados controles recíprocos; esto es, «frenos y contrapesos» (*checks and balances*), en tanto que el principio implica también distribución de potestades y competencias.

Debemos precisar, sin embargo, de acuerdo con Elías Díaz, que el principio de la división de poderes «no debe entenderse en forma absoluta o rígida como si las diferentes funciones y poderes de un mismo Estado constituyesen compartimentos estancos aislados, totalmente comunicables entre sí. Todo lo contrario, no se trata de una rígida separación, sino más bien de una distribución o división de funciones y poderes, necesitada de una serie de relaciones, controles e intervenciones mutuas y recíprocas»⁶.

Así, no puede afirmarse ahora que los esquemas elaborados por Montesquieu, bajo la concepción del principio de división de poderes, están vigentes, porque el principio de que cada función estatal debe ser realizada por un solo órgano del Estado ha dejado paso a la consagración de la colaboración de poderes y a la noción de interdependencia⁷.

El principio de división de poderes, por tanto, lejos de significar la actuación aislada de los órganos del Estado, supone su interrelación y colaboración⁸, en tanto que se debe buscar la funcionalidad de los distintos órganos estatales a fin de asegurar la unidad y eficacia de la acción del Estado.

En efecto, como señala Häberle, el principio de división de poderes no es sólo un

⁴ LÓPEZ GUERRA, Luis. *El Poder Judicial en el Estado constitucional...*, op. cit. p. 21. En esto coincide con GUASTINI, quien afirma que la expresión «separación (o división) de poderes» implica dos formas distintas de organizar el poder político. Reserva la expresión «separación de poderes» para hacer mención a una técnica constitucional para evitar el despotismo; y «división de poderes» para referirse a la técnica constitucional cuyo objetivo es garantizar, tutelar y proteger la libertad de los ciudadanos. Cfr. GUASTINI, Riccardo. *Estudios de teoría constitucional*. México D.F.: UNAM-Fontamara S.A., 2001. pp. 59 y ss.

⁵ LINDE PANIAGUA, Enrique. *Constitucionalismo democrático (o los hombres en el centro del sistema político)...*, op. cit. p. 71.

⁶ DÍAZ, Elías. *Estado de Derecho y sociedad democrática*. Madrid: Taurus, 9.^a edición, 1998. p. 46.

⁷ ÁLVAREZ CONDE, Enrique. *Curso de Derecho constitucional. Vol. I*. Madrid: Tecnos, 4.^a edición, 2003. p. 99.

⁸ RUBIO CORREA, Marcial y BERNALES, Enrique. *Constitución y sociedad política*. Lima: Mesa Redonda Editores, 1985. p. 310.

principio protector *negativo* contra el abuso del poder, sino también *positivo*, es decir, un elemento de optimización funcional y de responsabilidad de los poderes⁹.

En tal entendido, y siguiendo al profesor Landa, cabe señalar que «el viejo principio de la división de poderes del Estado de Derecho hay que entenderlo modernamente como un principio de cooperación entre los poderes»¹⁰.

3. EL CONTROL PARLAMENTARIO

Como en una democracia constitucional no existen poderes absolutos exentos del control de los poderes y de la opinión pública¹¹, nuestro ordenamiento jurídico ha previsto, para ello, diversos mecanismos de control y vigilancia del poder político.

Dicho control puede ser llevado a cabo desde muy variados y disímiles aspectos, pues puede ser realizado ya sea desde el prisma del control jurisdiccional, del control político o del control social.

Sin embargo, entre las diversas modalidades que puede revestir el control mencionado, probablemente el que cuenta con mayor tradición es aquel en el que el control está a cargo del Parlamento y se proyecta sobre la acción del Gobierno¹².

Tradicionalmente se ha entendido que la función esencial de los Parlamentos es la función legislativa. No obstante, la importancia del control parlamentario de los actos del Poder Ejecutivo ha trastocado el rol de los Parlamentos modernos, lo cual ha llevado al desplazamiento de la función legislativa por la función de control¹³.

Esto se justifica, y así lo entiende también la doctrina contemporánea, porque «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

⁹ HÄBERLE, Peter. *El Estado constitucional*. Lima-México D.F.: Fondo Editorial de la PUCP-UNAM, 2003. p. 207.

¹⁰ LANDA, César. «Sobre las relaciones entre las comisiones investigadoras y el Poder Judicial: el caso de los vídeos de la corrupción». En *Revista Bibliotecal*, N.º 4, Año 3, marzo, CAL, Lima, 2002. p. 404; en el mismo sentido BIDART CAMPOS afirma que: «La separación clásica que la ciencia política y constitucional tienden a superar, anida también una forma que se ha denominado de *colaboración* de poderes». BIDART CAMPOS, Germán y CARNOTA, Walter F. *Derecho constitucional comparado. T. II*. Buenos Aires: EDIAR, 2000. p. 106.

¹¹ LANDA, César. *Tribunal Constitucional y Estado democrático*. Lima: Palestra Editores, 2.^a edición corregida y aumentada, 2003. p. 351.

¹² AGUIAR DE LUQUE, Luis. «La problemática del control en la actualidad». En Manuel Ramírez (editor). *El Parlamento a debate*. Madrid: Trotta-Fundación Centro de Estudios Políticos y Constitucionales Lucas Mallada, 1997. p. 73.

públicas»¹⁴ .

Ahora bien, el desplazamiento de la función legislativa por la de control en los Parlamentos modernos no carece de fundamento, puesto que no sólo se debe a que el Poder Ejecutivo, en nuestros días, realiza una función legiferante muy importante.

Ello responde, fundamentalmente, como señala Valadés, a que «los instrumentos de control político pueden llegar a desempeñar una función suprema de garantía, en tanto que de su aplicación depende que los órganos políticos del poder no incurran en excesos que lesionen las libertades públicas y el funcionamiento de los órganos jurisdiccionales y de relevancia constitucional»¹⁵ .

Sin embargo, en el camino a afianzar y dotar de eficiencia a esta función primordial de los Parlamentos, se han encontrado obstáculos que han impedido su realización plena, debido a factores que no sólo no han permitido desarrollar a los Parlamentos (entre ellos, el nuestro) su función de control político, sino que los han sumido en una situación de crisis y de falta de legitimidad.

3.1. Crisis del control parlamentario

Los instrumentos de control cumplen también una función de garantía de la libertad de los ciudadanos, los derechos fundamentales y del propio Estado constitucional democrático.

No obstante, estos instrumentos de control sólo pueden cumplir plenamente su función cuando dichos mecanismos se realizan adecuadamente; es decir, cuando son eficientes y tienen vigencia real. De lo contrario, pueden servir, paradójicamente, para revestir de legalidad prácticas políticas nocivas, las cuales atentan contra el ordenamiento jurídico y las instituciones democráticas.

Ello porque el control parlamentario atraviesa, hoy, por una situación de crisis. Como ya lo ha hecho notar Aragón Reyes¹⁶ , el control parlamentario es hoy en día muy limitadamente eficaz, pues el Poder Ejecutivo posee una libertad de movimientos difícil de

¹³ En este sentido NAVAS CASTILLO, Florentina. *La función legislativa y de control en comisión parlamentaria: Comisiones de investigación y comisiones legislativas permanentes con competencia legislativa plena*. Madrid: Colex, 2000. p. 75; LANDA, César. «Poder legislativo y control político en la Constitución de 1993». En Landa, César. *Derecho Constitucional 1 (Selección de Textos)*. Lima: Facultad de Derecho de la PUCP, 2001. p. 368; FERNÁNDEZ SARASOLA, Ignacio. «El control parlamentario y su regulación en el ordenamiento español». En *Revista Española de Derecho Constitucional*, N.º 60, Año 20, septiembre-diciembre, Madrid, 2000. p. 89; AGUILÓ LUCÍA, Luis. «El parlamento en el umbral del siglo XXI». En *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, N.º 4, extraordinario, Valencia, 1997, pp. 31 y ss.; GARCÍA MORILLO, Joaquín. *El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español*. Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1984. p. 20; GARCÍA MORILLO, Joaquín y MONTERO GIBERT, José. *El control parlamentario*. Madrid: Tecnos, 1984. pp. 17 y ss.; RUBIO LLORENTE, Francisco. «Los poderes del Estado». En *La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993. p. 209.

¹⁴ MORA-DONATTO, Cecilia. «Instrumentos constitucionales para el control parlamentario». En *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, N.º 4, enero-junio, México D.F., 2001. p. 86.

¹⁵ VALADÉS, Diego. *Constitución y democracia*. México D.F.: UNAM, 1.^a reimpresión, 2002. p. 67.

intervenir por las demás instituciones. Esto conlleva a que, muchas veces, el Parlamento actúe sobre él un control rutinario y ritualizado, en la mayoría de los casos, de resultados previamente conocidos y llevada tan sólo hasta donde el Gobierno permite¹⁷.

Es que cuando afirmamos la crisis del control parlamentario, lo que queremos decir es que, si bien otros tipos de control pueden tener un funcionamiento aceptable (llámese control jurisdiccional o control social), el control realizado por el Parlamento carece de eficiencia.

Lo cual no es para menos porque, como afirma, Garrorena Morales, «si falla el control realizado por el Parlamento, aunque otras formas de fiscalización subsistan, el modelo está fallando en el más cardinal, también en el más emblemático de sus controles políticos»¹⁸.

El principal motivo de esta crisis es la identificación del titular del control parlamentario con la mayoría parlamentaria que apoya al Gobierno¹⁹. En efecto, como señalan Balzamo y Pace²⁰, la transformación experimentada por la dialéctica política, cuyos sujetos ya no son el Parlamento en tanto órgano y el Gobierno, sino la mayoría y la oposición parlamentaria, provoca una total ausencia de control parlamentario de la actuación política gubernamental.

Esto es, precisamente, lo que ha ocurrido con el Parlamento peruano, lo cual se vio reflejada en el rol del Parlamento durante la década 1980-1990, caracterizada por una estrecha relación entre las mayorías parlamentarias y el Ejecutivo, impidiendo instaurar frenos al Poder Ejecutivo²¹.

Pero esta situación se agudizó, aún más, y se manifestó en el funcionamiento del control parlamentario en el período 1993-2000. En efecto, el control parlamentario en la década pasada se caracterizó por la ineficiencia generalizada de los instrumentos de

¹⁶ ARAGÓN REYES, Manuel. «El control como elemento inseparable del concepto de Constitución». En *Revista Española de Derecho Constitucional*, N.º 19, enero-abril, Madrid, 1987. p. 52.

¹⁷ GARRORENA MORALES, Ángel. «Algunas sugerencias para renovar la función de control». En Francesc Pau I Vall (coordinador). *Parlamento y control del gobierno...*, op. cit. pp. 423-424.

¹⁸ GARRORENA MORALES, Ángel. «Algunas sugerencias para renovar la función de control». En Francesc Pau I Vall (Coordinador). *Parlamento y control del gobierno...*, op. cit. p. 423.

¹⁹ A este respecto se afirma que «lo que podríamos denominar “causa motriz” de la pérdida de contenido y eficacia del control parlamentario reside en la vinculación entre el gobierno y una mayoría parlamentaria que lo apoya y que, con la propia fuerza de la mayoría numérica, evita no ya una posible sanción para el gobierno, sino incluso la materialización, en cualquier forma, de cualquier clase de control». Cfr. GARCÍA MORILLO, Joaquín. *El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español...*, op. cit. p. 31.

²⁰ Ambos citados por GARCÍA MORILLO, Joaquín. *El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español...*, op. cit. p. 31.

²¹ JIMÉNEZ MAYOR, Juan. «Las relaciones Parlamento-Ejecutivo y el sistema legislativo. Algunas explicaciones en torno a la crisis política peruana». En *Pensamiento Constitucional*, N.º 1, Año I, MDC-Fondo Editorial de la PUCP, Lima, 1994. pp. 156-157.

control político, provocando con ello que los detentadores del poder de turno, atenten impunemente contra el Estado de Derecho, desestabilizando las instituciones democráticas y vulnerando derechos fundamentales.

Frente a esta situación, la mayor responsabilidad recayó en el Poder Legislativo, pues no supo poner freno a los excesos del Poder Ejecutivo; antes bien, sirvió para legitimar actos manifiestamente inconstitucionales, abdicando por completo de su función de control político que constitucionalmente le correspondía ejercer.

De ese modo, con Sagüés, podemos identificar cuatro factores que contribuyeron negativamente a dicha situación: el hedonismo, el vicio del partidismo, el fenómeno del liderazgo presidencial y la problemática del coraje judicial²².

El *hedonismo* se puso de manifiesto en las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Congreso, pues éste renunció, irresponsablemente, a su función de control que le correspondía ejercer sobre el Ejecutivo, lo cual era de esperarse por cuanto el Gobierno contaba con una mayoría parlamentaria obcecada e incondicional al régimen.

El *vicio del partidismo* tuvo que ver con el hecho que, al ser el partido político que gobernaba el mismo que la mayoría parlamentaria, el control sobre el Poder Ejecutivo devino en inexistente, al mismo tiempo que se prefirió la lealtad partidaria antes que la lealtad constitucional²³.

Pero también el fenómeno del *liderazgo presidencial* se manifestó al desaparecer por completo la autocrítica y, más bien, la mayoría parlamentaria, veía en el Presidente «una imagen oriental del poder»²⁴ no susceptible de equivocarse ni de ser criticado.

Finalmente, *la problemática del coraje judicial* se manifestó al no existir por parte del Poder Judicial la voluntad para someter a control jurisdiccional los excesos del Poder Ejecutivo.

En este contexto, durante el período 1993-2000, la crisis del control parlamentario se agudizó, por cuanto se recurrió a los diversos instrumentos de control sólo para dar una falsa señal a la opinión pública de que el Parlamento controlaba al Poder Ejecutivo.

Es particularmente ejemplarizadora de esta situación de crisis, el control parlamentario sobre la legislación delegada y el funcionamiento de las comisiones investigadoras.

Durante el régimen fujimorista, el control parlamentario de los decretos de urgencia

²² SAGÜÉS, Néstor Pedro. «Relaciones Ejecutivo-Legislativo». En *Ius et Praxis*, Revista de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad de Lima, N.º 25, junio, 1995. pp. 95-99; «El control del Congreso sobre el Presidente en Argentina. Normas y realidades». En *Ius et Praxis, Derecho en la Región*, N.º 1, Año 8, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Talca, Talca, 2002. pp. 439-442.

²³ Sobre la lealtad constitucional puede revisarse, ÁLVAREZ ÁLVAREZ, Leonardo. «Lealtad constitucional y partidos políticos». En *Teoría y Realidad Constitucional*, N.º 10-11, 2.º semestre 2002-1.º semestre 2003, UNED-Editorial Centro de Estudios Ramón Areces S.A., Madrid, 2003. pp. 445-468.

²⁴ SAGÜÉS, Néstor Pedro. «Relaciones Ejecutivo-Legislativo». En *Ius et Praxis...*, op. cit. p. 97.

fue nulo, estableciéndose una práctica vedada y recurrente de no dar cuenta al Parlamento de los decretos de urgencia que emitía el Poder Ejecutivo.

Sin embargo, lo más grave no venía determinado por la no-dación o falsa dación de cuenta al Parlamento, sino que, más aún, se estableció una práctica nociva de emitir decretos de urgencia «secretos»²⁵. Junto a esto, el Parlamento no mostró la menor intención para llevar a cabo, efectivamente, el control de estas normas extraordinarias. Similar situación se presentó en cuanto al control parlamentario de los decretos legislativos.

Con relación a las comisiones investigadoras cabe señalar que éstas se conformaban con relativa facilidad, pero sin llegar al resultado esperado, pues lo menos que hacían era controlar al Poder Ejecutivo²⁶. Una vez más, aquí tampoco el Parlamento cumplió con su función primordial de control parlamentario del Gobierno.

Aun hoy, bajo un régimen democrático, no podemos afirmar que esta crisis del control parlamentario se ha superado. Si bien no existe una situación equiparable con la década pasada, el funcionamiento del control parlamentario no es aún como ya quisiéramos que sea, pues la situación del mismo presenta vicios y deficiencias que se vienen arrastrando de décadas atrás, y que, finalmente, viene afectando a la legitimidad del propio Parlamento.

De ahí que sea necesario salir, rápidamente, de esta situación de crisis del control parlamentario, de cara a evitar situaciones como las acontecidas en la década anterior. Se debe reevaluar el funcionamiento del control parlamentario y de sus instrumentos, a fin de que no se repita lo que pasa cuando el poder se ejerce sin control y cuando el titular del control es la misma mayoría parlamentaria del partido de Gobierno: corrupción generalizada, violación de derechos fundamentales y menoscabo de las instituciones democráticas.

Pero debemos tener muy en cuenta que la superación de la crisis del control parlamentario, por demás inconveniente para el sistema democrático, precisa de la participación y reflexión de la clase política, vinculada directamente con esta problemática, y de la opinión pública. Sólo así, sería viable que tan importante instrumento de control del poder político tenga un funcionamiento aceptable y acorde con las necesidades democráticas actuales.

No obstante, todo esfuerzo por salir de este «agujero negro» debe ir acompañado de un cambio de mentalidad y de actitud, porque como afirma Sagüés, «los vicios más

²⁵ LANDA, César (con la colaboración de Jorge León). «El control parlamentario en la Constitución Política de 1993: balance y perspectiva». En *Pensamiento Constitucional*, N.º 10, Año, X, MDC-Fondo Editorial de la PUCP, Lima, 2003. p. 119.

²⁶ Recuérdese la conformación de comisiones investigadoras para investigar la falsificación de firmas de un partido político afín al oficialismo de entonces, o la comisión investigadora para realizar las investigaciones relacionadas con las intervenciones telefónicas a políticos y personas que el régimen fujimorista consideraba necesario conocer las actividades de estos. Ninguna de estas dos comisiones investigadoras cumplió con su finalidad; por el contrario, negaron, en ambos casos, la participación ilícita del Gobierno de turno. Sobre esto puede revisarse a PEASE GARCÍA, Henry. *La autocracia fujimorista. Del Estado intervencionista al Estado mafioso*. Lima: Fondo Editorial de la PUCP-Fondo de Cultura Económica, 2003. pp. 268-281.

sensibles en el déficit de control parlamentario tienen su origen en problemas de hábitos, de mentalidad y de actitudes poco saludables, pero profundamente afianzadas en el medio social, cuyo reemplazo exigiría una suerte de lavado de cerebro de parte de la clase política, y que, por lo demás, si ese cambio de decisión y voluntad no se produce, no habrá control»²⁷.

3.2. Titularidad del control parlamentario

Como se ha dejado señalado, una de las principales causas de la crisis del control parlamentario radica en la identificación del titular del control con la mayoría parlamentaria que apoya al Gobierno.

En efecto, sabido es que cuando la mayoría parlamentaria es del mismo partido político que el del Gobierno, el control de éste disminuye ostensiblemente, pues nadie se controla a sí mismo.

Por ello, es importante reflexionar en torno a la titularidad del control parlamentario, cuestión capital del cual depende la ineficiencia o el funcionamiento adecuado de los diversos instrumentos de control.

El artículo 2° del Reglamento del Congreso señala que «*el Congreso de la República es el órgano representativo de la nación, encargado de realizar las funciones legislativas, de control político y las demás que establece la Constitución del Estado*».

De acuerdo con este artículo, la titularidad del control político recae en el Congreso en tanto órgano del Estado. Sin embargo, preciso es entender que esto que en el texto del artículo citado aparece como cierto, no lo es en la realidad.

Esto debido a que, como sabemos, la relación de control entre el Gobierno y el Parlamento, en tanto órgano del Estado, se dio cuando los ministros existieron como ministros de la corona, apoyados exclusivamente sobre la voluntad del monarca; entonces todavía Parlamento y Gobierno eran dos voluntades distintas²⁸. El poder del rey, pues, no precisaba para su subsistencia y para la toma de decisiones, de una mayoría parlamentaria que lo apoyara²⁹.

De esta situación da cuenta Carl Schmitt al señalar que «cuando la realeza inglesa se aproximó al Absolutismo (siglo XVI) y en la época de los Estuardo, el Gabinete era muy semejante al Consejo de un Rey absoluto. El Rey convocaba a los miembros de ese

²⁷ SAGÜÉS, Néstor Pedro. «Formas de gobierno: aproximaciones a una teoría del control parlamentario sobre el Poder Ejecutivo». En *Lecturas Constitucionales Andinas*, N.º 2, CAJ, Lima, 1993. p. 80.

²⁸ SCHNEIDER, Hans Peter. *Democracia y Constitución*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991. pp. 171-172; GARRORENA MORALES, Ángel. «Algunas sugerencias para renovar la función de control». En Francesc Pau I Vall (coordinador). *Parlamento y control del gobierno...*, op. cit. p. 426.

²⁹ Esta situación cambió posteriormente cuando el rey ya no pudo aprobar ni imponer impuestos sin antes haber convocado y consultado a la representación parlamentaria (*Non taxation without representation*). Cfr. BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo. *Derecho constitucional*. Madrid: Tecnos, 1987. pp. 280-281.

Gabinete a su buen entender. No existía una dependencia respecto de ambas Cámaras del Parlamento, ni tampoco era reclamada»³⁰.

En efecto, el dualismo Gobierno-Parlamento tenía su justificación en la superación del absolutismo y en la reacción garantista frente a la supervivencia de un Poder Ejecutivo que residualmente concentraba el poder y al que se intentaba contrapesar y controlar³¹.

Sólo en ese contexto se podía afirmar la función de control por el Parlamento en tanto órgano del Estado. Sin embargo, esta situación ha cambiado. Hoy, ya no es exacto afirmar, como lo hace el artículo 2° del Reglamento del Congreso, que el Parlamento es el órgano que controla al Gobierno, porque, de acuerdo con Garrorena Morales, «éste es el mismo sujeto que la mayoría parlamentaria que lo sustenta –y para decirlo con una frase que se nos ha terminado haciendo tópica– nadie se controla a sí mismo»³².

Ciertamente, la fuerte interacción entre el Ejecutivo y la mayoría parlamentaria que lo apoya ha alterado las relaciones Gobierno-Parlamento, por lo que cabe preguntarse ahora, quién es (o debe ser), entonces, el titular del control parlamentario?

En principio, cabe señalar que el control parlamentario puede ser llevado a cabo tanto por la mayoría parlamentaria, como por la minoría. Aquí, es preciso distinguir entre el control realizado *por* el Parlamento (*control como competencia*) y el control *en* el Parlamento (*control como derecho*)³³.

Con el primero –control *por* el Parlamento– se hace alusión al control que realiza el Parlamento en tanto órgano que expresa su voluntad acerca del accionar del Gobierno a través de una decisión adoptada por la mayoría de sus miembros.

Se alude, con el segundo, al control que realizan los parlamentarios ya sea

³⁰ SCHMITT, Carl. *Teoría de la Constitución*. Madrid: Alianza Editorial, 1992. p. 308.

³¹ GARCÍA HERRERA, Miguel. «Mayoría, minoría y control parlamentario». En *Problemas actuales del control parlamentario*. (VI Jornadas de Derecho parlamentario). Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1995. p. 212; GARRORENA MORALES, Ángel. «Algunas sugerencias para renovar la función de control». En Francesc Pau I Vall (coordinador). *Parlamento y control del gobierno...*, op. cit. p. 426; BASTIDA FREIJEDO, Francisco. «El control de gobierno en el Derecho comparado». En Manuel Ramírez (editor). *El parlamento a debate...*, op. cit. p. 95.

³² GARRORENA MORALES, Ángel. «Algunas sugerencias para renovar la función de control». En Francesc Pau I Vall (coordinador). *Parlamento y control del gobierno...*, op. cit. p. 426.

³³ El artifice de esta distinción es ARAGÓN REYES, distinción que, por cierto, ha tenido aceptación en la doctrina. Cfr. ARAGÓN REYES, Manuel. *Constitución, democracia y control*. México D.F.: UNAM, 2002. pp. 191-194; «Sistema parlamentario, sistema presidencialista y dinámica entre los poderes del Estado. Análisis comparado». En Francesc Pau I Vall (coordinador). *Parlamento y control del gobierno...*, op. cit. 39-40; «El control parlamentario como control político». En *Revista de Derecho Político*, N.º 33, Madrid, 1983, pp. 9-39; BASTIDA FREIJEDO, Francisco. «El control del gobierno en el Derecho comparado». En Manuel Ramírez (editor). *El parlamento a debate...*, op. cit. p. 95. Similar distinción, aunque con diferentes términos, puede verse en RUBIO LLORENTE, Francisco. «El control parlamentario». En *La forma del poder. (Estudios sobre la Constitución)*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993. p. 256.

individualmente o en grupos parlamentarios y cuyo lugar de debate no es otro que el Parlamento, como foro de confrontación entre la mayoría que apoya al gobierno y la oposición parlamentaria.

Ahora bien, cabe señalar que cuando los instrumentos de control se dejan a disposición de la mayoría que apoya al Gobierno, el control se distorsiona, convirtiéndose en un instrumento a utilizar para que la mayoría se perennice en el poder.

Es más, la mayoría afín al gobierno de turno, puede servirse del control parlamentario para ofrecer un foro público exculpatario del Gobierno; o peor aún, puede valerse de estos mecanismos de control para hostigar a la oposición y ganar un mayor apoyo electoral a costa de ella³⁴.

Por ello, hablar de control parlamentario del Gobierno realizado por la mayoría que la apoya es, por decir lo menos, utópico y no se condice con la realidad.

Sin embargo, pese a las inconveniencias que supone la identificación del titular del control parlamentario con las mayorías parlamentarias³⁵ que sustentan al Gobierno, hay quienes consideran que el control parlamentario es competencia de la mayoría parlamentaria, *so pretexto* que con ello se favorece a la estabilidad política.

En esta línea de pensamiento se encuentra Steffani, al afirmar que «quien reduce el control parlamentario a un derecho de oposición o de minoría, lo limita al horizonte de un mero revisor de cuentas y lo aleja de la pretensión determinante de un poder de sanción decisivo. Dicho de otra forma: si limitamos el control parlamentario a una crítica pública, pertenece [el control] inequívocamente a la oposición, a la minoría; si ampliamos el control parlamentario a una capacidad decisoria propia, por definición la tarea de control es de la mayoría parlamentaria»³⁶.

Coincidiendo con esta posición, Embid Irujo señala que «como lo esencial del control parlamentario reside, en última instancia, en la adopción de sus propias decisiones, el control por naturaleza es responsabilidad de la mayoría parlamentaria, por cuanto en un sistema democrático y por medio de una votación, sólo la mayoría es capaz de alcanzar una propia decisión»³⁷.

En similar sentido, García Fernández afirma que «la oposición parlamentaria no es titular de la función de control, ya que carece de ordinario de reconocimiento jurídico explícito en los ordenamientos y porque los diversos instrumentos con que se ejercita

³⁴ FERNÁNDEZ SARASOLA, Ignacio. «El control parlamentario y su regulación en el ordenamiento español». En *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 20, N.º 60, septiembre-diciembre, Madrid, 2000. p. 100.

³⁵ TORRES DEL MORAL, Antonio. «Pasado y presente del Parlamento». En Cecilia Mora-Donatto (coordinadora). *Relaciones entre Gobierno y Congreso*. México D.F.: UNAM, 2002. p. 617.

³⁶ STEFFANI, citado por EMBID IRUJO, Antonio. «El control parlamentario del Gobierno y el principio de la mayoría parlamentaria. Algunas reflexiones». En *Revista de las Cortes Generales*, N.º 25, Madrid, 1992. p. 11.

³⁷ EMBID IRUJO, Antonio. «El control parlamentario del Gobierno y el principio de la mayoría parlamentaria. Algunas reflexiones». En *Revista de las Cortes Generales...*, *op. cit.* p. 11.

esta función no están atribuidos, ni siquiera como iniciativa a una fracción de la Cámara, sino a este órgano en su conjunto»³⁸.

Discrepamos con estas posiciones, porque dejar el ejercicio del control parlamentario en la esfera de responsabilidad de la mayoría parlamentaria, lo convertiría en un instrumento inoperante; eficaz solamente para embozar los yerros y los traspiés del Gobierno, cuando no para atacar y desprestigiar a la oposición democrática valiéndose de la dictadura del número.

Es la mayoría, pues, y no la minoría, quien convertiría al control parlamentario a un mero revisor de cuentas.

Por otro lado, cabe decir que, justamente, el hecho que no exista un reconocimiento jurídico expreso del derecho de la oposición minoritaria para realizar el control político, bloquea todo intento de control de la oposición, pues éste se ve fácilmente obstaculizado por decisión en contrario de la mayoría afín al Gobierno.

De ahí que se venga imponiendo la idea de que es la oposición parlamentaria la más indicada para ostentar la titularidad de la función de control parlamentario, idea que compartimos plenamente.

Es que, como advierte Forsthoff, la idea de que el Parlamento controla al Gobierno está superada. «Una vez que el Estado se ha convertido en el campo de operaciones de los partidos o de la coalición del Gobierno, el interés por el control del Gobierno se limita a la oposición»³⁹.

En efecto, si hay algún agente interesado en desvelar y exponer ante la opinión pública la acción del Gobierno, unida a su discusión y crítica, ese agente no es otro que la oposición parlamentaria⁴⁰, crítica que, como afirma Rubio Llorente, debe ser inexcusablemente ofrecida a la sociedad para que ésta continúe siendo políticamente

³⁸ GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier. «La función de control del Parlamento sobre el Gobierno». En *Revista de la Cortes Generales*, N.º 31, Madrid, 1994. p. 47.

³⁹ FORSTHOFF, Ernst. *El Estado de la sociedad industrial*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1975. pp. 145-146; la lista de los que coinciden con esta posición es larga, aunque sea sólo por citar algunos, puede revisarse a LEIBHOLZ, Gerhard. *Problemas fundamentales de la democracia moderna*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1973. p. 58-60; SCHNEIDER, Hans Peter. *Democracia y Constitución...*, op. cit. pp. 173-174; ÁLVAREZ-OSORIO FERNÁNDEZ, Carlos. *Teoría y práctica de la investigación en las Cortes Generales*. Cádiz: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz, 2000. p. 70; ARAGÓN REYES, Manuel. *Constitución, democracia y control...*, op. cit. p. 192; RUBIO LLORENTE, Francisco. «El control parlamentario». En *La forma del poder. (Estudios sobre la Constitución)...*, op. cit., p. 256; LÓPEZ GUERRA, Luis. «El titular del control parlamentario». En *Problemas actuales del control parlamentario (VI Jornadas de Derecho Parlamentario-Enero de 1995)*. Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1997. p. 160; «La función del control de los parlamentos». En Ángel Garrorena Morales (editor). *El parlamento y sus transformaciones actuales*. Madrid: Tecnos, 1990. p. 246; FERNÁNDEZ SARASOLA, Ignacio. «El control parlamentario y su regulación en el ordenamiento español». En *Revista Española de Derecho Constitucional*, N.º 60, Año 20, septiembre-diciembre, Madrid, 2000. pp. 99-100; BASTIDA FREIJEDO, Francisco. «El control del Gobierno en el Derecho comparado»..., op. cit. p. 95; GARCÍA ROCA, Javier. «El control del Gobierno a la luz del Art. 23.2 de la CE». En *Problemas actuales del control parlamentario...*, op. cit. p. 235; MORA-DONATTO, Cecilia. «Instrumentos constitucionales para el control parlamentario». En *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, N.º 4, enero-junio, México D.F., 2001. p. 95.

abierta y libre ⁴¹ .

Sin embargo, no es suficiente que en el terreno de la práctica sea la oposición parlamentaria quien ejerza el control parlamentario, porque la mayoría siempre tendrá la suficiente fuerza y sutileza para neutralizar el afán de control por parte de aquélla. Por eso es necesario que se reconozca normativamente a la oposición parlamentaria ⁴² el derecho de ejercer, fundamentalmente, el control parlamentario (*control como derecho*) ⁴³ .

Ahora bien, considerar el control parlamentario como un derecho de la oposición es una buena forma de dotar de agilidad y vigor al Parlamento, lo cual conllevaría a que éste acreciente su rol y legitimidad propio de un sistema democrático, al tiempo que se generaría en el Gobierno y su mayoría un autocontrol y mayor diligencia en sus actividades, al prever la inminencia de ser controlados por quienes, seguramente, no les redimirán el más mínimo desacierto.

Además al ser concebidos como derechos serían, susceptibles de ser garantizados jurisdiccionalmente como ocurre en España, Alemania y Portugal, fortaleciéndose, aún más, lo que es hoy la función cardinal de los Parlamentos modernos ⁴⁴ . No obstante, es del caso precisar que la ostentación de la titularidad del control parlamentario por parte de la oposición, no supone su actuación meramente obstruccionista ni filibustera ⁴⁵ .

La oposición debe justificar tal titularidad superando su concepción pasiva –oposición *disenso*– y su concepción obstruccionista o de obstáculo –oposición *límite*–, para convertirse en una oposición que, con su actuar consiente y responsable, formule un

⁴⁰ LÓPEZ GUERRA, Luis. «El titular del control parlamentario». En *Problemas actuales del control parlamentario...*, op. cit. p. 160.

⁴¹ RUBIO LLORENTE, Francisco. «El control parlamentario». En *La forma del poder. (Estudios sobre la Constitución)*..., op. cit. p. 256.

⁴² Es de lamentar que en el Proyecto de Reforma Constitucional no se haya considerado la inclusión de un capítulo dedicado a establecer el estatuto de la oposición democrática.

⁴³ Un reconocimiento constitucional del derecho de la oposición para realizar el control del poder político, es el que prevé la Constitución colombiana en el Título IV, Capítulo III Estatuto de la Oposición, que establece: «Artículo 12. Los partidos y movimientos que no participen en el Gobierno podrán ejercer libremente la función crítica frente a éste y plantear y desarrollar alternativas políticas. Para estos efectos, salvo las restricciones legales, se les garantizan los siguientes derechos: de acceso a la información y a la documentación oficiales; de uso de los medios de comunicación social del Estado de acuerdo con la representación obtenida en las elecciones para Congreso inmediatamente anteriores; de replica en los medios de comunicación del Estado frente a tergiversaciones graves y evidentes o ataques públicos proferidos por altos funcionarios oficiales, y de participación en los organismos electorales. Los partidos y movimientos minoritarios tendrán derechos a participar en las mesas directivas de los cuerpos colegiados, según su representación en ellos. Una ley estatutaria reglamentará íntegramente la materia».

⁴⁴ ARAGÓN REYES, Manuel. «Sistema parlamentario, sistema presidencialista y dinámica entre los poderes del Estado. Análisis comparado». En Francesc Pau I Vall (coordinador). *Parlamento y control del gobierno...*, op. cit., 40.

⁴⁵ SÁCHICA, Luis Carlos. *Nuevo constitucionalismo colombiano*. Santa Fe de Bogotá: Temis, 10.^a edición, 1992. p. 264.

Derecho político *alternativo* y potencialmente sustituto del poder de turno ⁴⁶ .

De ahí que De Vergottini señale que la oposición debe «añadir a las críticas, auténticas propuestas alternativas hasta llegar a presentar programas sustitutivos de gobierno» ⁴⁷

En fin, lo expuesto en esta parte, nos permite afirmar que en relación al control parlamentario se han dado dos cambios trascendentales relacionados con los sujetos de la relación de control y con el titular del control.

En cuanto a los sujetos de la relación de control, ha quedado atrás la idea de que el funcionamiento del control parlamentario se da entre el Parlamento y el Gobierno en tanto órganos del Estado, pues el fundamento de esa distinción ha desaparecido. Ahora, las relaciones de control se producen entre el Gobierno, la mayoría afín a éste y la minoría u oposición democrática ⁴⁸ .

De modo que el artículo 2° del Reglamento del Congreso de la República se presenta ahora como una «norma de laboratorio», antes que como norma que recoge un imperativo democrático y una realidad cada vez más patente.

En lo relativo al titular del control parlamentario cabe afirmar que el titular del control parlamentario debe ser la oposición, porque «la función de control, para que sea continua y efectiva, no puede depender de la acción y opinión de la mayoría: mayoría y control parlamentario aparecen más bien como términos antitéticos» ⁴⁹ .

3.3. Concepto de control parlamentario

Indudablemente que el control parlamentario tiene importancia y tradición capital para la teoría constitucional y para el Estado constitucional democrático.

Sin embargo, esto no elimina el hecho que tal noción sea uno de esos conceptos esquivos, polimórficos e incluso polémicos, sobre la que hay posiciones claramente encontradas ⁵⁰ y que ha estado presente, en la práctica, desde los orígenes del Parlamento británico. Por ello, consideramos que revisar la evolución del concepto de control parlamentario es un buen punto de partida para su determinación.

Hasta que finalizó la Primera Guerra Mundial, la idea de control parlamentario no se

⁴⁶ LANDA, César. *Derecho político. Del Gobierno y la oposición democrática...*, op. cit. p. 121; HARO, Ricardo. *Constitución, poder y control*. México D.F.: UNAM, 1.ª edición, 2002. pp. 47 y ss.

⁴⁷ DE VERGOTTINI, Giuseppe. *Derecho constitucional comparado*. Madrid: Espasa Calpe, 1983. p. 259; en el mismo sentido, SÁCHICA, Luis Carlos. *Nuevo constitucionalismo colombiano...*, op. cit. p. 256.

⁴⁸ DE VERGOTTINI, Giuseppe. *Derecho constitucional comparado...*, op. cit. p. 257.

⁴⁹ LÓPEZ GUERRA, Luis. «El titular del control parlamentario». En *Problemas actuales del control parlamentario...*, op. cit. p. 161.

⁵⁰ AGUIAR LUQUE, Luis. «La problemática del control en la actualidad». En Manuel Ramírez (editor). *El Parlamento a debate...*, op. cit. p. 73.

había recogido todavía en los textos de las Constituciones. Lo cual no quiere decir que el control parlamentario aparece recién en ese momento, es decir, cuando se le incorpora en los textos constitucionales como un acto de creación jurídica.

Todo lo contrario. Su *praxis* se remonta a los orígenes del Parlamento británico. En efecto, originariamente las asambleas se concibieron sólo para aconsejar y prestar apoyo económico al monarca; se reunían cuando él convocaba y para tratar los asuntos que éste imponía.

Así, «una vez cumplida la función de dar fondos al rey, el Parlamento era disuelto, pocas veces prorrogado. En suma, dependía para reunirse, sesionar y sobre todo tener sobre qué sesionar, de la voluntad del rey. Se reunía –sí– pero tantas veces como el rey quería, voluntad que invariablemente motivaba la necesidad de recursos para cubrir los gastos de la Corte y de la guerra»⁵¹.

Esta situación se vería trastocada a principios del siglo XVII, cuando los barones y burgueses querían compartir el Gobierno y no limitarse a satisfacer las necesidades económicas de los Estuardo.

Esto es, ya no aceptan entregar recursos al monarca sin antes saber cómo y en qué los iba a gastar, convirtiendo de esta forma al Parlamento en un instrumento mediante el cual los terratenientes y comerciantes aseguraban el control político del Gobierno⁵².

Es así como ya a mediados del mismo siglo, y yendo un poco más allá del control de los gastos de monarca, el Parlamento aprobaría que nadie en el futuro fuera obligado a pagar un impuesto sin el consentimiento previo del Parlamento (*Non taxation without representation*)⁵³.

En Francia, la idea de control parlamentario surge a la caída de Napoleón con Luis XVIII y se consolida en la práctica parlamentaria de la Monarquía de Julio con Felipe I (1830-1848). Para cuando la Tercera República consagra *ex Constitutione* el principio de responsabilidad gubernamental, dicho principio ya se había asentado en el Reino Unido, Bélgica, Italia y España, pero todavía no había sido recogido en los textos constitucionales, a excepción de la Constitución española de 1869.

Sin embargo, este principio fue rechazado, como era de esperarse, en los imperios alemán y austro-húngaro, donde todavía se creía en el principio monárquico como fundamento último de sus sistemas políticos⁵⁴.

Ahora bien, desde 1875 hasta 1918, en los regímenes parlamentarios, tanto monárquicos como republicanos, el control de la Cámaras, fundamentalmente el de la Cámara Baja electa, sobre el Gobierno era una práctica constante que se fue recogiendo en los Reglamentos de las mismas, pero además fue teorizado y convertido en objeto de

⁵¹ PELLET LASTRA, Arturo. *El poder parlamentario. Su origen, apogeo y conflictos*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1995. p. 23; LANDA, César. *Derecho Político. Del Gobierno y la oposición democrática*. Lima: Fondo Editorial de la PUCP, 1990. p. 96.

⁵² LANDA, César. *Derecho político. Del Gobierno y la oposición democrática...*, op. cit. p. 96; PELLET LASTRA, Arturo. *El poder parlamentario. Su origen, apogeo y conflictos...*, op. cit. p. 25.

⁵³ PELLET LASTRA, Arturo. *El poder parlamentario. Su origen, apogeo y conflictos...*, op. cit. p. 25.

análisis doctrinario.

Pues bien, este reconocimiento práctico y teórico, como señala García Fernández ⁵⁵, se caracterizó, en primer lugar, porque estaba apoyado en la ficción de la inmunidad del Jefe de Estado mediante el instituto del *refrendo*, de modo que sólo el Consejo de Ministros y los ministros podían ser objeto de control.

En segundo lugar, porque se fundaba en un principio constitucional aún bastante imperfecto, como era el de la responsabilidad penal (el *impeachment* inglés), que luego habría de transformarse en una responsabilidad político-penal y llegando, finalmente, a la responsabilidad política de los miembros del Gobierno, quienes ya en forma conjunta o individualmente tenían la obligación moral de renunciar cuando habían perdido la confianza del Parlamento, sin entender ésta como una relación jurídica permanente, so *pena* de someterlos al *impeachment*.

Y, en tercer lugar, porque no era necesaria ninguna clase de formalización jurídica, pues el Gobierno que perdía la confianza del Parlamento tenía necesariamente que dimitir, pero no porque existiera una norma que así lo estableciera, sino porque era claro que en la realidad era políticamente inviable.

El abandono de esta noción de control parlamentario, sin embargo, coincide con los dos períodos de posguerra mundial. En efecto, en el periodo que corresponde a la primera posguerra, tras la caída de los imperios alemán, austro-húngaro y ruso, se recoge en sede constitucional la responsabilidad expresa del Gobierno ante el Parlamento, consagrándose en países como Alemania, Austria, Checoslovaquia y Polonia.

Sin embargo, la recepción de este principio en los textos constitucionales significó sólo un perfeccionamiento del parlamentarismo hasta entonces vigente. Desde el punto de vista práctico, como señala Mirkine-Guetzévich ⁵⁶, no significaba otra cosa que incorporar en las Constituciones algo que se presentaba en la realidad de modo patente: se pasó de un proceso político a uno de carácter jurídico.

Desde el punto de vista teórico, para algunos autores como Carl Schmitt ⁵⁷, este nuevo parlamentarismo, empero, significó algo más que una simple racionalización del modelo que hasta entonces existía, pues vio en esta realidad un nuevo modelo de

⁵⁴ GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier. «La función de control del parlamento sobre el gobierno. Notas sobre su configuración jurídica». En *Revista de las Cortes Generales*, N.º 31, Madrid, 1994. p. 33; MORA- DONATTO, Cecilia. «Instrumentos constitucionales para el control parlamentario». En *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, N.º 4, enero-junio, México D.F., 2001. p. 87.

⁵⁵ GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier. «La función de control del parlamento sobre el gobierno. Notas sobre su configuración jurídica». En *Revista de las Cortes Generales*, N.º 31, Madrid, 1994. p. 34.

⁵⁶ MIRKINE-GUETZÉVICH, Boris. *Modernas tendencias del Derecho constitucional*. Madrid: Reus, 1.ª edición, Trad. al castellano de Santiago Álvarez-Gendín, 1934. p. 13.

⁵⁷ SCHMITT, Carl. *Teoría de la Constitución...*, *op. cit.*, pp. 323-324.

relaciones entre el Gobierno y el Parlamento.

Así, lo que caracterizó al control parlamentario en el período de la primera posguerra mundial fue la incorporación constitucional del control parlamentario y de sus instrumentos, presentando una visión más amplia del control, abandonándose la visión restringida que veía como fin último del control parlamentario sancionar, ratificar o destruir un Gobierno⁵⁸. Antes bien se entiende como un instrumento que fija con precisión las relaciones entre el Parlamento y el Gobierno⁵⁹.

Después de la segunda posguerra mundial, el Parlamento se ubica en un lugar central en el sistema político, producto del ideal democratizador del constitucionalismo. El Parlamento asume, aparte de sus tradicionales funciones de legislación, presupuestaria y de control, otras actividades igual de importantes como es la que la doctrina italiana denomina *indirizzo*⁶⁰. Esto es, funciones de dirección y de impulso político.

Por tanto, esta etapa del control parlamentario, al igual que la anterior, se caracteriza por una juridificación intensa de los instrumentos y procedimientos de control⁶¹, adquiriendo perfiles jurídicos novedosos, lo cual ha motivado no pocos estudios sobre el tema, orientados principalmente a determinar su naturaleza.

3.4. Naturaleza del control parlamentario

Sobre la naturaleza del control parlamentario se han propuesto varias teorías. Así, por ejemplo, tenemos la *teoría estricta*, según la cual no existe control sin sanción o sólo existe control si éste lleva aparejado una sanción.

Para la *teoría amplia*, el control parlamentario es una simple verificación o inspección, sin que ello implique necesariamente una sanción. Separa el control parlamentario de la sanción para considerarlos elementos de una categoría más general como es la de garantía constitucional.

Una tercera teoría, la *teoría de la polivalencia funcional*, propone que no existen, en estricto, procedimientos de control parlamentario determinados, motivo por el cual el

⁵⁸ MORA-DONATTO, Cecilia. «Instrumentos constitucionales para el control parlamentario». En *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, N.º 4, enero-junio, México D.F., 2001. p. 88.

⁵⁹ GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier. «La función de control del parlamento sobre el gobierno. Notas sobre su configuración jurídica». En *Revista de las Cortes Generales...*, op. cit. p. 36.

⁶⁰ Sobre la noción de *indirizzo*, puede revizarse CALIFANO, Licia. «Los instrumentos de control en las Asambleas Regionales en la experiencia italiana». En Francesc Pau I Vall (coordinador). *Parlamento y control del gobierno...*, op. cit., pp. 115-125; REBORDO I CIVEIRA, Rosa. «Más allá del control parlamentario, el impulso político». En Francesc Pau I Vall (coordinador). *Parlamento y control del gobierno...*, op. cit., p. 303-329.

⁶¹ GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier. «La función de control del parlamento sobre el gobierno. Notas sobre su configuración jurídica». En *Revista de las Cortes Generales*, N.º 31, Madrid, 1994. p. 37; MORA-DONATTO, Cecilia. «Instrumentos constitucionales para el control parlamentario». En *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional...*, op. cit. p. 89.

control puede ser realizado a través de todos los procedimientos parlamentarios⁶².

3.4.1. Teoría estricta

Esta teoría ha sido formulada por Santaolalla López, para quien el control constitucional en general y el parlamentario en particular sólo se producen cuando se presenta un acto de confrontación o juicio de una determinada conducta, unido a la facultad de sancionarlo, esto es, de corregirlo por medios claramente establecidos por el Derecho.

No se acepta que el concepto de control parlamentario sea entendido como un acto de fiscalización o de presión política, porque entonces se tendría que admitir que el control no sólo sería propio del control parlamentario, sino que también podría darse a través de la función legislativa y financiera⁶³.

Por ello, los conceptos de «fiscalización» y «presión política» puedan ser útiles para abordar el estudio del control parlamentario desde una perspectiva de la sociología o de la política, pero estos conceptos son inadecuados e insuficientes para el estudio del control desde el prisma estrictamente jurídico.

Para Santaolalla, pues, el 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 sólo 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»

64

Como se puede apreciar, el control parlamentario según esta teoría, tiene un elemento esencial sin el cual el control dejaría de ser tal: la *sanción*. Esta forma de concebir el control, lleva a afirmar a Santaolalla «que es posible también, referirse a un

⁶² Cabe señalar que tanto la *teoría estricta* como la *teoría amplia* consideran al control parlamentario como un control de naturaleza jurídica; mientras que para la *teoría de la polivalencia funcional*, el control parlamentario es un control eminentemente político.

⁶³ «Así, la presentación y discusión de una proposición de ley o de una enmienda también puede servir de ocasión para que las fuerzas políticas que constituyen la oposición parlamentaria hagan presión sobre el Gobierno y denuncien ante la opinión pública los defectos de su actividad. Prácticamente toda discusión parlamentaria puede servir a estos efectos». SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando. *Derecho parlamentario español...*, op. cit. p. 198.

⁶⁴ SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando. *Derecho parlamentario español...*, op. cit. p. 199.

control político del gobierno y de otros órganos estatales ejercido por el parlamento, en cuanto este último ostenta una potestad de sancionar distintas actuaciones o manifestaciones de los primeros»⁶⁵.

Así, el control parlamentario lograría su «máximo rendimiento» cuando de dicho control deviene una sanción, que puede ser de aprobación, autorización o corrección del acto sujeto a control.

De ahí que el control parlamentario, según esta tesis, estaría integrado por dos elementos: la *verificación*, cuyos parámetros de referencia están conformados por valores y principios que la Constitución y el programa político del Gobierno han incorporado; y la *sanción*, sin la cual el control parlamentario se quedaría sin contenido y, por tanto, impedido de desplegar su máxima eficacia.

Aquí, por tanto, se otorga al elemento *sanción* una prevalencia sobre el elemento *verificación*, y como consecuencia de esto se desprende que sólo puede haber control parlamentario ahí donde del control devenga, necesariamente, una sanción.

3.4.2. Teoría amplia

Una variante del control parlamentario, como control de naturaleza jurídica, es la teoría propuesta por García Morillo. Para esta teoría, seguidora de la doctrina italiana, el control parlamentario es un elemento constitutivo de una categoría más general: la función de garantía constitucional del Parlamento, la cual es entendida como el mecanismo jurídico que se utiliza para asegurar que los comportamientos se adecuen a las disposiciones constitucionales que los rigen.

Desde esta perspectiva, la función de garantía constitucional del Parlamento está conformada por dos elementos constitutivos: la *verificación* de si la actividad del Poder Ejecutivo ha vulnerado o no el interés tutelado por la garantía; y la *medida jurídica* para reparar el daño que eventualmente se haya causado, y sancionar el comportamiento inadecuado de acuerdo a las normas que lo regulan.

A diferencia de la tesis anterior, la que ahora nos ocupa, pone énfasis ya no en la *sanción*, sino en la *verificación*. En tanto que la función de garantía constitucional del Parlamento posee aquellos dos elementos constitutivos, ya mencionados, el control parlamentario, según García Morillo se identifica sólo con el primero, es decir, con la *verificación* de la actividad del Poder Ejecutivo.

En efecto, para el autor mencionado, «la segunda fase [de control], [...] consiste en la verificación de cómo se ha desarrollado esta actividad y en la comprobación de si el comportamiento gubernamental es conforme a los cánones que la regulan. Esta es, estrictamente, la fase del control parlamentario: una vez que se ha producido la actuación gubernamental, el Parlamento indaga sobre los términos en que tuvo lugar, verifica la corrección de la actuación y se forma un juicio sobre ella»⁶⁶.

⁶⁵ SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando. *Derecho parlamentario español...*, op. cit. p. 199.

⁶⁶ GARCÍA MORILLO, Joaquín. *El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español*. Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1984. p. 90.

Ahora bien, luego de realizar la fase de control parlamentario, y como consecuencia de éste, puede tener lugar la adopción de una medida sancionatoria (contingente y variable en su contenido), que puede ser, por ejemplo, la responsabilidad política del Gobierno.

Con esto queda precisado que «la exigencia de la responsabilidad política, de producirse, no es una manifestación del control parlamentario del gobierno, sino una de las posibles consecuencias sancionadoras del control parlamentario del que se ha desprendido una opinión negativa de la Cámaras en referencia a la actividad gubernamental»⁶⁷

Sin embargo, esto no quiere decir que esas posibles consecuencias sean la manifestación principal del control parlamentario; antes bien, «el objeto principal del control parlamentario es la verificación de la actuación del gobierno y el enjuiciamiento de la misma, y la influencia que la actividad parlamentaria de control ejerza sobre la actuación del ejecutivo es un efecto derivado y no originario»⁶⁸.

De lo expuesto, y considerando los postulados de esta teoría, se podría afirmar que, para la tesis de García Morillo, el control parlamentario del Gobierno vendría a ser «la actividad parlamentaria encaminada, a través de una multiplicidad de mecanismos, a la comprobación de la actividad del poder ejecutivo y la verificación de su adecuación a los parámetros establecidos por el parlamento, susceptible de producir consecuencias diversas, y entre ellas, la exigencia de la responsabilidad política del gobierno, y eventualmente generadora de una influencia variable sobre el comportamiento del sujeto controlado»⁶⁹.

De modo pues que, según esta teoría, el control parlamentario se agota en la *verificación* de la actuación del Gobierno.

3.4.3. Teoría de la polivalencia funcional del control parlamentario

Junto a las dos teorías anteriores que propugnan la naturaleza jurídica del control parlamentario, y como contrapartida, se ha propuesto la teoría de la polivalencia funcional, que postula su naturaleza política.

Una primera posición de esta teoría es defendida por Rubio Llorente⁷⁰, quien parte de señalar que las instituciones de control son la médula misma de la idea de Constitución, el núcleo esencial del Estado constitucional, toda vez que la Constitución es un instrumento que permite limitar el poder y, a su vez, garantizar los derechos fundamentales.

⁶⁷ GARCÍA MORILLO, Joaquín. *El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español...*, op. cit. p. 91.

⁶⁸ GARCÍA MORILLO, Joaquín. *El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español...*, op.cit. pp. 93-94.

⁶⁹ GARCÍA MORILLO, Joaquín. *El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español.*, op. cit. p. 94.

⁷⁰ RUBIO LLORENTE, Francisco «El control parlamentario». En *La forma del poder. (Estudios sobre la Constitución)*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993. p. 244.

Para Rubio Llorente, el control político no implica el contraste del accionar del Gobierno con un criterio o parámetro, sino con varios. Su finalidad no es aprobar o reprobar la actuación del órgano controlado, sino más bien «la apelación a la voluntad soberana del electorado, que en su día habrá de sacar las consecuencias que estime oportunas del resultado de este control *ad referendum*»⁷¹.

Así, propone abandonar la idea de que en la actividad parlamentaria existen, de manera diferenciada, unos procedimientos de control, lo cual no excluye que, por cuestiones explicativas o didácticas, se las agrupe.

De ahí que sostenga que no existen «en rigor procedimientos parlamentarios 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. Los procedimientos parlamentarios son siempre multifuncionales y el análisis de la función de control no puede reducirse en consecuencia a procedimientos determinados, sino que ha de tomar como objeto la totalidad de la actuación parlamentaria»⁷². Por ello, el control parlamentario puede ser realizado «por todos los grupos y a través de todos los procedimientos [...]»⁷³.

Ahora bien, una variante de esta teoría es la que defiende Aragón Reyes⁷⁴, quien parte de la premisa que el control, en general, es un elemento inseparable del concepto de Constitución, si se quiere dotar a ésta de una vigencia real y no convertirla en un mero programa retórico.

De ahí que sea imposible establecer un concepto unívoco de control, por lo que «la teoría constitucional del control ha de abarcar a éste a través de una pluralidad conceptual que permita distinguir las diversas modalidades que adopta el control, evitando confusiones que puedan no sólo desvirtuar teóricamente la categoría, sino incluso lastrar su operatividad práctica»⁷⁵.

No obstante, el aporte más importante de Aragón Reyes, es haber sistematizado las

⁷¹ RUBIO LLORENTE, Francisco «El control parlamentario». En *La forma del poder. (Estudios sobre la Constitución)...*, op. cit. pp. 254-255.

⁷² RUBIO LLORENTE, Francisco «El control parlamentario». En *La forma del poder. (Estudios sobre la Constitución)...*, op. cit. pp. 256.

⁷³ RUBIO LLORENTE, Francisco «El control parlamentario». En *La forma del poder. (Estudios sobre la Constitución)...*, op. cit. p. 257.

⁷⁴ La teoría de Manuel ARAGÓN REYES ha sido expuesta ampliamente en su libro *Constitución, democracia y control*. México D.F.: UNAM, 2002. Sin embargo, ya en otros trabajos anteriores había esbozado las ideas base de su teoría sobre el control parlamentario, al respecto puede revisarse *Constitución y control del poder*. Buenos Aires: Editorial Ciudad Argentina, 1995; «Sistema parlamentario, sistema presidencialista y dinámica entre los poderes del Estado. Análisis comparado». En Francesc Pau I Vall (coordinador). *Parlamento y control del gobierno...*, op. cit. pp. 29-45. «La interpretación de la Constitución y el carácter objetivo del control jurisdiccional». En *Revista Española de Derecho Constitucional*, N.º 17, Madrid, 1986; «El control parlamentario como control político». En *Revista de Derecho Político*, N.º 23, Madrid, 1986.

⁷⁵ ARAGÓN REYES, Manuel. *Constitución, democracia y control*, México D.F.: UNAM, 2002. p. 129.

diferencias que existen entre el control social, el control jurídico y el control político⁷⁶, las cuales se manifiestan en el agente que ejerce el control, en el objeto de control y en los parámetros de valoración.

Así, el control jurídico se caracteriza por su objetividad; esto es, se realiza de acuerdo a un canon o parámetro determinado, que es un conjunto normativo, preexistente y no disponible para el órgano que ejerce el control jurídico. Mientras que el control político es subjetivo, por cuanto no existe un parámetro fijo y predeterminado de valoración, ya que éste descansa en la libre apreciación que realiza el órgano controlante; es decir, el parámetro es de composición eventual y plenamente disponible.

Además, en el control jurídico, el juicio o valoración del objeto del control se funda en razones estrictamente jurídicas y sometidas a reglas de verificación; en el control político, la valoración del objeto sometido a control se realiza según razones políticas o con criterios de oportunidad.

Del mismo modo, el control jurídico es de carácter necesario, pues el órgano que controla está en la obligación de ejercer dicha función, además de imponer una sanción necesariamente, en caso que el resultado de dicho examen sea negativo. El control político, por el contrario, es voluntario, pues el órgano controlante es libre para realizar o no el control, y que en el caso de realizarlo, el resultado fuese negativo, no implica necesariamente una sanción para el órgano controlado.

El control jurídico es realizado por un órgano imparcial, independiente y con conocimiento técnico para resolver cuestiones de Derecho; en el control político los órganos que realizan el control son órganos políticos.

El control jurídico tiene como objeto actos que sean jurídicamente relevantes y todo tipo de normas, de modo que no existe ámbito jurídico que esté exento de este tipo de control. El control político, por su parte, toma como objeto de control tanto la actividad general de un órgano (puede ser la política general del Gobierno), como la actividad específica y particular de un determinado órgano (como por ejemplo, la actividad sectorial del Gobierno), pero también puede ser objeto de control político una norma.

Por último, el control jurídico es de carácter preventivo que recae en actos ya objetivados (aquellos actos que ya han adquirido su contenido definitivo, aun cuando falten algunos requisitos formales para su perfeccionamiento). El control político puede ser sucesivo o previo y, por tanto, su objeto será algunas veces actividades ya realizadas o proyectos en realización.

Establecidas estas diferencias entre el control jurídico y el control político, Aragón Reyes afirma que el control parlamentario es un control de naturaleza política que se presenta, tanto en los regímenes parlamentaristas como en los presidencialistas, pues «la fuerza del control parlamentario descansa más que en la sanción directa, en la indirecta; más que en la obstaculización inmediata, en la capacidad de crear o fomentar obstaculizaciones futuras, más que en derrocar al gobierno, en desgastarle o en

⁷⁶ Para las diferencias entre el control jurídico y el control político, puede revisarse también a SALGADO PESANTES, Hernán. «Teoría y práctica del control político. El juicio político en la Constitución ecuatoriana». En *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, T. I. Montevideo: Konrad Adenauer-Stiftung, Montevideo, 2004. pp. 383-385.

contribuir a su remoción por el cuerpo electoral. Esta labor de crítica, de fiscalización, constituye el significado propio del control parlamentario»⁷⁷.

Finalmente, debemos precisar que la tesis de Aragón Reyes excluye la posibilidad de que el control parlamentario pueda realizarse a través del procedimiento legislativo (a diferencia de la tesis de Rubio Llorente que sí la admite) debido al carácter formalizado que ha de presidir el modo de emanación del Derecho⁷⁸.

3.4.4. Crítica a las tesis anteriores

Como quiera que tanto la *teoría estricta* como la *teoría amplia* tienen sobradas razones para su fundamentación, también presentan inconsistencias que las hacen aplicables sólo para un determinado sistema de Gobierno, deviniendo, por ello, en inaplicables a otros regímenes, como el nuestro por ejemplo.

A) Crítica a la teoría estricta

Esta teoría peca de *reduccionismo* porque el concepto de control parlamentario que predica no es extrapolable a los regímenes presidencialistas, más bien su aplicación se restringe sólo a sistemas de Gobierno parlamentaristas⁷⁹.

En efecto, esta teoría excluye la noción de control parlamentario en aquellos ordenamientos jurídicos en los cuales el principio de división de poderes tiene una aplicación más rígida, porque en éstos el Gobierno no emerge legitimado por la confianza que le otorga el Parlamento y, por lo tanto, éste no tiene la capacidad de derrocar al Gobierno.

Pero además, estaría negando también la existencia del control parlamentario, aun dentro de los sistemas parlamentarios, en aquellas Cámaras de Parlamentos bicamerales que no tienen atribuidas funciones de investidura y de censura⁸⁰.

Otra deficiencia notable de la teoría estricta está en que excluye del control parlamentario instrumentos considerados, tradicionalmente, de control como son las preguntas, comisiones parlamentarias de investigación y la interpelación, pues al no tener la capacidad de originar una sanción directa e inmediata, éstos se convierten simplemente en un instrumento de información, mas no de control⁸¹.

⁷⁷ ARAGÓN REYES, Manuel. *Constitución, democracia y control...*, op. cit. pp. 188-189.

⁷⁸ «Sólo cabe hablar, [...], de una única función incapaz de operar fuera de sus procedimientos propios: la función legislativa, y ello es consecuencia absolutamente necesaria del carácter "formalizado" que ha de presidir el modo de emanación del Derecho. El resto de las funciones parlamentarias son capaces de operar a través de todas las actividades, de todos los procedimientos». ARAGÓN REYES, Manuel. *Constitución, democracia y control...*, op. cit. pp. 190.

⁷⁹ AGUIAR DE LUQUE, Luis. «La problemática del control en la actualidad». En Manuel Ramírez (editor). *El Parlamento a debate...*, op. cit. p. 76.

⁸⁰ GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier. «La función de control del parlamento sobre le gobierno. Notas sobre su configuración jurídica». En *Revista de las Cortes Generales*, N.º 31, Madrid, 1994. p. 38.

Pero una de las inconsistencias más graves de esta teoría estriba en que, como según ésta el control parlamentario conlleva siempre una sanción, es obvio que el control parlamentario sólo puede ser realizado por la mayoría parlamentaria, pues la oposición no estaría en condiciones de generar una sanción directa e inmediata, provocando que la titularidad del control recaiga siempre en la mayoría, claro está con los inconvenientes que ello supone para el control y para el mismo sistema democrático.

B) Crítica a la teoría amplia

Coincidimos con Rubio Llorente cuando señala que la reconstrucción del concepto de control parlamentario «exige, por supuesto, algo más que juegos de palabras o distinciones formalistas que no llevan a ninguna parte»⁸². Es que la teoría amplia parte de una fundamentación o justificación del control que la lleva a desdeñar el verdadero significado de éste en las actuales democracias de partidos⁸³.

En efecto, deja inerte a la función de control parlamentario (recuérdese que para esta tesis el control se agota en la simple verificación), que la hace perder sentido, eficacia y relevancia dentro del sistema democrático, produciendo una desnaturalización del control ejercido por el Parlamento.

Además de ello, en esta teoría se parte de la premisa que la verificación y el control parlamentario son dos elementos constitutivos de una categoría más amplia como es la de garantía constitucional. Sin embargo, es difícil entender que siendo estos dos elementos parte de una más general, se acabe afirmando que la sanción es contingente⁸⁴; es decir, en algunas ocasiones la función de garantía constitucional se limitará al puro acto de verificación, sin sanción, lo cual es una contradicción que afecta a la premisa misma de la cual se parte⁸⁵.

En sentido análogo, se incurre en una inconsistencia mayor cuando primero se rechaza que en una definición de control parlamentario se pueda admitir que esta posea la facultad de generar una influencia en el órgano controlado, para luego aceptar que el control parlamentario «implica siempre una influencia en la actuación del sujeto controlado»⁸⁶.

⁸¹ GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier. «La función de control del parlamento sobre le gobierno. Notas sobre su configuración jurídica». En *Revista de las Cortes Generales...*, op. .cit. p. 38.

⁸² RUBIO LLORENTE, Francisco «El control parlamentario». En *La forma del poder. (Estudios sobre la Constitución)...*, op. cit. p. 255.

⁸³ AGUIAR DE LUQUE, Luis. «La problemática del control en la actualidad». En Manuel Ramírez (editor). *El Parlamento a debate...*, op. cit. p. 76.

⁸⁴ GARCÍA MORILLO, Joaquín. *El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español...*, op. cit. p. 91.

⁸⁵ SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando. «La problemática de control y la ciencia del Derecho Constitucional». En *Revista de las Corte Generales*, N.º 1, Madrid, 1987. p. 225.

⁸⁶ GARCÍA MORILLO, Joaquín. *El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español...*, op. cit. p. 91.

De lo cual se puede apreciar que se parte de una concepción jurídica del control parlamentario para luego terminar afirmando sus posibles connotaciones políticas.

C) Crítica a la teoría de la polivalencia del control parlamentario

Según hemos dejado anotado, la teoría estricta y la teoría amplia postulan la naturaleza jurídica del control parlamentario. Sin embargo, ambas teorías presentan inconsistencias que nos llevan a considerar otros planteamientos que parten de la concepción de la naturaleza política del control parlamentario.

Ésta es, sin duda alguna, la premisa principal de la teoría de la polivalencia funcional del control parlamentario. Los aportes de esta teoría al control parlamentario son relevantes por cuanto hacen del concepto de control, un concepto aplicable más universal, pero sobre todo porque atiende a elementos que se presentan y manifiestan en la realidad, a diferencia de las dos tesis anteriores que se limitan a elucubraciones demasiado teóricas antes que realistas⁸⁷.

En nuestra opinión, es esta última tesis la que mejor explica la naturaleza del control parlamentario y propone un concepto de control que no se agota en la correcta formulación del mismo, sino que considera al control parlamentario como un instrumento válido, presente en toda actividad parlamentaria e importante para consolidar el Estado constitucional democrático.

3.4.5. Nuestra posición

Pensamos que tanto la teoría estricta como la teoría amplia no son de recibo en nuestro ordenamiento, porque en nuestro sistema el Ejecutivo no emerge del seno del Parlamento, ni tampoco éste tiene la facultad y la fuerza suficiente para imponer, en todos los casos, una sanción directa e inmediata a aquél.

Ello nos lleva a adoptar los postulados principales de la teoría de la polivalencia funcional del control parlamentario, que es la que mejor se ajusta a nuestro ordenamiento constitucional, pues en torno a esta teoría se reúnen los elementos esenciales que determinan la naturaleza política del control parlamentario.

Sostenemos esto porque es evidente que la apreciación por parte del Parlamento implica necesariamente una valoración estrictamente política, pues difícilmente puede tener otro sentido cuando es un órgano político el que juzga con criterios políticos acciones igualmente políticas⁸⁸.

⁸⁷ No obstante su aceptación por gran parte de la doctrina contemporánea, hay quienes critican esta tesis aduciendo su excesiva amplitud, crítica que, sin embargo, no invalida sus postulados principales. Cfr. AGUIAR DE LUQUE, Luis. «La problemática del control en la actualidad». En Manuel Ramírez (editor). *El parlamento a debate...*, op. cit. p. 76; también LÓPEZ GUERRA, Luis. «El titular del control parlamentario». En *Problemas actuales del control parlamentario...*, op. cit. p. 157, para quien «sólo muy figuradamente puede estimarse que, por ejemplo, discutir un proyecto de ley enviado por el Gobierno suponga un control de la acción de éste».

⁸⁸ GARCÍA MARTÍNEZ, María. «La actividad legislativa del parlamento como mecanismo de control político». En *Revista de la Cortes Generales*, N.º 14, Segundo Cuatrimestre, Madrid, 1988. p. 64. DE VERGOTTINI, Giuseppe. «La función de control en los parlamentos». En *Problemas actuales del control parlamentario...*, op. cit. p. 36.

En tal sentido, el control parlamentario, en tanto control de naturaleza política, implica la consideración de tres elementos que lo definen: i) la oposición parlamentaria democrática discrepante, ii) la responsabilidad política difusa del Gobierno, y iii) la opinión pública⁸⁹.

En función de estos elementos podemos entender por el control parlamentario aquel control de naturaleza política realizada, principalmente, por las minorías opositoras parlamentarias a través de cualesquier actividad parlamentaria, que, sólo eventualmente, puede dar lugar a establecer la responsabilidad política del Gobierno, y cuyo destinatario final es la opinión pública.

i) *La oposición parlamentaria democrática discrepante*. La oposición parlamentaria⁹⁰ como un elemento constitutivo del control parlamentario, tiene una justificación que trasciende al óptimo funcionamiento de dicho control.

En efecto, el reconocimiento de la oposición como titular del control parlamentario no obedece tan sólo a la búsqueda de un óptimo funcionamiento de tal control, sino también a la legitimidad del poder mismo.

Por ello, es importante no olvidar que es la oposición democrática quien legitima al poder y no el poder quien legitima a la oposición⁹¹. Cuanto más viables sean las posibilidades de la oposición parlamentaria para realizar su función de control, mejor legitimado estará el Gobierno.

Por lo demás, es manifiesta la importancia de la oposición parlamentaria al frente del control parlamentario, en el entendido que la consolidación de un sistema democrático exige la presencia de la oposición democrática como titular indiscutible del control parlamentario, en tanto garantiza el pluralismo y la eficacia del control político del Gobierno⁹².

⁸⁹ MORA-DONATTO, Cecilia. «Instrumentos constitucionales para el control parlamentario». En *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, N.º 4, enero-junio, México, 2001. pp. 85-113. Los lineamientos de esta teoría del control parlamentario han sido desarrolladas por la autora sobre la base de los estudios previos realizados por RUBIO LLORENTE y ARAGÓN REYES.

⁹⁰ En la doctrina contemporánea se distingue, básicamente, dos tipos de oposición. En un primer término se habla de la *oposición ideológica o antisistémica*, la cual se fundamenta en el desacuerdo absoluto con los mecanismos y valores que legitiman al poder, comprometiendo los fundamentos del sistema y del poder mismo; es una oposición total al sistema. En segundo lugar, se distingue la *oposición democrática discrepante o sistémica* que acepta los fundamentos y mecanismos que legitiman el poder, pero disiente de las actuaciones concretas del Gobierno. La oposición parlamentaria se ubica dentro de este último tipo de oposición. Cfr. LANDA, César. *Derecho político. Del Gobierno y la oposición democrática*. Lima: Fondo Editorial de la PUCP, 1990. p. 26; *Apuntes para una teoría democrática moderna en América Latina*. Lima: Fondo Editorial de la PUCP, 1994. pp. 116-124; también, LÓPEZ AGUILAR, Juan F. *Minoría y oposición en el parlamentarismo. Una aproximación comparativa*. Lima: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1991. p. 58.

⁹¹ Como ya lo ha hecho notar el profesor César LANDA, debemos abandonar de una vez por todas la concepción del poder como un fenómeno que se puede definir por sí mismo; por el contrario, debemos entender el poder dialécticamente, esto es, en función de la oposición. LANDA, César. *Derecho político. Del Gobierno y la oposición democrática... op. cit.* p. 92.

En tal sentido, López Aguilar, sostiene que la «identidad democrática = imperio de la mayoría no solamente protege poco y mal la democracia, sino también su fundamento y su presupuesto previo, vale decir, las libertades»⁹³.

Por ello, no podemos quedarnos en la simple crítica de la regla de la mayoría y del comportamiento de ésta, pues si algo debemos hacer en orden de fortalecer y dotar de funcionalidad al control parlamentario es que la oposición asuma concientemente sus funciones de control en todo ámbito, así, en el Pleno, en la Comisiones, en la Mesa Directiva, en la Junta de Portavoces e, incluso, en la intervención individual de cada parlamentario⁹⁴.

ii) *La responsabilidad política difusa del Gobierno*. La disciplina rígida de los partidos y los acuerdos previos de los grupos parlamentarios conllevan a que no siempre, aun cuando sea evidente el desacierto o desliz del Gobierno, sea posible establecer una sanción directa o inmediata al Ejecutivo (como por ejemplo el retiro de la confianza en el parlamentarismo, situación que no se da en los sistemas presidenciales en los cuales el Gobierno no depende de la confianza del Parlamento).

Por el contrario, es necesario recurrir a otro tipo de responsabilidad que la doctrina italiana ha venido a denominar *responsabilidad política difusa*.

La responsabilidad política difusa, según Rescigno⁹⁵, consiste en el debilitamiento político del Gobierno, del grupo parlamentario que lo apoya y de la viabilidad de su programa de gobierno. En tal entendido «la fuerza del control parlamentario descansa más que en la sanción directa en la indirecta, más que en la destitución inmediata del gobierno en el desgaste del mismo y su remoción se dará sólo si el cuerpo, electoral, es decir, la ciudadanía, así lo decide por la vía de su voto cuando sea emplazado a elecciones»⁹⁶.

iii) *La opinión pública*. De la sanción que puede generar este tipo de responsabilidad se desprende que el control parlamentario se proyecta, no sólo al interior del recinto parlamentario, sino que los resultados de tal control se dan fuera del Parlamento, pues ellos deben ser ofrecidos inexorablemente a la opinión pública y al electorado, en tanto destinatarios finales del control parlamentario.

⁹² LANDA, César. *Derecho político. Del Gobierno y la oposición democrática...*, op. cit. p. 114.

⁹³ LÓPEZ AGUILAR, Juan F. *Minoría y oposición en el parlamentarismo. Una aproximación comparativa...*, op. cit. p. 29.

⁹⁴ LÓPEZ AGUILAR, Juan F. *Minoría y oposición en el parlamentarismo. Una aproximación comparativa...*, op. cit. p. 32.

⁹⁵ «Perciò, in conclusione, la responsabilità politica si definisce come la soggezione, consapevolmente accettata, dei soggetti che lottano per il potere politico a tutti quei fatti che tendono ad un equilibrio politico sfavorevole, ai fini di tale lotta, secondo i modi storicamente dati con cui si forma e si verifica l'equilibrio politico, secondo e meccanismi istituzionale in cui si svolge la lotta politica, con la conseguenze che da tale equilibrio e da ogni suo mutamento derivano». RESIGNO, Ugo Giuseppe...*La responsabilità politica*. Milano-Dott: A Giuffrè Editore, 1967. pp. 113-130.

⁹⁶ MORA-DONATTO, Cecilia. «Instrumentos constitucionales para el control parlamentario». En *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional...*, op. cit. p. 97.

Por ello, De Vega, aludiendo al *principio de alternancia*, señala que «el partido que no tiene la mayoría y que obviamente no puede imponer su criterio en el parlamento, porque la lógica de la discusión se ha roto, no puede sino contraponer públicamente, a las razones de la mayoría, las razones propias que como partido de oposición puede alegar. Y, naturalmente como en el Parlamento no gana, ¿dónde cabe la exposición de esas razones? Justamente en el ámbito de la sociedad. Ante la opinión pública»⁹⁷.

Es necesario, pues, que desde el momento en que existe una mayoría parlamentaria que apoya al Ejecutivo, las minorías opositoras deben tener en claro que su actividad controladora debe apuntar a la modificación, a su favor, de la voluntad del electorado en las sucesivas justas electorales, trasladando al electorado y a la opinión pública los yerros del Gobierno, a la vez que resaltan las virtudes de los programas alternativos de la oposición.

Por esto mismo, se ha dicho que el auténtico destinatario del control parlamentario «no es la Cámara ni los miembros de la misma, ni los grupos presentes en ella, sino el electorado»⁹⁸.

La importancia, por tanto, del control parlamentario para consolidar un sistema democrático y, por ende, limitar el ejercicio del poder, es incuestionable. Pero además, en las democracias actuales, su importancia radica en que contribuye a la consolidación del pluralismo político, a la alternancia del poder, a ilustrar a la opinión pública y, en última instancia, al futuro elector⁹⁹.

3.5. Clasificación del control parlamentario

Como quiera que nos hemos adherido a la teoría de la polivalencia funcional del control parlamentario, para la cual no existen procedimientos de control determinados, pudiendo este desarrollarse a través de cualesquiera actividad parlamentaria, ello no impide, sin embargo, que realicemos, sólo con fines metodológicos, una clasificación de determinados instrumentos de control político que son considerados, por la doctrina clásica, más característicos que otros y en los cuales nos detenemos para referirnos, aunque muy someramente, a cada uno de ellos¹⁰⁰.

Para el efecto, acogemos la clasificación propuesta por el profesor Landa, para quien «los mecanismos de control parlamentario pueden ser agrupados en función del grado de intensidad de las relaciones entre el Congreso y el Poder Ejecutivo; así, éstas pueden desarrollarse de modo preventivo, funcional y represivo»¹⁰¹.

⁹⁷ DE VEGA, Pedro. «Parlamento y opinión pública». En Manuel Ramírez (editor). *El Parlamento a debate...*, op. cit. p. 187.

⁹⁸ GARCÍA MORILLO, Joaquín. «Algunos aspectos del control parlamentario». En Ángel Garrorena Morales (editor). *El parlamento y sus transformaciones actuales*. Madrid: Tecnos, 1990. p. 249.

⁹⁹ AGUIAR DE LUQUE, Luis. «La problemática del control en la actualidad». En Manuel Ramírez (editor). *El parlamento a debate...*, op. cit. p. 78.

¹⁰⁰ ARAGÓN REYES, Manuel. *Constitución, democracia y control...*, op. cit. p. 195.

3.5.1. Control preventivo

El control parlamentario preventivo tiene por finalidad establecer los mecanismos de coordinación y control en la formación del Gobierno¹⁰². Su manifestación se materializa en la institución denominada *investidura parlamentaria*, que ha continuado analizamos.

A) Investidura parlamentaria.

Un primer instrumento del control parlamentario viene a ser la investidura parlamentaria¹⁰³, prevista en el artículo 130° de la Constitución Política vigente y en el artículo 82° del Reglamento del Congreso.

Delgado Guembes conceptúa a la investidura parlamentaria como facultad y acto. Como «facultad es el reconocimiento de la capacidad y competencia constitucional que tiene el parlamento para participar en el proceso de formar y controlar al gobierno. Como acto es a la vez el procedimiento, la decisión y el documento a través de los cuales y en los cuales queda constancia del trámite y del sentido en que se ejercita la facultad de investir»¹⁰⁴.

El sentido que aquí nos interesa de la investidura es como facultad privativa del Parlamento, en tanto que el parlamento realiza una participación activa en la formación y control del Gobierno, pues «la exposición del Gabinete y los anuncios del parlamento (*sic*) constituyen las bases iniciales del control que practicará el parlamento durante la existencia del Gabinete. Como consecuencia de la exposición y de la posición adoptada, el acto final de la investidura es el voto mediante el cual se concede (o no concede) la confianza [...]»¹⁰⁵.

Así, la investidura se realiza a través de la presentación del Presidente del Consejo de Ministros y su Gabinete ante el Pleno del Congreso, para exponer y debatir la política general del Gobierno, así como discutir en torno a las principales medidas legislativas que requiere para su gestión, lo cual supone que el Congreso delibera y vota dichas propuestas otorgando o negando su confianza, esto es lo que en un régimen

¹⁰¹ LANDA, César (con la colaboración de Jorge León). «El control parlamentario en la Constitución Política de 1993: balance y perspectiva». En *Pensamiento Constitucional...*, *op. cit.* p. 99.

¹⁰² LANDA, César (con la colaboración de Jorge León). «El control parlamentario en la Constitución Política de 1993: balance y perspectiva». En *Pensamiento Constitucional...*, *op. cit.* p. 100. .

¹⁰³ Una visión crítica de la investidura es la que ofrece VALEGA GARCÍA, César. «La responsabilidad política del gobierno en la Constitución de 1993». En *Lecturas sobre Temas Constitucionales*, N.° 10, CAJ, Lima, 1994. p. 200.

¹⁰⁴ DELGADO GUEMBES, César. «La investidura: ¿Confianza en la política del Gobierno, o en el Presidente de la República?». En César Landa y Julio Faúndez (editores). *Desafíos constitucionales contemporáneos*. Lima: Fondo Editorial de la PUCP-MDC y University of Warwick, 1.ª edición, 1996. p. 104.

¹⁰⁵ DELGADO GUEMBES, César. «La investidura: Confianza en la política del Gobierno, o en el Presidente de la República?». En César Landa y Julio Faúndez (Editores). *Desafíos constitucionales Contemporáneos...*, *op. cit.* p. 104.

parlamentario se denomina *un mandato de investidura*¹⁰⁶.

Ahora, la negación de confianza es el efecto más drástico que puede generar este instrumento de control, pues la desaprobación produce la crisis total del Gabinete y, en consecuencia, el Presidente del Consejo de Ministros y sus ministros deben renunciar. En este supuesto, el Presidente de la República está obligado a aceptarla¹⁰⁷.

No obstante, es del caso precisar que, a diferencia de los regímenes parlamentarios, el mandato de investidura en nuestro ordenamiento es *destructivo*, pues la negación de confianza sólo se limita a la renuncia del Presidente del Consejo de Ministros y de su Gabinete a diferencia del mandato de investidura de los sistemas de Gobierno parlamentarios en los cuales dicho mandato es *constructivo*; es decir, que no es suficiente el rechazo del Gabinete, sino que simultáneamente propone a otro Jefe de Gobierno y Gabinete¹⁰⁸.

Es del caso resaltar que la manifestación en la práctica parlamentaria peruana del mandato de investidura ha estado marcada por el otorgamiento de confianza por parte del Parlamento en todos los casos, pues no se registra, en nuestra historia constitucional, un Gabinete al que se le haya negado el mandato de investidura. Esto, tal vez, como consecuencia de que sería prematuro que el Parlamento adopte una posición de desaprobación sobre una gestión que aún no comienza.

3.5.2. Control funcional

El control parlamentario funcional incide sobre el desarrollo de las actividades y el correcto funcionamiento de las diversas instituciones del Estado, y se manifiesta a través de los pedidos de informes, la invitación a ministros para informar, la estación de preguntas y la dación de cuenta.

A) Pedidos de informes

El artículo 96° de la Constitución Política vigente y el artículo 87° del Reglamento del Congreso consagran la facultad de los congresistas para solicitar, a las diversas instituciones del Estado, los informes que estimen necesarios a fin de realizar el seguimiento y control parlamentario de los asuntos públicos.

El derecho de los congresistas a solicitar información contribuye positivamente al

¹⁰⁶ LANDA, César (con la colaboración de Jorge León). «El control parlamentario en la Constitución Política de 1993: balance y perspectiva». En *Pensamiento Constitucional...*, op. cit. p. 101; ELICE NAVARRO, José M. «El desarrollo de las instituciones parlamentarias en el nuevo Reglamento del Congreso». En *La Constitución de 1993: Análisis y comentarios II. Serie Lecturas sobre Temas Constitucionales*, CAJ, diciembre, Lima, 1995. p. 113; EGUIGUREN PRAELI, Francisco. «La relaciones entre gobierno y parlamento: la particularidad del régimen presidencial en el Perú». En *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano T. I*. Montevideo: Konrad Adenauer-Stiftung, 2004. p. 419.

¹⁰⁷ BLANCAS BUSTAMANTE, Carlos. «El Poder Ejecutivo Presidencial». En *Pensamiento Constitucional*, N.º 3, Año III, MDC-Fondo Editorial de la PUCP, Lima, 1996. p. 98.

¹⁰⁸ ÁLVAREZ CONDE, Enrique. *Curso de Derecho constitucional II*. Madrid: Tecnos, 4.^a edición, 2003. p. 223.

correcto ejercicio de sus funciones parlamentarias. Sin embargo, este derecho desarrolla toda su potencialidad de control cuando la oposición se vale de él para juzgar con seriedad y solvencia la acción del Ejecutivo y de la mayoría parlamentaria que le otorga su respaldo¹⁰⁹.

Por ello, Schneider establece una relación directamente proporcional entre el grado de información y la eficacia del control por parte de la oposición, ya que como la información significa poder «los derechos de información de las minorías parlamentarias se convierten prácticamente en la clave del control del poder político»¹¹⁰.

Esta facultad, prevista constitucionalmente, de los parlamentarios se dirige, principalmente, a las dependencias de la administración pública. Ello se justifica, como señala Pérez-Serrano Jáuregui, porque es «el Gobierno, y las Administraciones públicas en su conjunto, el que dispone, cuantitativa y cualitativamente, de mayor información política, por lo que cabe deducir que, en pura lógica, a él se remitirán la mayoría de solicitudes de esa índole»¹¹¹.

El pedido de información es un derecho personal y discrecional del representante¹¹². Se trata, no obstante, de un derecho limitado –como cualquier otro derecho– por la existencia de los derechos reconocidos a terceros por la propia Constitución¹¹³.

Es un derecho con un alto grado de discrecionalidad del representante, pero ello se ve compensado, por un lado, por el límite establecido por el propio Reglamento del Congreso (pues prohíbe solicitar información relativa a procesos judiciales en trámite); y por otro, por la discrecionalidad de los vicepresidentes del Congreso para autorizarlas.

No obstante esto, el manejo de los pedidos y de su remisión, en cuanto a su naturaleza y alcances, no tienen límites definidos y, en consecuencia, permite que, en determinados casos, se haga un uso excesivo del mismo, generando una sobrecarga administrativa a las autoridades de las entidades públicas.

Esta situación puede si se exige la concurrencia de tres requisitos que habiliten validamente los pedidos de informes: deben estar debidamente *fundamentados*, ser

¹⁰⁹ CANO BUESO, Juan. *El «derecho de acceso a la documentación» de los diputados en el ordenamiento parlamentario español*. Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1995. p. 17.

¹¹⁰ SCHNEIDER, Hans Peter. *Democracia y Constitución...*, op. cit. 1991. p. 172.

¹¹¹ PÉREZ SERRANO JÁUREGUI, Nicolás. «Materias secretas y reservadas: un límite al derecho a la información en el parlamento?». En Ángel Garrorena Morales (editor). *El parlamento y sus transformaciones actuales*. Madrid: Tecnos, 1990. p. 287.

¹¹² No obstante ser una facultad personal de los parlamentarios, es preciso señalar que nada impide que los pedidos de informes también puedan ser solicitadas por las comisiones ordinarias, comisiones de investigación y comisiones especiales, las que cumplen tareas de estudio y dictamen de los asuntos legislativos y fiscalizadores, a fin de realizar el seguimiento respectivo de las políticas sectoriales que estén bajo su ámbito.

¹¹³ GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, Ernesto. «Materias clasificadas y control parlamentario». En *Problemas actuales del control parlamentario...*, op. cit. p. 526.

suficientemente *precisos* y con carácter de *interés público* ¹¹⁴ .

Que los pedidos de informes tienen que estar debidamente *fundamentados* quiere decir que en tales solicitudes subyace un motivo o razón suficiente vinculado al mejor ejercicio de la función parlamentaria y orientado al seguimiento de los asuntos públicos.

Además, el pedido de información debe ser *preciso*, esto es, que no sea ambiguo e indeterminado, de modo que la autoridad obligada a brindar la información sepa con exactitud, qué información se le requiere, facilitando con ello su respuesta inmediata.

Los pedidos de informes, también, deben obedecer y referirse a temas que tengan que ver con el *interés público*. Esto descarta que los pedidos sean utilizados por un interés personal del parlamentario, para favorecer al Gobierno, perjudicar a la oposición o en beneficio de una clientela política determinada.

Es del caso señalar, por otro lado, lo problemáticos que pueden ser los pedidos de información que tengan que ver con procesos judiciales en trámite. Si bien el Reglamento del Congreso prohíbe expresamente los pedidos sobre procesos judiciales en trámite, deja abierta la posibilidad de procedencia siempre que la información «sea pública» (*sic*)

¹¹⁵ .

En este supuesto, consideramos que debe ser el propio órgano jurisdiccional el que decida si entrega o no la información solicitada, pero siempre dentro del marco del principio de colaboración entre los poderes del Estado que hemos asumido.

Ahora bien, la práctica parlamentaria de los pedidos de informes nos enseña que existe un número considerablemente alto de los mismos, lo cual no es, necesariamente, un indicador del funcionamiento óptimo de este instrumento de control político.

A contrario, nos puede indicar, más bien, que los pedidos, en la generalidad de los casos, no cumplen con los tres presupuestos habilitantes que ya hemos señalado anteriormente, o quienes tienen la obligación de verificar su fundamentación y autorizar dichas solicitudes (los vicepresidentes del Congreso) no lo están llevando a cabo como lo establece el Reglamento del Congreso, o que los funcionarios de la administración pública son renuentes a cumplir con remitir la información solicitada.

Sea como fuere, y si no se quiere convertir a este instrumento de control parlamentario en un instrumento con visos de trámite rutinario y sin relevancia alguna, el mejor funcionamiento de este instrumento de control político pasa por racionalizar el uso de esta facultad limitándose estrictamente sobre información que sea necesaria para que los congresistas puedan realizar a cabalidad su función y siempre que tengan como presupuesto el interés público ¹¹⁶ .

¹¹⁴ LANDA, César (con la colaboración de Jorge León). «El control parlamentario en la Constitución Política de 1993: balance y perspectiva». En *Pensamiento Constitucional...*, op. cit. p. 104.

¹¹⁵ En efecto, el artículo 87° del Reglamento del Congreso prevé esta posibilidad cuando señala que: «Esta atribución no autoriza a solicitar información sobre procesos judiciales en trámite, **salvo que sea pública o el juez o fiscal o la Sala que conoce el asunto acceda a entregar la información**, bajo su responsabilidad y siempre que se lo permitan las leyes orgánicas del Poder Judicial y del Ministerio Público y las normas procesales vigentes». (subrayado nuestro).

Asimismo, se requiere que los vicepresidentes del Congreso, en tanto obligados a verificar y autorizar tales pedidos, no se limiten a realizar una función de mero trámite, sino que revisen con detenimiento el cumplimiento de los presupuestos de los pedidos de informes y la procedencia de los mismos, requisitos que están previstos en el Reglamento del Congreso que, como sabemos, tiene fuerza de ley y, por lo tanto, de obligatorio cumplimiento.

B) Invitación a los ministros a informar

Está prevista en el artículo 84° del Reglamento del Congreso. En tanto instrumento de control parlamentario, es el acto por el cual el parlamento cursa la invitación respectiva a un ministro en particular o al Gabinete en pleno, para que éste informe ante los parlamentarios sobre un tema o asunto de interés público¹¹⁷. La invitación para informar es un instrumento de control político por el cual el Parlamento realiza un seguimiento permanente de las actividades de cada uno de los Ministerios.

Es importante resaltar que la concurrencia de los ministros o del Gabinete es de carácter obligatorio, por lo que la negativa a concurrir ante el Parlamento puede derivar, eventualmente, en una interpelación o censura del ministro renuente.

Sin embargo, contrariamente a lo que puede creerse, el hecho que un ministro o el Gabinete concorra ante el Parlamento para informar no significa que de por medio esté la intención del Parlamento para efectivizar la responsabilidad política del Gabinete o de los ministros, sino que refleja el interés del Parlamento por conocer el estado real de un asunto de interés público y adoptar las medidas necesarias para su corrección o realización.

Ahora bien, para su funcionalidad es necesario que exista entre el Parlamento y el Poder Ejecutivo la suficiente voluntad política y disposición, por parte del primero, para llevar a cabo un seguimiento de control permanente de la actividad del Gobierno, y del segundo, la disposición para informar con transparencia cuantas veces sea necesario, pues si el Parlamento, más aún si es mayoría parlamentaria del Gobierno, no tiene la disposición para hacer un seguimiento del cumplimiento del programa de gobierno a través de los ministros, se desnaturaliza y se torna ineficaz.

Por ello, de acuerdo con el profesor Landa, como la práctica de la invitación a los ministros a informar sobre determinados asuntos de interés público no puede estar exento de límites y para que mantenga su legitimidad y eficacia, su ejercicio debe ser *razonable*, es decir, que tenga una razón objetiva, lícita políticamente y acorde con el mandato parlamentario; *racional*, esto es, que las preguntas o requerimientos guarden coherencia con las motivaciones de la invitación; y *proporcional*, lo cual implica que la información solicitada debe ser la necesaria y adecuada a la función de control

¹¹⁶ LANDA, César (con la colaboración de Jorge León). «El control parlamentario en la Constitución Política de 1993: balance y perspectiva». En *Pensamiento Constitucional...*, op. cit. p. 105.

¹¹⁷ LANDA, César (con la colaboración de Jorge León). «El control parlamentario en la Constitución Política de 1993: balance y perspectiva». En *Pensamiento Constitucional...*, op. cit. p. 106.

parlamentario, porque, de lo contrario, se estaría produciendo, tácitamente, una suerte de interpelación¹¹⁸.

C) Estación de preguntas

Otro mecanismo de control parlamentario funcional, previsto en el Derecho constitucional peruano es la estación de preguntas, la cual está prevista en el artículo 129° de la Constitución y en el artículo 85° del Reglamento del Congreso.

Este instrumento de control parlamentario tiene su origen en el Parlamento británico del siglo XVIII, en el cual surgió primero como preguntas orales, luego como preguntas escritas.

Su importancia, según Aragón Reyes, radica en el hecho que «supone un campo abierto a las iniciativas individuales de los parlamentarios. Su efectividad descansa no sólo en la actividad fiscalizadora que a su través puede desarrollarse (de vital importancia para las minorías), sino también en la trascendencia que ello puede tener en la opinión pública»¹¹⁹.

De manera análoga, Castelló Boronat sostiene que «instituciones parlamentarias como las preguntas o las comparecencias, que carecen de efectos materiales inmediatos desde el punto de vista jurídico, y que pueden ser formalmente instrumentos destinados a conseguir información por los parlamentarios, son en la actualidad mecanismos que buscan más su faceta de control del Gobierno, proyectando sobre la opinión pública una determinada imagen, tanto de la labor del ejecutivo como del posicionamiento de la oposición»¹²⁰.

La pregunta parlamentaria es «el acto parlamentario mediante el cual un parlamentario, pide una breve aclaración, una información o explicaciones sobre un punto o asunto concreto a un miembro del gobierno. Es un medio para presionar la acción del ejecutivo en un campo muy concreto, y que a juicio del diputado, permanecía alejado de la atención gubernamental»¹²¹.

Una de las cuestiones más relevantes vinculadas a las preguntas parlamentarias tiene que ver con la finalidad de las mismas. A este respecto cabe decir que la finalidad de las preguntas parlamentarias es amonestar o advertir al Ejecutivo sobre su dejadez o mala actuación sobre un determinado asunto de interés público, busca obtener una

¹¹⁸ LANDA, César (con la colaboración de Jorge León). «El control parlamentario en la Constitución Política de 1993: balance y perspectiva». En *Pensamiento Constitucional...*, op. cit. p. 107.

¹¹⁹ ARAGÓN REYES, Manuel. *Constitución, democracia y control...*, op. cit. pp. 188-189.

¹²⁰ CASTELLÓ BORONAT, Fernando. «El control parlamentario: las preguntas al Presidente del Gobierno». En *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, N.º 4, extraordinario, Valencia, 1997. p. 89.

¹²¹ MARCO MARCO, Joaquín. «Las preguntas parlamentarias: las preguntas de interés general al presidente del Ejecutivo». En Francesc Pau I Vall (coordinador). *Parlamento y control del gobierno...*, op. cit. p. 283; MALUENDA VERDÚ, Rafael. «Control del Gobierno: la interpelación». En *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, N.º 4 extraordinario, Valencia, 1997. p. 224.

explicación de la misma.

A pesar de la celeridad que la estación de preguntas y respuestas ofrece, se debe evitar que con este instrumento de control, se persigan fines espurios que algunos parlamentarios puedan albergar a la hora de presentar una pregunta (por ejemplo, para alterar el normal desarrollo de la estación de preguntas)¹²².

Por ello, la doctrina parlamentaria contemporánea ha establecido que las preguntas parlamentarias, para ser consideradas como tales, deben presentar los caracteres de *individualidad, interés público, puntualidad y concreción*¹²³.

La *individualidad* consiste en que la facultad del Congresista de formular preguntas no está mediatizada por la participación del grupo parlamentario al cual pertenece; sino que es una facultad que corresponde a los congresistas de manera individual y personal.

El *interés público* significa que las preguntas se deben referir, necesariamente, a asuntos o temas de interés público, de modo que no pueden formularse preguntas de índole personal o que tengan una finalidad distinta a la función parlamentaria.

La *concreción* implica que las preguntas parlamentarias sean puntuales y concretas. En este sentido las cuestiones que se planteen deben ser específicas y susceptibles de ser respondidas en un breve espacio de tiempo. De ahí que no se permitan preguntas cuyas respuestas requieran de operaciones o elaboraciones complejas.

Por otro lado, es pertinente señalar que el efecto que genera este tipo de preguntas, no sólo se circunscribe al ámbito de quien la formula, sino que se proyecta también en el miembro del Gabinete que ha de responderla, según como ella venga formulada.

En atención a ello, cabe decir, que la funcionalidad de la estación de preguntas como instrumento de control político no está determinada por el número de estaciones de preguntas que se realice en una legislatura, sino por su calidad o nivel de elaboración.

Es aquí donde el Consejo Directivo del Congreso juega un rol muy importante, en tanto que debe verificar que las preguntas tengan la idoneidad suficiente para generar en quien corresponda responderlas, primero, la importancia y seriedad que implica dar respuesta a la misma, y, segundo, que el asunto o tema al cual se refería la pregunta sirva para que sea tomada en cuenta, permanentemente, como una cuestión a atender y resolver dentro del Programa de Gobierno.

Si la pregunta parlamentaria provoca que el Ministro o el Jefe del Consejo de Ministros le otorguen la debida importancia como para ser respondidas, y si el asunto o tema materia de la pregunta pasa a ser considerada como un tema que requiere inmediata solución o como una cuestión a considerar permanentemente dentro del programa gubernamental del Ejecutivo, diremos que la estación de preguntas, en sentido estricto, cumple una función de control político adecuado.

¹²² MÉNDEZ LÓPEZ, Luis A. «Preguntas e interpelaciones: problemática y propuestas de solución». En *Pensamiento Constitucional*, N.º 7, Año VII, MDC-Fondo Editorial de la PUCP, Lima, 2000. p. 216.

¹²³ MARCO MARCO, Joaquín. «Las preguntas parlamentarias: las preguntas de interés general al presidente del Ejecutivo». En Francesc Pau I Vall (coordinador). *Parlamento y control del gobierno...*, op. cit. p. 285-286.

Ello sin perjuicio del «desprestigio que sufre el interrogado (que no es poco), y su perjudicial efecto político, que sin duda será superior cuanto mayor sea la publicidad que se le otorgue a las preguntas parlamentarias»¹²⁴.

Ahora bien, el análisis de la situación de la estación de preguntas es necesario que se realice, no sobre el número de preguntas formuladas en un determinado período legislativo, sino sobre la base de la calidad de las preguntas formuladas.

De una lectura sustantiva de las preguntas que se han formulado se puede apreciar que la mayoría de ellas son preguntas que desnaturalizan este instrumento de control, por cuanto o bien requieren un estudio detenido y con un período de tiempo razonable antes de ser respondidas, o por la forma como aparecen redactadas no tienen la relevancia y la seriedad necesarias como para ser consideradas, propiamente, como preguntas parlamentarias¹²⁵.

D) Dación de cuenta

En nuestro sistema, el constituyente, sobre la base del viejo principio de división de poderes, ha atribuido, monopólicamente, a la representación parlamentaria la facultad de legislar, tal como se desprende del artículo 103° de la Ley Fundamental vigente.

Sin embargo, la misma Constitución también ha previsto, en el artículo 104°, la posibilidad de que el Congreso pueda delegar al Poder Ejecutivo la facultad de legislar. Esta posibilidad no debe ser entendida como la manifestación de una anomalía, por lo mismo que «no supone un abandono del [...] principio [de división de poderes], sino que es un reflejo de la creciente colaboración que la evolución de los sistemas constitucionales ha impuesto a los poderes del Estado en el cumplimiento de sus funciones respectivas»¹²⁶.

Esto, no obstante, no quiere decir que el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo ejercen la función legislativa en términos de igualdad. Como ha precisado Espín Templado¹²⁷, la potestad legislativa del Parlamento es la forma *ordinaria* de ejercer la función legislativa, precisamente por ser quien representa al pueblo (titular de la soberanía), y la facultad del Gobierno para dictar determinadas normas es una forma *extraordinaria*, no ordinaria, de ejercer la función legislativa del Estado.

Ahora bien, el carácter extraordinario y excepcional de la potestad legislativa del

¹²⁴ MARCO MARCO, Joaquín. «Las preguntas parlamentarias: las preguntas de interés general al presidente del Ejecutivo». En Francesc Pau I Vall (coordinador). *Parlamento y control del gobierno...*, op. cit. p. 289.

¹²⁵ LANDA, César (con la colaboración de Jorge León). «El control parlamentario en la Constitución de 1993: balance y perspectiva». En *Pensamiento Constitucional...*, op. cit. pp. 111-112.

¹²⁶ ESPÍN TEMPLADO, Eduardo. «El control de la actividad normativa del Gobierno». En Ángel Garrorena Morales (editor). *El parlamento y sus transformaciones actuales*. Madrid: Tecnos, 1990. p. 254.

¹²⁷ ESPÍN TEMPLADO, Eduardo. «El control de la actividad normativa del Gobierno». En Ángel Garrorena Morales (editor). *El parlamento y sus transformaciones actuales...*, op. cit. pp. 254-255.

Ejecutivo y el imperativo de que la ley sea expresión de la voluntad popular son el fundamento de la necesidad de control por parte del Poder Legislativo de las normas con fuerza de ley que emanan del Poder Ejecutivo ¹²⁸.

Es por ello que la doctrina constitucional propone que su utilización ha de hacerse con la cautela propia e inherente a esa naturaleza excepcional ¹²⁹.

Por ello, el control político que se concretiza a través de la institución de la dación de cuenta no es sino el mecanismo de control parlamentario de las normas legales que dicta el Poder Ejecutivo ¹³⁰.

De esta manera, el control al que queda habilitado el Congreso es para modificar o derogar las normas dictadas por el Ejecutivo (llámese decretos legislativos o decretos de urgencia), a la vez que se promueve la cooperación informativa, el diálogo constructivo entre el Parlamento y el Poder Ejecutivo, y se asegura la concertación política evitando los controles sancionatorios.

D1) Dación de cuenta de decretos legislativos

El control parlamentario de los decretos legislativos encuentra su regulación en el artículo 104° de la Constitución y en el artículo 90° del Reglamento del Congreso.

Los decretos legislativos son normas con fuerza de ley que emanan del Poder Ejecutivo, previa delegación de la facultad legislativa, para regular una *materia específica* y por el *plazo determinado* previstos en la ley habilitante o autoritativa que le sirve de base.

Estamos frente a un tipo de fuente jurídica en la que se pone de relieve con mayor intensidad la nueva relación de poderes en el Estado constitucional democrático y la relación entre las fuentes del ordenamiento y la forma de gobierno.

Más concretamente, cabe decir que «a través de la delegación legislativa cobra mayor relieve la dimensión del Gobierno como un órgano constitucional, que sin perjuicio de conservar el ejercicio de la potestad reglamentaria que concreta los mandatos del legislador, aparece cada vez más como un órgano de colaboración con el Parlamento en el ejercicio de la potestad legislativa» ¹³¹.

Ahora bien, el control parlamentario de los decretos legislativos, que se circunscribe a su derogación o modificación, a diferencia del control de los decretos de urgencia (que

¹²⁸ GARCÍA SORIANO, Vicenta. «Utilización de la legislación delegada y su control parlamentario. Aplicación práctica durante el periodo 1989-1994». En *Problemas actuales del control parlamentario...*, op. cit. p. 894.

¹²⁹ VILLACORTA, Luis. «A propósito de la delegación legislativa y sus posibilidades de control». En Francesc Pau I Vall (coordinador). *Parlamento y control del gobierno...*, op. cit. p. 356.

¹³⁰ LANDA, César (con la colaboración de Jorge León). «El control parlamentario en la Constitución de 1993: balance y perspectiva». En *Pensamiento Constitucional...*, op. cit. pp. 112-113.

¹³¹ CARRILLO LÓPEZ, Marc. «El control parlamentario de las normas del Gobierno con rango de ley». En *Problemas actuales del control parlamentario...*, op. cit. p. 585.

veremos más adelante), es menos problemático.

Quizás porque los parámetros de control son más precisos, pues no se realizan en función de conceptos abiertos, como si sucede con los decretos de urgencia, antes bien tienen como presupuestos habilitantes una *materia específica* que habrá de regular y el *plazo determinado*.

Esto facilita, en alguna medida, el control de los mismos, ya que no existe un margen de discrecionalidad tanto por parte del órgano controlante como del órgano controlado.

Ahora, los principales parámetros de control parlamentario de estas normas son la *materia específica* y el *plazo determinado*, los cuales no podrán ser genéricos o indefinidos, sino expresos y taxativos.

Estos parámetros, no obstante, deben ser complementados con otros criterios, a saber:

1. La delegación de la potestad legislativa se hace al Poder Ejecutivo y no a otras entidades de la administración pública, por lo que no cabe que el Ejecutivo delegue en «cascada» la facultad legislativa, encomendándola a otro organismo bajo su dependencia.

2. No cabe la delegación de la potestad legislativa para regular materias relativas a la reforma constitucional, la aprobación de tratados internacionales, leyes orgánicas, ley de presupuesto y ley de la cuenta general de la república ¹³².

3. La norma legal que use el Poder Ejecutivo debe ser el decreto legislativo.

4. El uso de la delegación por el Poder Ejecutivo agota la delegación de facultades antes de agotado el plazo, una vez que sea publicado el decreto legislativo en el diario oficial.

5. Los decretos legislativos, si bien gozan de una presunción de constitucionalidad, están sometidos a los siguientes controles específicos ¹³³: a) *control de contenido*, para verificar su compatibilidad con las expresas disposiciones de la ley autoritativa, asumiendo que existe una presunción *iuris tantum* de constitucionalidad de dichos decretos; b) *control de apreciación*, para examinar si los alcances o la intensidad del desarrollo normativo del decreto legislativo se enmarca en los parámetros de la dirección política que asume el Congreso en materia legislativa; c) *control de evidencia*, para asegurar que dicho decreto legislativo no sólo no sea violatorio de la Constitución por el fondo o por la forma, sino también que no sea incompatible o no conforme con la misma.

La existencia de estos parámetros de control no elimina, sin embargo, el principal problema que presenta el control parlamentario de la legislación delegada: el momento de su realización.

A este problema contribuye, negativamente, el propio texto del artículo 90° del

¹³² Artículo 101°-4 y 104° de la Constitución Política.

¹³³ LANDA, César (con la colaboración de Jorge León). «El control parlamentario en la Constitución de 1993: balance y perspectiva». En *Pensamiento Constitucional...*, op. cit. pp. 114-115.

Reglamento del Congreso que ha incorporado el control *a posteriori* de dichas disposiciones, pues es evidente que la derogación o modificación sólo puede ser realizada luego de su entrada en vigencia.

Este tipo de control ofrece «importantes limitaciones implícitas, puesto que no podrían afectar a la vigencia de una norma con fuerza de ley ya perfecta y en vigor, que necesitaría para ser modificada otra norma o acto con igual fuerza activa»¹³⁴.

Sin embargo, pensamos que dicho problema puede salvarse si se establecen fórmulas adicionales de control previo en la misma ley habilitante o autoritativa, las cuales pueden tener carácter vinculante o simplemente consultivo.

Ello es necesario en la medida que «la comprobación parlamentaria de que el Gobierno ha cumplido lo dispuesto en la ley delegante tiene que tener lugar después de la elaboración de la norma, pero antes de la entrada en vigor de la misma, pues de otra forma, el procedimiento de control carecería por completo de contenido específico»¹³⁵.

En la práctica parlamentaria, el uso de decretos legislativos es de alguna manera moderada, pero eso no elimina que el control parlamentario de los mismos sea del todo aceptable, por lo que es necesario también que el Parlamento realice un escrupuloso control de estas disposiciones, en tanto constituye una obligación establecida en la Constitución y en el Reglamento del Congreso.

D2) Dación de cuenta de decretos de urgencia

La potestad del Presidente de la República de dictar decretos de urgencia tiene previsión constitucional en el artículo 118°-19 de la Constitución, y su respectivo control parlamentario está regulado en el artículo 91° del Reglamento del Congreso.

Los decretos de urgencia son normas dictadas por el Presidente de la República, para hacer frente a situaciones extraordinarias o imprevisibles, y que constituyen un riesgo inminente para la economía nacional o las finanzas públicas.

Empero, no sería del todo irrazonable entender que la necesidad y urgencia se refiera extraordinariamente también a temas de finanzas privadas que comprometan a las públicas y que sean de interés nacional.

La situación de necesidad o de urgencia es definida o interpretada por el Poder Ejecutivo, lo cual abre un amplio margen de discrecionalidad para que el Ejecutivo emita decretos de urgencia de acuerdo a su conveniencia política¹³⁶.

De ahí que sea necesario someterlos a control porque, como señala Carrillo López¹³⁷, los decretos de urgencia pueden servir para obviar al Parlamento, bien porque éste

¹³⁴ ESPÍN TEMPLADO, Eduardo. «El control de la actividad normativa del Gobierno». En Ángel Garrorena Morales (editor). *El parlamento y sus transformaciones actuales*. Madrid: Tecnos, 1990. p. 258.

¹³⁵ GARCÍA SORIANO, Vicenta. «Utilización de la legislación delegada y su control parlamentario. Aplicación práctica durante el período 1989-1994». En *Problemas actuales del control parlamentario...*, op. cit. p. 896; GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, Ignacio. «Sobre el control parlamentario de los decretos legislativos». En *Problemas actuales del control parlamentario...*, op. cit. p. 856; CARRILLO LÓPEZ, Marc. «El control parlamentario de las normas del Gobierno con rango de ley». En *Problemas actuales del control parlamentario...*, op. cit. p. 586.

resulta incómodo, bien porque resulta políticamente más operativo prescindir del procedimiento legislativo ordinario, imponiendo unos hechos consumados de difícil derogación ulterior.

En este sentido, el control parlamentario de los decretos de urgencia habilita al Parlamento para derogar o convalidar dichas normas, aun cuando la Constitución circunscribe el control a su modificación o derogación y el Reglamento del Congreso sólo prevé su derogación, mas no su modificación ¹³⁸.

Por ello, siendo que el control parlamentario de los decretos de urgencia es para derogarlos o convalidarlos, es lógico que el control de los mismos sea siempre posterior.

En este mismo sentido se pronuncia Gutiérrez Gutiérrez, para quien «en el caso del Decreto-ley [advértase que lo que para nosotros son los decretos de urgencia, la doctrina española los denomina decretos-ley] el control es posterior a la producción de la norma; antes del control ésta es perfecta y, en su caso, válida» ¹³⁹.

Pensamos que el hecho que el control de los decretos de urgencia sea *a posteriori* importa, ya de por sí, un elemento que dificulta su control. A ello se suma que, en la práctica parlamentaria, su convalidación se realice mediante el *silencio legislativo positivo* ¹⁴⁰ y su derogación sea expresa.

A nuestro entender, y en orden a realizar un control efectivo y oportuno de los decretos de urgencia, debería reglamentarse en sentido opuesto al anterior. Es decir, que el silencio del legislador se entienda como que la norma no ha sido convalidada, pues el silencio, que puede ser producto de la desidia de los parlamentarios para realizar el control o por que no es conveniente que se realice por afectar sus intereses políticos y de partido, no es argumento válido ni racional para que del mismo se pueda colegir, sin más, la convalidación de los decretos de urgencia.

Más aún, cuando tal convalidación «aparece configurada como un acto de naturaleza

¹³⁶ Un análisis del uso discrecional por parte del Ejecutivo de los presupuestos habilitantes de los decretos de urgencia en nuestro ordenamiento puede verse en LANDA, César. «Los decretos de urgencia en el Perú». En *Pensamiento Constitucional*, N.º 9, Año IX, MDC-Fondo Editorial de la PUCP, Lima, 2003. pp. 131-138.

¹³⁷ CARRILLO LÓPEZ, Marc. «El control parlamentario de las normas del Gobierno con rango de ley». En *Problemas actuales del control parlamentario...*, op. cit. p. 571.

¹³⁸ Refiriéndose a los decretos de urgencia, el artículo 118°-19 de la Constitución señala que: «El Congreso puede **modificar** o **derogar** los referidos decretos de urgencia»; en tanto que el artículo 91°- c) del Reglamento del Congreso establece que en caso de no cumplir con los requisitos establecidos, «la Comisión informante (...) presenta dictamen y recomienda su **derogatoria** ». (el subrayado es nuestro).

¹³⁹ GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, Ignacio. «Sobre el control parlamentario de los decretos legislativos». En *Problemas actuales del control parlamentario...*, op. cit. p. 868.

¹⁴⁰ LANDA, César (con la colaboración de Jorge León). «El control parlamentario en la Constitución Política de 1993: balance y perspectiva». En *Pensamiento Constitucional...*, op. cit. p. 118; RUIZ MOLLEDA, Juan C. «El control parlamentario de los decretos de urgencia en el Perú». En *Pensamiento Constitucional*, N.º 7, Año VII, MDC-Fondo Editorial de la PUCP, Lima, 2000. p. 520-525.

esencialmente política, caracterizada por su alto grado de discrecionalidad»¹⁴¹. Por ello es necesaria la consideración de otros criterios al momento de realizar el control de estas normas:

1. Los decretos de urgencia deben tener periodicidad limitada, pues por regla general siempre son transitorias; de lo contrario, si la situación excepcional que le sirve de base se prolongase en el tiempo, el Congreso debería legislar positivamente sobre el tema.

Sin embargo, al no existir dicha limitación legislativa, el Reglamento del Congreso debería incorporarlo como un parámetro de control.

2. Los decretos de urgencia tienen *fuera de ley activa* en tanto pueden modificar o suspender los efectos de las leyes ordinarias en el ámbito de su competencia; mas no deben tener *fuera de ley pasiva*, es decir, que no puedan resistir una modificación de una norma de rango legal posterior.

3. Están reservados para regular sólo materia económica y financiera.

4. Se dictan a condición que lo requiera el interés nacional; que si bien es un concepto jurídico abierto o indeterminado, no es de carácter discrecional del Gobierno; motivo por el cual, cabe asumir como un criterio delimitador que existe interés nacional cuando se haya comprometido el bien común, el interés social, la utilidad pública, la seguridad pública o el interés general¹⁴².

Ahora bien, el control parlamentario de los decretos de urgencia en nuestro ordenamiento, según como se ha venido presentando en la práctica parlamentaria, nos indica que, por ejemplo, durante el régimen fujimorista fue inoperante. Se estableció una práctica vedada y recurrente de no dar cuenta al Parlamento de los decretos de urgencia que emitía el Poder Ejecutivo, agravándose por el hecho de emitir decretos de urgencia «secretos».

Las inconveniencias de la situación descrita van más allá del funcionamiento adecuado del control parlamentario, pues el uso abusivo, discrecional o arbitrario de los decretos de urgencia, facilitado por un eventual apoyo parlamentario, introduce elementos oligárquicos en el proceso de decisión política.

En este sentido, «conviene prevenir sobre un hecho no inhabitual: si el Gobierno obvia al Parlamento, la legitimidad del propio sistema queda afectada»¹⁴³.

Es preciso señalar que, dentro de un régimen democrático, el control parlamentario de los decretos de urgencia exige una responsabilidad compartida del Poder Ejecutivo y del Congreso.

¹⁴¹ CARMONA CONTRERAS, Ana. «Los efectos de la convalidación parlamentaria del Decreto-Ley. Análisis crítico». En Francesc Pau I Vall (coordinador). *Parlamento y control del gobierno...*, op. cit. p. 385.

¹⁴² LANDA, César (con la colaboración de Jorge León). «El control parlamentario en la Constitución Política de 1993: balance y perspectiva». En *Pensamiento Constitucional...*, op. cit. p. 119.

¹⁴³ CARRILLO LÓPEZ, Marc. «El control parlamentario de las normas del Gobierno con rango de ley». En *Problemas actuales del control parlamentario...*, op. cit. p. 571.

Por parte del Poder Ejecutivo porque tiene la obligación (así lo establece la Constitución) de dar cuenta la Congreso, y por parte de éste de realizar la revisión, de fondo y de forma, y el cumplimiento de lo dispuesto en la Constitución y en el Reglamento del Congreso.

D3) Dación de cuenta de los tratados internacionales ejecutivos

El control parlamentario de los tratados internacionales ejecutivos está previsto en el artículo 57° y 118°-11 de la Constitución, y en el artículo 92° del Reglamento parlamentario.

El control parlamentario de los tratados internacionales ejecutivos ¹⁴⁴ supone la participación del Poder Legislativo en la política exterior, que normalmente es liderada e impulsada por el Ejecutivo, como consecuencia de la atribución que la Constitución ha establecido a favor del Ejecutivo ¹⁴⁵.

En este sentido, de acuerdo con Pérez Tremps, la intervención del Parlamento en este ámbito, se debe a un «cierto proceso de *democratización* de la política exterior, consistente en abrir cauces de participación en la misma a favor del Parlamento» ¹⁴⁶.

Ahora bien, en orden a tener cabal idea del control parlamentario de estos tratados, previamente, es necesario referirnos, primero, a qué clase de tratados se refiere y, segundo, a qué ámbito queda habilitado el Parlamento para realizar el control respectivo.

En primer lugar, los tratados a los que hace referencia el artículo 92° del Reglamento del Congreso son aquellos que la doctrina denomina *tratados simplificados*. Los tratados simplificados son los acuerdos internacionales sobre materias de dominio propio del Poder Ejecutivo; es decir, cuyas materias no están contempladas en el nivel legislativo ni constitucional ¹⁴⁷.

Debido a ello, no pueden contemplar materias relativas a derechos humanos, soberanía, dominio o integridad del Estado, defensa nacional, obligaciones financieras del Estado, materia tributaria, las materias que requieran la modificación o derogación de una ley, ni las materias que requieran medidas legislativas para su ejecución ¹⁴⁸.

Por otro lado, es del caso señalar que el Reglamento del Congreso no especifica a qué ámbito se circunscribe la intervención del Parlamento a través del control

¹⁴⁴ FERNÁNDEZ MALDONADO, C. Guillermo. «El control parlamentario sobre tratados internacionales». En *Lecturas sobre Temas Constitucionales*, N.º 7, CAJ, Lima, 1991. pp. 135 y ss.

¹⁴⁵ En este sentido, el artículo 118°-11 de la Constitución señala que: «Corresponde al Presidente de la República: [...] 11. Dirigir la política exterior y las relaciones internacionales; y celebrar y ratificar tratados».

¹⁴⁶ PÉREZ TREMPs, Pablo. «El control parlamentario de la política exterior». En Ángel Garrorena Morales (editor). *El parlamento y sus transformaciones actuales...*, op. cit. pp. 273-274.

¹⁴⁷ LANDA, César. *Tribunal Constitucional y Estado Democrático* Lima: Palestra Editores, 2.^a edición corregida y aumentada, 2003. pp. 794-797.

¹⁴⁸ Artículo 56° de la Constitución y artículo 92° del Reglamento del Congreso de la República.

parlamentario de los tratados simplificados.

Entendemos, con Dorado Frías, que el control «se dirige esencialmente a fiscalizar la actuación del Ejecutivo [...] que supone autorizar, o en su caso, denegar, que el Gobierno comprometa jurídicamente al Estado, en el orden internacional, a través de los Tratados»¹⁴⁹.

Con respecto al momento de su realización coincidimos con Elvira Méndez¹⁵⁰, cuando señala que el control parlamentario de los tratados simplificados es un control *a posteriori*, que se dirige a evaluar el contenido material de los convenios, a fin de que el Poder Ejecutivo no se exceda en sus atribuciones.

Finalmente, y en lo que concierne a su manifestación en nuestra práctica parlamentaria, llama la atención que sólo entre 1993 y 1996 no se haya registrado ninguna observación a los tratados simplificados celebrados por el Presidente de la República¹⁵¹, lo cual podría indicar que el control de estos tratados ha sido tendenciosamente evitado.

3.5.3. Control represivo

Mediante el control represivo, el Parlamento organiza y pone en funcionamiento su facultad de investigación y sanción, mediante las comisiones investigadoras, el antejuicio político, la interpelación, la moción de censura y la cuestión de confianza.

A) Interpelación ministerial

Tanto el artículo 131° de la Constitución Política como el artículo 83° del Reglamento del Congreso regulan este instrumento de control parlamentario¹⁵².

La interpelación ministerial es el acto parlamentario por el cual el Congreso insta al Consejo de Ministros en pleno o a cualquier ministro individualmente, a dar respuesta al pliego interpelatorio. Dicho pliego contiene «interrogaciones [...] sobre materias de carácter general o de particular relieve político, que suelen provocar la apertura de un debate que, eventualmente termina con la votación de una moción en la que la cámara fija su posición respecto del asunto debatido»¹⁵³.

¹⁴⁹ DORADO FRÍAS, Fernando. «El control parlamentario de la política exterior». En *Problemas actuales del control parlamentario...*, op. cit. p. 539.

¹⁵⁰ MÉNDEZ CHANG, Elvira. *El control parlamentario de las atribuciones del Presidente en la celebración de los Convenios Ejecutivos Internacionales*. Lima: Fondo Editorial de la PUCP, 1999. p. 87.

¹⁵¹ MÉNDEZ CHANG, Elvira. *El control parlamentario de las atribuciones del Presidente en la celebración de los Convenios Ejecutivos Internacionales...* op. cit. p.89.

¹⁵² GRANADOS CALERO, niega que las interpelaciones y preguntas parlamentarias sean instrumentos de control parlamentario. Cfr. GRANADOS CALERO, Francisco. «El control del Ejecutivo en las Cortes valencianas». En *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, N.º 4 extraordinario, Valencia, 1997. p. 194.

Cabe señalar que la interpelación es un instrumento político de control no sólo de la oposición parlamentaria, sino también de la propia representación parlamentaria que apoya al Gobierno.

Así, la mayoría parlamentaria debe cautelar que la actividad política y normativa del Poder Ejecutivo siga las pautas de gobierno, establecidas en la contienda electoral, el cual constituye su referente de control.

La tarea de control de la oposición se centra en la fiscalización de la actividad del Poder Ejecutivo, en función de los mandatos de la Constitución y de la interpretación que los partidos de la oposición hagan de la acción gubernamental, en cuanto los resultados de los mismos no resuelvan los cruciales problemas del país.

No obstante, no se debe confundir la interpelación ministerial con las preguntas parlamentarias, pues entre ellas existen diferencias sustantivas y adjetivas¹⁵⁴. La diferencia sustantiva está en que la materia de las interpelaciones es un asunto cualificado con base en criterios objetivables que se especifican a nivel normativo en los ordenamientos parlamentarios. Las preguntas, en cambio, versan sobre cualquier asunto de interés público.

Esta diferencia sustancial «se complementa con otra de índole adjetiva, que es la previsión de resultados de la interpelación, de la apertura de un procedimiento dirigido al pronunciamiento colegiado, mediante el instituto de la moción consecuencia de la interpelación»¹⁵⁵.

En la práctica parlamentaria peruana existe una relación inversamente proporcional entre el Gobierno y la oposición parlamentaria. Así, cuando existe identidad entre mayoría parlamentaria y el Poder Ejecutivo, no se interpelan a sus ministros; pero si la mayoría parlamentaria es opositora al Gobierno, se producen no sólo interpelaciones ministeriales, sino también censuras¹⁵⁶.

B) Moción de censura y cuestión de confianza

La moción de censura y la cuestión de confianza están reguladas por el artículo 132° de la Constitución, mientras que el Reglamento parlamentario las regula en su artículo 86°.

Con relación a ambos institutos cabe señalar que son instrumentos de control político para hacer efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros o de los ministros

¹⁵³ MORA-DONATTO, Cecilia. «Instrumentos constitucionales para el control parlamentario». En *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, N.º 4, enero-junio, México D.F., 2001. p. 109.

¹⁵⁴ OSÉS ABANDO, Josu. «Interpelaciones y preguntas; sugerencias para su reforma». En *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, N.º 5, Valencia, 1998. p. 52.

¹⁵⁵ YANES HERREROS, Aureliano. «Mociones, interpelaciones y preguntas». En Francesc Pau I Vall (Coordinador). *Parlamento y control del gobierno...*, op. cit. p. 258.

¹⁵⁶ LANDA, César (con la colaboración de Jorge León). «El control parlamentario en la Constitución Política de 1993: balance y perspectiva». En *Pensamiento Constitucional...*, op. cit. p. 124.

considerados individualmente ¹⁵⁷ .

En el caso de la moción de censura ésta puede ser planteada por los Congresistas luego de la interpelación y de la concurrencia de los ministros para informar. Sin embargo, también es posible plantearla cuando el ministro se muestra renuente ante la invitación para informar o luego del debate parlamentario en el que intervenga el ministro por su propia voluntad.

El Reglamento del Congreso prevé lo posibilidad, además, de proponer dicha moción cuando, durante la participación de los ministros en las sesiones del pleno, éstos ofendan al Congreso o a sus miembros ¹⁵⁸ .

Nuestro ordenamiento, sin embargo, no ha previsto la censura *constructiva*, pues sólo prevé que ante la aprobación de la moción de censura, el Gabinete en pleno o los ministros personalmente, según sea el caso, deben dimitir, pero no se propone un Gabinete de reemplazo.

Sin embargo, debemos resaltar, como lo hace Aragón Reyes, que la capacidad de control de la moción de censura «no depende tanto de que la censura sea o no constructiva como de que el debate se implemente de modo que permita a la oposición realizar de la mejor manera su crítica al gobierno» ¹⁵⁹ .

Esto encuentra apoyo en el hecho que, muy rara vez, la moción de censura llega a desplegar toda su efectividad. Así lo demuestra la experiencia parlamentaria, ya que en la década de los ochenta sólo un ministro llegó a ser censurado –Ross Link–, mientras que en el actual período democrático se ha llegado a censurar también a un ministro –Rospigliosi– ¹⁶⁰ .

En cuanto a la cuestión de confianza ¹⁶¹ , su planteamiento sólo se produce por iniciativa ministerial y en sesión del Pleno, quedando establecida la imposibilidad que la misma pueda ser planteada por los parlamentarios ¹⁶² .

En este sentido, el Presidente del Consejo de Ministros o los ministros de *motu*

¹⁵⁷ En la práctica, la moción de censura no siempre ha estado dirigida a establecer las responsabilidades de los ministros de Estado, sino que también se ha utilizado para censurar a los miembros del propio Parlamento. De hecho, así ha sucedido en la moción de censura contra la Presidenta del Congreso Martha Hildebrandt, la cual fue aprobada en sesión del Pleno del Congreso, el 13 de septiembre de 2000, con 64 votos a favor, 51 en contra y sin abstenciones. *Cfr. La Gaceta, Órgano Informativo del Congreso de la República*, N.º 159, Año IV, 19 de noviembre, Lima, 2000. p. 3.

¹⁵⁸ *Cfr.* Artículo 86-a) del Reglamento del Congreso de la República.

¹⁵⁹ ARAGÓN REYES, Manuel. *Constitución, democracia y control...*, *op. cit.* p. 198.

¹⁶⁰ La moción de censura contra el Ministro Fernando Rospigliosi, tras los graves sucesos acaecidos en llave, se aprobó por el Parlamento, en sesión del Pleno, el 5 de mayo de 2004, por 62 votos a favor, 39 en contra y 6 abstenciones. *Cfr. La Gaceta, Órgano Informativo del Congreso de la República*, N.º 331, Año VII, 8 de mayo, Lima, 2004. pp. 6-7.

¹⁶¹ VISIEDO MAZÓN, Francisco. «La cuestión de confianza: singularidad de su regulación en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad valenciana». En *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, N.º 4 extraordinario, Valencia, 1997. p. 446.

propio pueden solicitar al Congreso un voto de confianza (sin perjuicio del voto de investidura), cuando consideren que requieran de la convalidación del Parlamento para un programa político y económico determinado o inclusive para solicitar la delegación de facultades legislativas.

Sin embargo, es del caso señalar que si la cuestión de confianza es rechazada por mayoría simple de votos de los congresistas se produce el mismo efecto que la censura; esto es, la crisis ministerial que lleva a la dimisión de todo el Gabinete –si el que solicitó el voto de confianza es el Gabinete en Pleno- o sólo del ministro que solicitó la cuestión de confianza del Congreso.

C) Comisiones investigadoras

Las comisiones parlamentarias de investigación son instrumentos de control político cuya regulación está prevista en el artículo 97° de la Constitución y en el artículo 88° del Reglamento del Congreso.

Como las mismas son materia de investigación de la presente tesis, no vamos a referirnos a ellas en detalle en esta parte. Por ello, sólo diremos, de acuerdo con Torres Muro, que las comisiones parlamentarias de investigación «pueden cumplir una tarea importantísima para el correcto funcionamiento del sistema democrático, y que por ello, además de ser muy necesarios, es preciso que sean configurados adecuadamente»¹⁶³.

Empero, por su naturaleza misma son las que más controversias y roces provocan, porque están sujetos a la voluntad política del Parlamento. En tal sentido, es necesario determinar, claramente, sus poderes y límites, a la vez que se requiere, debido a la frecuente recurrencia a solicitar la conformación de estas comisiones, racionalizar su conformación y funcionamiento, para que no pierda su importancia por utilizarla arbitraria y excesivamente¹⁶⁴.

D) Antejucio político

El antejucio político, en la Constitución de 1993, está regulado por los artículos 99° y 100°, del mismo modo que el artículo 89° del Reglamento del Congreso prevé su procedimiento.

En principio, es necesario iniciar su análisis, precisando en qué consiste el antejucio político, así, como señalar su diferencia con el juicio político, pues las modificaciones introducidas, por la Constitución vigente, la han desnaturalizado, lo cual ha incidido

¹⁶² En este sentido, el Reglamento del Congreso de la República en su artículo 86° ha establecido que: «c) La cuestión de confianza sólo se plantea por iniciativa ministerial y en sesión del Pleno del Congreso [...]. d) La Mesa Directiva rechazará de plano cualquier proposición de confianza presentada por Congresistas».

¹⁶³ TORRES MURO, Ignacio. *Las comisiones parlamentarias de investigación*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998. pp. 11-12.

¹⁶⁴ ZEH, Wolfgang. «Informe sobre la organización, las funciones y el procedimiento de las comisiones en el *Bundestag*». En Juan Carlos Da Silva Ochoa (coordinador). *Las comisiones parlamentarias*. Vitoria-Gasteiz: Parlamento Vasco, 1994. p. 52.

negativamente en el funcionamiento y eficacia de este instrumento de control político.

Al respecto cabe hacer algunas precisiones previas. El antejuicio político, a decir de Paniagua, no juzga ni sanciona, sino que su objetivo final es «levantar la inmunidad o prerrogativa (exención de proceso y arresto) que protege al titular de una función para que los órganos jurisdiccionales (ordinarios o especiales) procesen y juzguen su conducta»¹⁶⁵.

A diferencia del antejuicio político, que no juzga ni sanciona, en el *impeachment* o juicio político¹⁶⁶ se juzga y se sanciona, pero se juzga en razón de un proceso exclusivamente político, pues no pretende castigar delincuentes, sino proteger al Estado; no toca ni a la persona ni a sus bienes, sino despoja a la autoridad de su capacidad política¹⁶⁷.

Es con la Constitución de 1993, que se introducen elementos extraños al antejuicio político, como es el hecho que el Congreso pueda imponer sanciones (suspender, inhabilitar o destituir) por delitos de función e infracción de la Constitución a determinados funcionarios, dando origen a una suerte de «juicio político»¹⁶⁸.

A ello se suma el hecho de que dichas modificaciones abren la posibilidad de que determinados funcionarios puedan ser encausados por *infracción* de la Constitución aun cuando sabemos que la misma no tiene desarrollo constitucional, legal ni reglamentario¹⁶⁹, afectando así el principio de legalidad (artículo 2°-24-d de la Constitución).

Por eso, no coincidimos con Eguiguren, cuando afirma que «la infracción de la Constitución no tiene por qué estar necesariamente catalogada también como un delito o ilícito penal y puede no ser susceptible de merecer una pena impuesta por el órgano jurisdiccional»¹⁷⁰.

¹⁶⁵ PANIAGUA CORAZAO, Valentín. «Acusación constitucional, antejuicio o juicio político». En *La Constitución de 1993: Análisis y comentarios II*. Serie Lecturas sobre Temas Constitucionales, CAJ, diciembre, Lima, 1995. p. 129.

¹⁶⁶ ARMAGNAGUE, Juan F. *Juicio político y jurado de enjuiciamiento*. Buenos Aires: Depalma, 1995. pp. 18-19.

¹⁶⁷ PANIAGUA CORAZAO, Valentín. «La justiciabilidad de los actos político-jurisdiccionales del Congreso». En *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, N.º 3, CEPC, Madrid, 1999. pp. 184.

¹⁶⁸ GARCÍA BELAUNDE sostiene que la institución incorporada por la Constitución Política de 1993 es el juicio político. Cfr. GARCÍA BELAUNDE, Domingo. «¿Antejuicio, acusación constitucional, juicio político?». En *Revista Jurídica del Perú*, N.º 55, Año LIV, marzo-abril, Trujillo, 2004. p. 85. En el mismo sentido, ORTECHO VILLENA, Julio. «Corrupción y juicio político». En *Revista Jurídica del Perú*, N.º 36, Año LII, julio, Trujillo, 2002. p. 13; CAIRO ROLDÁN, Omar. «El juicio político en el Perú». En *Justicia constitucional y proceso de amparo*. Lima: Palestra Editores, 2004. 136-150. Una posición distinta, no obstante que la Constitución ni el Reglamento del Congreso lo han previsto así, es la de GARCÍA TOMA, quien diferencia entre el antejuicio político para los delitos de función y el juicio político para la infracción de la Constitución. Cfr. GARCÍA TOMA Víctor. *Análisis sistemático de la Constitución peruana de 1993. Tomo II*. Lima: Fondo de Desarrollo Editorial de la Universidad de Lima, 1998. pp. 334 y ss.; así también lo ha reconocido el Tribunal Constitucional en la Sentencia recaída en el Expediente N.º 0006-2003-AI/TC.

¹⁶⁹ MONTOYA CHÁVEZ, Victorhugo. «Sistematizando las acusaciones constitucionales». En *Revista Jurídica del Perú*, N.º 58, Año LIV, setiembre-octubre, Trujillo, 2004. pp. 39-81.

Con ello se dejaría un amplio margen de interpretación política para procesar o no a una alta autoridad, sin la garantía del debido proceso, ya que todo ejercicio de la potestad sancionadora del Estado, incluso la del Parlamento, debe estar premunida del principio de legalidad, según el cual no hay sanción ni infracción sin ley previa ¹⁷¹.

Distinta es la situación del antejuicio político por razones de delito de función, pues como los delitos son los que están tipificados en las leyes penales se elimina con esto todo concepto jurídico abierto e indeterminado, al tiempo que no se deja un margen de interpretación discrecional que puede servir para fines que no se condicen con las del antejuicio político.

Sin embargo, frente a este problema, podemos advertir dos posibles soluciones: o se dejan intactas las facultades sancionatorias del Congreso, pero con la posterior revisión por parte del Tribunal Constitucional de las sanciones impuestas; o se retorna a nuestra tradición constitucional en la cual el Congreso, en caso de acusar, se limita a suspender en el ejercicio de sus funciones hasta que se dicte la sentencia judicial ¹⁷².

La primera de las opciones planteadas tiene el inconveniente que puede generar una situación de tensión innecesaria entre el Congreso y el Tribunal Constitucional; por lo que creemos que a superar dicho problema puede contribuir si optamos por la segunda solución y se reglamenta adecuadamente el antejuicio político, retornando a su configuración originaria y despojándolo de elementos no propios a su naturaleza, que no hacen más que detraer su potencialidad como instrumento de control parlamentario.

Otro problema relacionado con el antejuicio político es la amplia lista, si bien taxativa de los funcionarios que gozan de tal privilegio, lo que se configura como una prerrogativa que no alcanza a todos los representantes del pueblo (autoridades regionales y municipales); mientras que se incorpora a funcionarios públicos como el Contralor General, los magistrados del Poder Judicial y del Tribunal Constitucional, quienes no deberían ser pasibles de eventuales acusaciones constitucionales, por cuanto quedan a merced de posibles interferencias políticas en su quehacer jurisdiccional.

Finalmente, cabe decir que las acusaciones constitucionales constituyen práctica bastante frecuente en la función de control parlamentario, sobre todo, con el restablecimiento del régimen democrático, debido a que en el período de los noventa se

¹⁷⁰ EGUIGUREN PRAELI, Francisco. «Comisiones investigadoras parlamentarias, antejuicio político y responsabilidad del Presidente de la República». En *Ius et Veritas*, Revista Editada por los Estudiantes de la Facultad de Derecho de la PUCP, N.º 25, Año XIII, Lima, 2002. p. 105, también del mismo autor «La infracción constitucional como límite a la inviolabilidad por votos u opiniones de los parlamentarios». En *Estudios Constitucionales*. Lima: Ara Editores, 1.ª edición, 2002. p. 454.

¹⁷¹ SORIA LUJÁN, Daniel. «La necesidad de tipificar las infracciones a la Constitución de los altos funcionarios públicos». En *Diálogo con la Jurisprudencia*, N.º 63, diciembre, Lima, 2003. pp. 17-21; sobre la naturaleza de las infracciones a la Constitución puede revisarse a SANTISTEVAN DE NORIEGA, Jorge. «La infracción constitucional: una institución polémica en el Perú». En *Diálogo con la Jurisprudencia*, N.º 64, enero, Lima, 2004. pp. 19 y ss.; también LANDA, César (con la colaboración de Jorge León). «Antejuicio político». En *Diálogo con la Jurisprudencia*, N.º 64, enero, Lima, 2004. pp. 27-34.

¹⁷² RUBIO CORREA, Marcial. «Las sanciones que impone el Congreso según el artículo 100 de la Constitución». En *Revista Jurídica del Perú*, N.º 27, Año LI, octubre, Trujillo, 2001. pp. IX-X.

realizó una falsa identidad entre autoridad e impunidad, salvo que se tratara de representantes o autoridades vinculadas a la oposición.

Lo cual ha generado, actualmente, un desembalse de acusaciones constitucionales que ha provocado una sobrecarga de la labor parlamentaria de control, con los problemas propios de su adecuada preparación, investigación, procesamiento y toma de decisión parlamentaria ¹⁷³.

4. A MODO DE CONCLUSIÓN

Dentro del marco del principio de división de poderes, el control parlamentario es uno de los instrumentos de control del poder más importantes, en tanto que garantiza los derechos fundamentales y contribuye a fortalecer el Estado constitucional democrático; además, su esencialidad para el Estado radica en que legitima al poder mismo, pues cuanto más controlado, mejor legitimado estará el poder.

No obstante su importancia, el funcionamiento del control parlamentario se ha visto afectado por una serie de factores que lo han sumido en una situación de crisis, que no es sino la manifestación de la falta de legitimidad por la que viene atravesando la institución parlamentaria.

A tal crisis contribuye también, de manera determinante, la identificación de la titularidad del control con la mayoría parlamentaria que apoya al Gobierno, con lo cual la potencialidad del mismo se ve seriamente desminuido.

En este sentido, es necesario que la oposición parlamentaria asuma consciente y responsablemente la titularidad del control parlamentario. Pero no para realizar una oposición meramente obstruccionista cuando no pasiva, sino para desempeñar el rol de una oposición que aparte de formular críticas legítimas, propone alternativas viables a las propuestas del Gobierno; lo cual puede ser fortalecido, frente a los obstáculos que la mayoría siempre impone, a partir de consagrar jurídicamente, el derecho de la oposición para realizar dicho control, garantizándose así su tutela jurisdiccional.

Por lo demás si se quiere dotar de funcionalidad al control parlamentario es necesario que la oposición parlamentaria realice su tarea de control a través de todos los procedimientos parlamentarios (incluido el procedimiento legislativo), a fin de que el control político se realice desde toda la «perspectiva» parlamentaria y no sólo a partir de determinados procedimientos.

Ello implica mejorar, sustancialmente, la regulación y el funcionamiento de los instrumentos previstos para el control político (comisiones investigadoras, estación de preguntas, interpelaciones, etc.) en la Constitución y en el Reglamento del Congreso.

¹⁷³ Cfr. *Ojo Ciudadano en el Congreso. Boletín Informativo del CONSODE*, N.º 2, Año 1, septiembre, CAJ-CONSODE, Lima, 2003. pp. 79-82.

Capítulo II: Origen, naturaleza y concepto de las comisiones parlamentarias de investigación

Sumario: 1. CONSIDERACIONES PRELIMINARES. 2. ORIGEN Y ANTECEDENTES HISTÓRICOS. 2.1. Origen y antecedentes históricos en el Derecho constitucional comparado. 2.2 Origen y antecedentes históricos en el ordenamiento constitucional peruano. 2.2.1. **Etapa preconstitucional** . 2.2.2. **Etapa constitucional** . A) La Constitución Política de 1920. B) La Constitución Política de 1933. C) La Constitución Política de 1979. D) La Constitución Política de 1993. 3. COMISIONES DE INVESTIGACIÓN O DE «ENCUESTA»: ALGUNAS PRECISIONES CONCEPTUALES. 4. NATURALEZA JURÍDICA. 4.1. Consideraciones previas. 4.2. Teorías sobre la naturaleza de las comisiones parlamentarias de investigación. 4.2.1. **Las comisiones investigadoras como instrumentos de información del Parlamento** . 4.2.2. **Las comisiones de investigación como instrumentos de control político del Gobierno** . 4.2.3. **Teoría de la polivalencia funcional de las comisiones investigadoras** . 4.2.4. **Crítica y valoración de las teorías anteriores: nuestra posición** . A) Crítica y valoración de la teoría que considera a las comisiones investigadoras instrumentos de control político del Gobierno. 4.2.5. **Las Comisiones de investigación en el ordenamiento constitucional peruano: ¿medios de información o de control político?** A) Consideraciones de orden histórico-constitucionales. B) Por su ubicación

sistemática. C) Por razones normativas. D) Por las facultades concedidas. 5. CONCEPTO DE LAS COMISIONES PARLAMENTARIAS DE INVESTIGACIÓN. 6. A MODO DE CONCLUSIÓN.

1. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

En el capítulo anterior hemos realizado una aproximación al control parlamentario en nuestro ordenamiento constitucional. Entre otros aspectos se han analizado los mecanismos de control político previstos en la Constitución Política y en el Reglamento del Congreso.

Asimismo, se ha hecho una caracterización de las deficiencias de su regulación y la disfuncionalidad que presentan la mayoría de ellas en la práctica parlamentaria; a su vez, hemos propuesto algunas sugerencias en orden a mejorar su normatividad y eficiencia.

En este capítulo iniciamos el estudio, en estricto, de las comisiones de investigación. Para ello, en primer lugar, realizaremos una breve reseña histórica de las comisiones en el Derecho constitucional comparado y en nuestro sistema constitucional. Del mismo modo, abordaremos un tema que ha sido ampliamente debatido en la doctrina en torno a estas comisiones: su *naturaleza jurídica*.

Finalmente, y como consecuencia de su estudio de su naturaleza, analizaremos los conceptos que se han propuesto en la doctrina, aspecto también importante por cuanto del concepto que se tenga de las comisiones investigadoras dependerá su correcta comprensión del rol que están llamadas a desempeñar dentro del sistema constitucional y la relevancia de configurarlas adecuadamente de acuerdo a la función que las corresponda desempeñar

2. ORIGEN Y ANTECEDENTES HISTÓRICOS

2.1. Origen y antecedentes históricos en el Derecho constitucional comparado

Suele afirmarse que las comisiones investigadoras tienen su origen en el constitucionalismo inglés, que es en esto, como en tantos otros capítulos del Derecho constitucional, fuente de inspiración¹⁷⁴.

Un sector de la doctrina sostiene que dichas comisiones (*Select Committees*) se establecieron, por vez primera, en el siglo XIV, durante los reinados de Eduardo II y

¹⁷⁴ CARVAJAL VICTORICA, Juan. «Comisiones parlamentarias de investigación». En *Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración*, T. 54, Montevideo, 1956. p. 105.

Eduardo III, con la finalidad de indagar acerca de las necesidades del Estado, sus finanzas y el empleo de los subsidios aprobados.

Otros afirman que el primer antecedente habría tenido lugar en 1684 con el establecimiento de una comisión para investigar el modo como fue conducida la guerra en Irlanda pocos años después de la revolución inglesa ¹⁷⁵.

Al margen del desacuerdo que sobre el momento de su origen todavía subsiste, lo cierto es que esta práctica del Parlamento inglés fue recepcionada en el quehacer parlamentario del Congreso de los Estados Unidos de Norteamérica, lo cual dio lugar a la constitución y nombramiento de comisiones investigadoras, no obstante que éstas no habían sido reconocidas expresamente en la Constitución de 1787 ¹⁷⁶.

Así, siguiendo la doctrina de los poderes implícitos (*implied powers*) ¹⁷⁷, en 1792 se nombró un *Select Committee* a fin de investigar las circunstancias en que se había producido la derrota del ejército bajo el mando del general *St. Clair*.

En 1792 la Cámara se rehusó a solicitar al Presidente a que investigue las causas de la derrota del General *St. Clair* y afirmó su derecho a hacer una investigación. El 27 de marzo de 1792 (2.º C, 1.ª, *Journal*, p. 551-2) fue propuesta una resolución en la que se solicitaba al Presidente que realizara una investigación, sobre las causas de la derrota del ejército bajo las órdenes del General *St. Clair*. Esta resolución fue objetada porque era una invasión al departamento ejecutivo por la legislatura. Después de un debate, la Cámara aprobó finalmente una resolución nombrando una comisión legislativa con facultades para citar personas y ordenar la presentación de los documentos e informes que fueran necesarios para sus investigaciones ¹⁷⁸.

En la Europa continental, el surgimiento de las comisiones investigadoras se dio de modo diverso. En «Francia, la primera investigación parlamentaria se sitúa en 1828, con una encuesta de alcance económica sobre el azúcar. Bélgica por su parte fue uno de los primeros países en constitucionalizar el poder de encuesta de sus Cámaras, como así se constata en su Constitución de 1831, cuyo artículo 40 establece: “Cada Cámara tiene el

¹⁷⁵ ÁLVAREZ OSORIO-FERNÁNDEZ, Carlos. *Teoría y práctica de la investigación parlamentaria en las Cortes Generales*. Cádiz: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz, 2000. p. 8.

¹⁷⁶ Debemos destacar que el Congreso de los EE. UU. históricamente ostentó el poder de investigación, incluso con anterioridad a la propia Constitución de 1787, ya que las asambleas de las entonces colonias británicas se atribuyeron los mismos poderes, facultades y privilegios del Parlamento inglés. Cfr. MORA-DONATTO, Cecilia. *Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político*. México D.F.: UNAM, 1998. pp. 49-52.

¹⁷⁷ Para la doctrina de los poderes implícitos (*implied powers*) del Parlamento, la facultad de éste para investigar es un poder connatural e inherente a él, a fin de que desarrolle adecuadamente sus funciones, por lo que no precisa ningún reconocimiento expreso. En este sentido, se ha dicho también que «no se requiere texto constitucional para que se organicen [comisiones investigadoras], pues se estiman como corolario de la fiscalización parlamentaria». Véase al respecto, PÉREZ SERRANO, Nicolás. *Tratado de Derecho político*. Madrid: Civitas, 2.ª edición, 1984, reimpresión de 1997. p. 814.

¹⁷⁸ ANDREOZZI, Manuel. *Facultades implícitas de investigación legislativa y privilegios parlamentarios*. Buenos Aires: Editora IDEA, 1943. p. 88.

derecho de encuesta". Paralelamente y en el mismo año 1831 se presentó un proyecto de ley con objeto de regular las atribuciones de dichas Comisiones de investigación.

En Italia la investigación parlamentaria se inicia en forma extra constitucional con una propuesta en 1848, que tardaría 10 años en plasmarse (1858), de constituir una Comisión de encuesta que indagase las condiciones en que se habían desarrollado las elecciones en ciertos distritos. En Alemania, la potestad de las Cámaras para iniciar investigaciones parlamentarias, se remonta históricamente a la Carta otorgada de Sajonia-Weimar de 1816, en la cual se reconocía la facultad de la Asamblea de establecer Comisiones con el fin de obtener información. Por otra parte, el proyecto de Constitución alemana aprobada en Frankfurt en 1849, proclamaba en su artículo 99, el derecho de ambas Cámaras de obtener información, mientras que la Constitución prusiana de 1848 establecía expresamente que cada Asamblea podía disponer Comisiones para investigar sobre ciertos hechos.

En Holanda, el reconocimiento del poder de investigación del Parlamento se remonta a 1848, año en que se incorpora a la Ley Fundamental de 1815 un artículo por el cual se otorga a la Segunda Cámara de los Estados Generales el derecho de disponer encuestas, las cuales deberían regirse por una Ley aprobada al efecto en 1850, y que fue modificada en diversas ocasiones. Posteriormente, con motivo de la reforma constitucional de 1887 se extendió el derecho de encuesta a la Primera Cámara y a la reunión de ambas»¹⁷⁹.

En el caso de España, si bien la facultad de investigar de las asambleas legislativas fue considerada desde épocas muy tempranas como un *implied power* del Parlamento, las comisiones investigadoras fueron elevadas al rango constitucional recién en la Constitución de 1978¹⁸⁰.

2.2. Origen y antecedentes históricos en el ordenamiento constitucional peruano

El origen de las primeras comisiones parlamentarias de investigación en nuestro sistema constitucional no coincide con el momento de su incorporación en las constituciones peruanas.

De ahí que podamos distinguir dos fases en el origen y desarrollo de las comisiones investigadoras en nuestro ordenamiento constitucional, a saber: una *etapa preconstitucional*, en la que se constituyeron comisiones investigadoras no obstante carecer de reconocimiento constitucional expreso; y otra *etapa constitucional* que se inaugura a partir de su incorporación en la Constitución Política de 1920.

¹⁷⁹ ÁLVAREZ OSORIO-FERNÁNDEZ, Carlos. *Teoría y práctica de la investigación parlamentaria en las Cortes Generales...*, op. cit. pp. 8-9.

¹⁸⁰ GARCÍA MAHAMUT, Rosario. *Las comisiones parlamentarias de investigación en el Derecho constitucional español*. Madrid: McGraw-Hill, 1996. pp.49-50.

2.2.1. Etapa preconstitucional

Esta primera etapa se caracteriza por el nombramiento y constitución de comisiones parlamentarias de investigación, no como consecuencia de una previsión constitucional expresa, que hasta entonces no se había producido, sino como una manifestación del poder implícito del Parlamento para investigar.

De esto da cuenta Villarán al señalar que, el 10 de octubre de 1872, cuando todavía ninguna de las constituciones peruanas había reconocido expresamente la facultad del Parlamento para nombrar comisiones investigadoras, «varios diputados presentaron una proposición de ley creando una comisión compuesta de tres miembros que nombraría el Congreso a propuesta del Poder Ejecutivo, para que examinara los contratos, operaciones financieras, concesiones y premios que se hubieran celebrado y otorgado durante el período presidencial de Balta, con el objeto de entablar las acciones de nulidad a que hubiese lugar y obtener el reembolso al fisco de las cantidades indebidamente entregadas o pagadas. El proyecto fue discutido y aprobado en la Cámara de Diputados dos años después (Dip. 1874, Pror, Págs. 129 a 141)»¹⁸¹.

Varios años después, el 23 de diciembre de 1895, el Parlamento de entonces, a través de una ley, creó una comisión investigadora bicameral integrada por un senador y dos diputados «para pesquisar las defraudaciones cometidas en las oficinas fiscales desde el año 1884 hasta el presente»¹⁸².

Al año siguiente mediante una ley del 23 de enero de 1896, se nombró una comisión investigadora a fin de indagar sobre las afirmaciones vertidas por los representantes de la *Peruvian Corporation*, quienes habían señalado a los medios de comunicación la inversión de fuertes sumas de dinero para facilitar la aprobación, por el Parlamento, del contrato celebrado con dicha campaña sobre la cancelación de la deuda externa¹⁸³.

Siguiendo esta práctica recurrente, iniciada por el Parlamento peruano años atrás, se tiene conocimiento de otras comisiones investigadoras formadas de modo extra constitucional.

Tales son los casos de la comisión nombrada por la Cámara de Diputados el 16 de agosto de 1902 para investigar la conducta observada por el senador Enrique Llosa; la que se formó en octubre del mismo año para indagar sobre «el escándalo del cablegrama Wiesse»; y, finalmente, el encargo que se le dio a la Comisión de Marina del Parlamento, en 1918 para investigar el estado de la armada peruana¹⁸⁴.

¹⁸¹ VILLARÁN, Manuel Vicente. *Posición constitucional de los ministros en el Perú*. Lima: Colegio de Abogados de Lima-Cultural Cuzco Editores, 1994. p. 117; DELGADO GUEMBES, César. *Qué parlamento queremos*. Lima: Cultural Cuzco Editores, 1992. p. 289.

¹⁸² VILLARÁN, Manuel Vicente. *Posición constitucional de los ministros en el Perú...*, *op. cit.* p. 117; DELGADO GUEMBES, César. *Qué parlamento queremos...*, *op. cit.* p. 288.

¹⁸³ DELGADO GUEMBES, César. *Qué parlamento queremos...*, *op. cit.* p. 289.

¹⁸⁴ GAMARRA OLIVARES, Ernesto. *Comisiones investigadoras. Poder fiscalizador del Congreso*. Lima: Ediciones del Congreso del Perú, 1999. pp. 246-251.

2.2.2. Etapa constitucional

A) La Constitución Política de 1920

El reconocimiento constitucional de las comisiones investigadoras no se produciría sino hasta 1919, año en que la Asamblea Nacional sin mayor debate aprobó un artículo referido a las comisiones investigadoras, que apareció finalmente incorporado en el artículo 99° de la Constitución Política de 1920¹⁸⁵.

En dicho artículo se señalaba que *«las Cámaras podrán nombrar comisiones parlamentarias de investigación o de información. Todo representante puede pedir a los ministros de Estado los datos e informes que estime necesarios en el ejercicio de su cargo»*.

Cabe realizar algunos comentarios al respecto. Puede apreciarse que el artículo citado era por cierto, bastante parco. Si bien es verdad que establecía la facultad de las Cámaras para nombrar comisiones investigadoras, también lo es que omitió hacer mención al presupuesto que habilitaba a las Cámaras para nombrar comisiones investigadoras, es decir no precisó cuándo ni bajo qué circunstancias se produciría dicho nombramiento.

También omitió pronunciarse respecto de los poderes y límites de estas comisiones, al no señalar quiénes estaban obligados a comparecer ante ellas y cuáles eran los apremios a los que podían recurrir dichas comisiones en caso de incomparecencia.

B) La Constitución Política de 1933

Las Constituciones Políticas que sucedieron a la de 1920, no omitieron su consagración constitucional.

Así, la Constitución de 1933 reconoció el derecho de ambas Cámaras de nombrar comisiones investigadoras en su artículo 119°. En él se decía que *«cada Cámara tiene el derecho de nombrar Comisiones de Investigación. Las autoridades administrativas nacionales, departamentales o municipales, y las judiciales están obligadas a suministrar a dichas comisiones las informaciones y los documentos que les soliciten. Cualquier diputado o senador puede pedir a los ministros de Estado los datos e informes que estime necesario para el ejercicio de sus funciones»*.

Este artículo adoleció, al igual que el anterior, de los mismos vacíos. Sin embargo, sí precisó quiénes estaban obligados, en caso de ser requeridos a entregar información.

Así este deber constitucional se estableció para todas las autoridades administrativas nacionales, departamentales o municipales, e incluso para las autoridades judiciales, cuando las comisiones investigadoras requerían alguna información sobre lo cual dichas

¹⁸⁵ Yerra GARCÍA TOMA cuando señala que las comisiones investigadoras «en el Perú aparecen a nivel constitucional en el texto de 1933», pues como hemos visto, éstas ya habían sido incorporadas en la Constitución Política de 1920. Cfr. GARCÍA TOMA, Víctor. *Análisis Sistemático de la Constitución peruana de 1993. T. II*. Lima: Fondo de Desarrollo Editorial de la Universidad de Lima, 1998. p. 324.

autoridades tenían competencia.

No podemos dejar de resaltar que es en esta Constitución en la que se confiere expresamente a nivel constitucional, por primera vez, el poder de las comisiones investigadoras para recabar información y documentación, facultad que en la doctrina comparada se conoce como *The powers to send for papers and records*.

C) La Constitución Política de 1979

La Constitución Política de 1979, siguiendo la línea trazada por la Constitución de 1920 y la de 1933, hizo también referencia expresa a las comisiones investigadoras, las cuales fueron incluidas en su texto a través del artículo 180°.

En efecto, se estableció que «*el Congreso y cada Cámara puede nombrar Comisiones de Investigación sobre cualquier asunto de interés público. Es obligatorio comparecer al requerimiento de dichas comisiones, bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial*».

El artículo 180° de la Constitución de 1979 en nuestra opinión, introdujo cuatro novedades importantes respecto de las anteriores. El primero de ellos tiene que ver con que «se faculta a que las comisiones investigadoras puedan ser nombradas tanto por el Congreso como separadamente por cualquiera de ambas Cámaras, ampliando así esta atribución que la Carta anterior sólo concedía a la Cámara de Diputados y Senadores»¹⁸⁶

En segundo lugar, el mencionado artículo al señalar que las comisiones podían ser constituidas para investigar «*cualquier asunto de interés público*» no hizo otra cosa que determinar el objeto material o presupuesto habilitante de las comisiones investigadoras, el cual no había sido precisado en las Constituciones de 1920 y de 1933.

En tercer lugar, si la Constitución de 1933 estableció el poder de las comisiones investigadoras para recabar información y documentación, y la obligación de las autoridades administrativas de entregarlas, la Constitución de 1979, confirmó el poder de las comisiones para requerir la comparecencia de personas (*The power to send for persons*) bajo los mismos apremios judiciales en caso de que la persona llamada a comparecer se mostrara renuente a concurrir ante ellas.

La incorporación de una disposición constitucional en este sentido se hizo con la finalidad de evitar lo que hasta entonces venía sucediendo recurrentemente en los Congresos: «*las personas requeridas no cumplían con asistir a las Comisiones*»¹⁸⁷.

Finalmente, es del caso resaltar que la Constitución de 1979 introdujo un nuevo elemento¹⁸⁸ al optar por el carácter obligatorio (no facultativo) de la comparecencia de personas ante las comisiones investigadoras, lo cual era explicable porque con esto se

¹⁸⁶ EGUIGUREN PRAELI, Francisco. «Algunas consideraciones sobre las comisiones investigadoras parlamentarias». En *Revista Derecho PUCP*, N.º 41, diciembre, Lima, 1987. p. 141.

¹⁸⁷ PAREJA PAZ-SOLDÁN, José. *Derecho constitucional peruano y la Constitución de 1979. Apreciación y comentarios*. Lima: Justo Valenzuela Editor, 1981. p. 299.

pretendió «evitar el escamoteo y reforzar el poder de la investigación parlamentaria»¹⁸⁹.

D) La Constitución Política de 1993

El constituyente de la Carta Magna vigente tampoco se sustrajo de considerar a las comisiones investigadoras dentro del texto constitucional en la misma forma como lo habían hecho las Constituciones precedentes.

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

El primer párrafo de este artículo reproduce casi textualmente el artículo 180° de la Constitución de 1979. No obstante ello, presenta, a nuestro modo de ver, dos novedades relevantes con respecto a ella.

En efecto, hasta antes de la Constitución de 1993, ninguna de las constituciones anteriores había establecido la facultad de las comisiones investigadoras para que puedan acceder al levantamiento del secreto bancario y al de la reserva tributaria.

Esta ampliación de poderes de las comisiones de encuesta provocó que algunos se manifiesten en contra, por entender que tal ampliación de facultades constituía una facultad peligrosa¹⁹⁰.

Por otra parte, la Constitución de 1993 no sólo amplía los poderes de las comisiones investigadoras sino que, junto a ellos, establece límites, si bien bastantes restringidos y hasta cierto punto imprecisos.

Así, las comisiones no vienen premunidas de poderes ilimitados para acceder a cualquier tipo de información, sino que los mismos carecen de legalidad cuando se trate de acceder a informaciones y documentos que afecten el derecho fundamental a la intimidad de las personas.

En último término es importante resaltar que la Constitución vigente haya establecido claramente que las conclusiones a las que lleguen las comisiones investigadoras no son vinculantes para los órganos jurisdiccionales, lo cual ya no da lugar, en absoluto, para pensar que la actuación de las comisiones interfieren en las investigaciones que sobre la misma materia y al mismo tiempo realice el Poder Judicial.

¹⁸⁸ RUIZ ELDRIDGE, Alberto. *La Constitución comentada de 1979*. Lima: s/e, 1980. p. 266.

¹⁸⁹ RUBIO CORREA, Marcial y Enrique BERNALES BALLESTEROS. *Constitución y sociedad política*. Mesa Redonda Editores, 1985. p. 328.

¹⁹⁰ CHIRINOS SOTO, Enrique. *Lectura y comentario. Constitución de 1993*. Lima: Empresa Editora Piedul SRL, 1995. p. 27.

3. COMISIONES DE INVESTIGACIÓN O DE «ENCUESTA»: ALGUNAS PRECISIONES CONCEPTUALES

En el Derecho constitucional comparado es frecuente el uso alternativo de dos términos para hacer referencia a las comisiones investigadoras: «comisiones de investigación» y «comisiones de encuesta».

«Investigar» proviene del latín *investigarē* que significa «hacer diligencias para descubrir una cosa», «realizar actividades intelectuales y experimentales de modo sistemático con el propósito de aumentar los propósitos sobre una determinada materia» y «aclarar la conducta de ciertas personas sospechosas de actuar ilegalmente»¹⁹¹.

El término «encuesta» por su parte viene del francés *enquête*, que significa «averiguación o pesquisa» y «conjunto de preguntas tipificadas dirigidas a una muestra representativa, para averiguar estados de opinión o diversas cuestiones de hecho»¹⁹².

Jurídicamente esta dicotomía entre «comisiones de investigación» y de «encuesta» carece de un carácter determinante, pues bajo los dos términos subyace la misma idea, sin perjuicio de las diferencias que se puedan derivar de su regulación en cada uno de los ordenamientos¹⁹³.

Alemania (*Untersuchungsausschüsse*), España, EE.UU. (*Investigating committees*) y nuestro sistema, se decantan por el uso del primero de los términos, mientras que Francia (*Commissoin d'enquête*), Italia (*Commissioni d'inchiesta*) y Portugal (*comisses de inquirito*) recurren al segundo término.

Si bien es cierto que el término «comisiones de encuesta» es extraña a nuestra tradición constitucional, nosotros utilizaremos indistintamente, a lo largo de este trabajo, ambos términos como consecuencia de que la Constitución, el Reglamento del Congreso y la doctrina se inclinan por el uso de los vocablos «comisiones investigadoras», pero ello no nos puede llevar a desconocer el término empleado por algunos ordenamientos constitucionales comparados.

4. NATURALEZA JURÍDICA

¹⁹¹ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. *Diccionario de la Lengua Española*. Madrid: 22.ª edición, 2001. p. 1298.

¹⁹² REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. *Diccionario de la Lengua Española*. Madrid: 22.ª edición, 2001. p. 906.

¹⁹³ ARÉVALO GUTIÉRREZ, Alfonso. «Las comisiones de investigación de las Cortes Generales y de las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas». En *Revista Española de Derecho Constitucional*, N.º 43, Año XV, enero-abril, Madrid, 1995. p. 122.

4.1 Consideraciones previas

Determinar si las comisiones parlamentarias de investigación son instrumentos de información del Parlamento o si, por el contrario, son instrumentos de control político del Gobierno es un tema bastante polémico y ampliamente debatido, principalmente, en el Derecho constitucional comparado.

La discusión ha llevado a que se formulen diferentes teorías, en un intento por explicar cuál es el carácter y la finalidad de las comisiones investigadoras dentro del sistema constitucional¹⁹⁴.

Fundamentalmente, existen tres posiciones al respecto. Por un lado están aquellos que entienden que las comisiones de investigación son instrumentos de información del Parlamento.

Por otro, un sector importante de la doctrina considera que las comisiones son mecanismos del control político del Gobierno; y, finalmente, algunos asignan a las comisiones de investigación una función polivalente sin que quepa circunscribirlas en una función específica y determinada.

El debate, sin embargo, trasciende el ámbito de lo meramente académico, motivo por el cual analizaremos a continuación los fundamentos de las teorías propuestas. Esto es especialmente importante por cuanto de la concepción que se tenga de la naturaleza de las comisiones de encuesta dependerá el rol que les corresponde desarrollar dentro del ordenamiento constitucional.

4.2. Teorías sobre la naturaleza de las comisiones parlamentarias de investigación

4.2.1. Las comisiones investigadoras como instrumentos de información del Parlamento

Esta teoría ha sido sostenida, fundamentalmente por la doctrina italiana y ha tenido cierto calado tanto en un sector de la doctrina española como en la doctrina nacional¹⁹⁵.

¹⁹⁴ Otro tema relacionado con la naturaleza jurídica de las comisiones investigadoras, pero que a nuestro entender a perdido relevancia por obvio, es si las comisiones son tribunales de justicia. La respuesta a este tema debe ser concluyente en el sentido negativo. Esto es, las comisiones investigadoras no son tribunales de justicia, sino mecanismos de control político de la oposición parlamentaria democrática sobre el Gobierno, que, regulados en forma adecuada y razonablemente utilizados, pueden contribuir al correcto funcionamiento de un sistema democrático. El reconocimiento de poderes extraordinarios, que en algunos sistemas como el nuestro son equiparados a las facultades que poseen las autoridades judiciales, no es fundamento válido para pensar que las comisiones investigadoras son órganos judiciales. Cfr. TORRES MURO, Ignacio. *Las comisiones parlamentarias de investigación*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998. pp. 11-12; también ZEH, Wolfgang. «Informe sobre la organización, las funciones y el procedimiento de las comisiones en el *Bundestag*». En Juan Carlos Da Silva Ochoa (coordinador). *Las comisiones parlamentarias*. Vitoria-Gasteiz: Parlamento Vasco, 1994. p. 51.

Los seguidores de esta teoría entienden a la investigación parlamentaria como una actividad de información; es decir, aquélla actividad de examen y de comprobación que despliega el Parlamento para informarse ¹⁹⁶.

De Vergottini se ha manifestado en este sentido al afirmar que las comisiones de encuesta no son instrumentos idóneos para llegar a cabo el control corriente sobre el Ejecutivo. En efecto, si bien es cierto que se habla habitualmente de las comisiones de encuesta como órganos de control político, la verdad es, sin embargo, que su cometido es esencialmente inspector y eventualmente preparatorio de la decisión política de la asamblea, la cual se apoya en el informe final de la comisión ¹⁹⁷.

Ahora bien, los argumentos que se han vertido para afirmar que las comisiones investigadoras son instrumentos de información son diversos.

En primer lugar, desde una perspectiva de la ubicación sistemática de las comisiones de encuesta dentro de las Constituciones, se ha sostenido, en la doctrina española, que las comisiones investigadoras no son instrumentos de control político porque, si así fueran, el constituyente las hubiera previsto junto con las interpelaciones, dentro del Título V «De las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales» y no en el Título III «De las Cortes Generales» ¹⁹⁸.

Este argumento ha servido a Santaolalla para afirmar, siguiendo a la doctrina italiana, que las comisiones investigadoras, «constituyen un instrumento colegiado de información de las Asambleas Legislativas, que implica unas facultades especiales sobre terceros extraños a las mismas» ¹⁹⁹.

Por otro lado, la amplitud del objeto material de investigación («*cualquier asunto de interés público*») de las comisiones, ha llevado a negar a las comisiones investigadoras su carácter de instrumento de control político.

¹⁹⁵ Entre nosotros, esta teoría ha sido acogida por EGUIGUREN, quien sostiene que las comisiones parlamentarias de investigación, «actúan [...], sobre todo, como instrumento de información y orientación en apoyo a las funciones legislativas, fiscalizadoras y de control político que desarrolla el parlamento». Cfr. EGUIGUREN PARAELI, FRANCISCO. «Comisiones investigadoras parlamentarias, antejuicio político y responsabilidad del Presidente de la República. Las novedades en el Anteproyecto de Reforma Constitucional». En *Ius et Veritas*, N.º 25, Año XIII, Lima, 2002. p. 98.

¹⁹⁶ MASSÓ GARROTE, Marcos. *Poderes y límites de la investigación parlamentaria en el Derecho constitucional español*. Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 2001. p. 43.

¹⁹⁷ DE VERGOTTINI, Giuseppe. «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, 1997. p. 42.

¹⁹⁸ No concordamos con esta idea. Alguien, sin embargo, podría sostener lo mismo en nuestro ordenamiento constitucional, pues las comisiones investigadoras se encuentran previstas en la Constitución vigente dentro del Título IV, Capítulo I «Poder Legislativo» y no en el Capítulo VI «De las relaciones con el Poder Legislativo», que regula las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Parlamento, y que sí contempla otros instrumentos de control político como la investidura, la cuestión de confianza, la censura ministerial y la interpelación.

En efecto, cuando se señala que las comisiones pueden investigar «*cualquier asunto de interés público*», es posible entender que el ámbito de investigación de las comisiones no es, en exclusiva, la acción del Gobierno y de la administración que de él depende, sino que dichas investigaciones puede sobrepasar esos ámbitos de control.

Éste es el parecer de Álvarez Osorio-Fernández, quien señala que si bien en un origen, las comisiones de investigación podían compartir la naturaleza de los mecanismos de control parlamentario respecto del poder del monarca, hoy han perdido toda caracterización en esa línea, separándose todavía más, si cabe, que preguntas o interpelaciones, de tal consideración. La primera peculiaridad diferenciadora de las comisiones de investigación respecto de la idea tradicional del control parlamentario la constituye su objeto: las Comisiones de Investigación son un instrumento de indagación de las Cámaras, en tanto que máximas representantes de la soberanía popular, pero a diferencia de cualquier instrumento de control parlamentario, el objeto de las investigaciones parlamentarias no se limita a la acción del Gobierno, sino, [...] éstas podrán versar sobre «*cualquier asunto de interés público*»²⁰⁰.

Finalmente, desde la perspectiva de la titularidad del control político, Massó Garrote, con una afirmación que es extrapolable a nuestro ordenamiento²⁰¹ señala que las comisiones de investigación no son instrumentos de control porque «sería una contradicción que la propia Constitución previese un sistema de control parlamentario cuyo ejercicio sólo fuera posible a instancias de la mayoría parlamentaria»²⁰².

4.2.2. Las comisiones de investigación como instrumentos de control político del Gobierno

La doctrina mayoritaria se inclina por considerar que las comisiones parlamentarias de investigación no son meros instrumentos de información, sino que constituyen auténticos mecanismos de que disponen los Parlamentos modernos para realizar el control político del Gobierno y de la administración pública de la cual es responsable aquél²⁰³.

Así, por ejemplo, Loewenstein ha señalado que las comisiones de investigación son «un medio de control específico»²⁰⁴, mientras que para Biscaretti di Ruffia son «medios

¹⁹⁹ SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando. *Derecho parlamentario español*. Madrid: Editora Nacional, 1983. p. 393. En el mismo sentido se pronuncia, ÁLVAREZ: «Entendemos que las Comisiones de Investigación son mecanismos de información parlamentaria de diferente naturaleza y finalidad que los articulados para llevar a cabo el control parlamentario (preguntas e interpelaciones)» *Cfr.* ÁLVAREZ OSORIO-FERNÁNDEZ, Carlos. «Las Comisiones de Investigación: ¿Actos de control o instrumentos de información parlamentaria?». En *Problemas actuales del Control Parlamentario (VI Jornadas de Derecho parlamentario-Enero de 1995)*..., *op. cit.* p. 809.

²⁰⁰ ÁLVAREZ OSORIO-FERNÁNDEZ, Carlos. *Teoría y práctica de la investigación parlamentaria en las Cortes Generales*..., *op. cit.* pp. 77-78.

²⁰¹ Véase Capítulo I, parágrafo 3.2.

²⁰² MASSÓ GARROTE, Marcos. *Poderes y límites de la investigación parlamentaria en el Derecho constitucional español*..., *op. cit.* p. 53.

de control continuo del Gobierno»²⁰⁵.

Lo esencial para esta teoría es que las comisiones investigadoras, dentro de un Estado constitucional democrático, no sólo se limitan a proporcionar información útil para que los Parlamentos puedan desarrollar otras funciones que les corresponde por atribución constitucional, sino que pueden llegar a desempeñar un rol importante en orden a controlar el poder político y al fortalecimiento del sistema democrático.

En esta línea de pensamiento, Torres Muro es enfático al afirmar que las comisiones de encuesta están destinadas, fundamentalmente, a controlar los actos del Gobierno y no puede decirse de ellas que son tan sólo un instrumentos de información puesto que del mero desarrollo de sus trabajos se deriva habitualmente un examen que va más allá de la simple acumulación de datos²⁰⁶.

Por otro lado, cabe agregar que, para esta teoría, es en la relación Gobierno-Oposición donde las comisiones parlamentarias de investigación manifiestan su mayor relevancia como instrumentos de control político, puesto que la oposición puede valerse de ellas para controlar eficazmente la acción del Gobierno²⁰⁷.

²⁰³ Se adhieren a esta teoría en la doctrina extranjera, TORRES MURO, Ignacio. *Las comisiones parlamentarias de investigación...*, op. cit. pp. 23-24; LOEWESTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Ariel, 2.ª edición, 4.ª reimpresión, 1986. p. 262; BICARRETTI DI RUFIA, Paolo. *Derecho constitucional*. Madrid: Tecnos, 3.ª edición, 1987. pp. 399-400; PÉREZ ROYO, Javier. *Curso de Derecho constitucional*. Madrid: Marcial Pons, 7.ª edición, 2000. p. 834; NAVAS CASTILLO, Florentina. *La función legislativa y de control en Comisión parlamentaria: Comisiones de investigación y Comisiones legislativas permanentes con competencia legislativa plena*. Madrid: Colex, 2000. p. 18; ARÉVALO GUTIÉRREZ, Alfonso. «Las comisiones de investigación de las Cortes Generales y de las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas». En *Revista Española de Derecho Constitucional...*, op. cit. pp. 133-134; MORA-DONATTO, Cecilia. *Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político...*, op. cit. p. 69; TORRES BONET, María. *Las comisiones de investigación, instrumentos de control parlamentario del gobierno...*, op. cit. p. 87; GARCÍA MAHAMUT, Rosario. *Las comisiones parlamentarias de investigación en el Derecho constitucional español*. Madrid: McGraw-Hill, 1996. p. 159; ZEH, Wolfgang. «Informe sobre la organización, las funciones y el procedimiento de las comisiones en el Bundestag». En Juan Carlos Da Silva Ochoa (coordinador). *Las comisiones parlamentarias...*, op. cit. p. 51; BOTTARI, Carlo. «La investigación parlamentaria en el ordenamiento constitucional portugués». En *Revista Vasca de Administración Pública*, N.º 15, mayo-agosto, 1986. p. 190; GARCÍA MORILLO, Joaquín. *El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español*. Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1985. p. 147; ARAGÓN REYES, Manuel. *Constitución, Democracia y control*. México D.F.: UNAM, 2002. p. 199; ALONSO DE ANTONIO, José y Ángel ALONSO DE ANTONIO. *Derecho parlamentario*. Barcelona: J.M. Bosch Editor, 1.ª edición, 2000. p. 214. Entre nosotros siguen esta teoría LANDA, César (con la colaboración de Jorge León). «Comisiones investigadoras». En *Revista del Foro*, N.º 1, Año XC, CAL, 2004. p. 254; GARCÍA BELAUNDE, Domingo y PLANAS, Pedro. *La Constitución traicionada. Páginas de una historia reciente*. Lima: Seglusa Editores, 1993. p. 151; DELGADO GUEMBES, César. *Qué parlamento queremos...*, op. cit. p. 268-269, 282; FERRERO COSTA, Raúl. *La democracia en riesgo? Una propuesta constitucional*. Lima: Ediciones Luis Alfredo, 1.ª edición, 1993. p. 159; BELAUNDE, Víctor Andrés. *El debate constitucional. Discursos en la asamblea 1931-1932*. Lima: Talleres Gráficos P.L. Villanueva, 1966. p. 302; VILLARÁN, Manuel Vicente. *Posición constitucional de los ministros en el Perú...*, op. cit. p. 118.

²⁰⁴ LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución...*, op. cit. p. 262.

²⁰⁵ BISCARRETTI DI RUFIA, Paolo. *Derecho constitucional...*, op. cit. pp. 399-400.

²⁰⁶ TORRES MURO, Ignacio. *Las comisiones parlamentarias de investigación...*, op. cit. pp. 23-24.

Esto es así por cuanto sólo si se entiende que las comisiones investigadoras son instrumentos de control político al servicio de la oposición se podrá comprender mejor sus resultados y la necesidad de concederles atribuciones especiales; asimismo, se podrá valorar positivamente su función depuradora de responsabilidades políticas²⁰⁸.

4.2.3. Teoría de la polivalencia funcional de las comisiones investigadoras

Frente a la consideración de las comisiones parlamentarias de investigación como instrumentos de información del Parlamento o de control parlamentario del Gobierno, hay quienes se oponen a la singularización de su naturaleza y entonces postulan la polivalencia del carácter de las comisiones²⁰⁹.

Es decir, esta teoría es contraria al encasillamiento de las comisiones investigadoras dentro de una función específica del Parlamento. Tal es el parecer de Medina Rubio, para quien la naturaleza de las comisiones «es polivalente porque las CI pueden servir indistintamente como instrumento equilibrador de la relación de fuerzas parlamentarias y como instrumento de la mayoría parlamentaria/gubernamental en su comunicación directa de la opinión pública»²¹⁰.

En el mismo sentido se manifiesta Massó Garrote, quien concluye que las comisiones parlamentarias de investigación constituyen un mecanismo parlamentario versátil y polivalente, y que si bien su naturaleza no radica en la función de control, información o legislación, sino en la de garantía constitucional, ello no prejuzga la posibilidad de que a través de una investigación parlamentaria, se pretenda, bien únicamente obtener información, llevar a cabo una actividad legislativa, o bien que, como consecuencia de la investigación, se produzca una situación de desgaste que lleve a la exigencia de responsabilidad política²¹¹.

4.2.4. Crítica y valoración de las teorías anteriores: nuestra posición

A) Crítica y valoración de la teoría que considera a las comisiones investigadoras

²⁰⁷ NAVAS CASTILLO, Florentina. *La función legislativa y de control en Comisión parlamentaria: Comisiones de investigación y Comisiones legislativas permanentes con competencia legislativa plena...*, op. cit. p. 18.

²⁰⁸ MORA-DONATTO, Cecilia. *Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político...*, op. cit. p. 69.

²⁰⁹ En esta línea está ÁLVAREZ, quien se opone a la singularización de la naturaleza de las comisiones parlamentarias de investigación, por cuanto, para él ello implica excluir anticipadamente la pluralidad de sentidos que pueden tener las investigaciones parlamentarias. Cfr. ÁLVAREZ OSORIO-FERNÁNDEZ, Carlos. *Teoría y práctica de la investigación parlamentaria en las Cortes Generales...*, op. cit. p. 64.

²¹⁰ MEDINA RUBIO, Ricardo. *La función constitucional de las comisiones parlamentarias de investigación*. Madrid: Civitas-Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Alicante, 1994. pp. 61-81.

²¹¹ MASSÓ GARROTE, Marcos. *Poderes y límites de la investigación parlamentaria en el Derecho constitucional español...*, op. cit. p. 57.

instrumentos de información parlamentaria.

Una de las principales críticas que se ha formulado contra esta teoría está relacionada con el lugar que ocupa la información dentro de las comisiones investigadoras. Es decir, la finalidad de las comisiones de encuesta no sería otra que recabar y acumular información.

Esto es precisamente lo que distingue a esta teoría de las otras dos mencionadas porque «para quienes consideran a las comisiones investigadoras como instrumentos de información parlamentaria, la información es un fin en sí mismo. Para los que entendemos que las comisiones de investigación son instrumentos de control parlamentario, la información es un medio para ejercer el mencionado control»²¹².

A este respecto cabe señalar, de acuerdo con Vanossi, que la investigación parlamentaria es un medio y no un fin en sí mismo, «ya que la investigación sirve para algo o se realiza para alcanzar algo, pero nunca se agota en sí misma»²¹³.

En efecto, la investigación parlamentaria se realiza con la finalidad de llevar a cabo el control político del Poder Ejecutivo y de la administración pública, lo cual supone el acceso y conocimiento de información relevante que permita realizar al Parlamento un control adecuado.

En otras palabras, las comisiones investigadoras deben poseer una buena información para realizar el control, pues no se puede controlar adecuadamente algo que se desconoce o se conoce de modo insuficiente.

De esta forma, la información se convierte en un medio o elemento esencial para el control político, pues «el control tiene por base [...] una labor de información, lo que, sin embargo, no

puede llegar a situar a las comisiones de investigación como un mero órgano informativo del Parlamento, sino que esa función constituye un medio para poder ejercer el control»²¹⁴ político del Gobierno.

B) Crítica la teoría de la polivalencia funcional de las comisiones investigadoras

Como ya hemos tenido oportunidad de señalar anteriormente, la teoría de la polivalencia funcional considera a las comisiones parlamentarias de investigación como instrumentos de naturaleza versátil o polivalente, que puede prestar colaboración a las distintas funciones del Parlamento.

No obstante, esta forma de ver a las comisiones, al igual que la teoría que las considera instrumentos de información, no hace otra cosa que detraer el rol de las comisiones investigadoras dentro del Estado constitucional democrático, al convertirlas

²¹² MORA-DONATTO, Cecilia. *Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político...*, op. cit. p. 69.

²¹³ VANOSSI, Jorge Reinaldo. «El poder de investigación del Congreso nacional». En *Boletín Mexicano de Derecho comparado*, N.º 27, Año IX, septiembre-diciembre, Nueva Serie, México D.F., 1976. p. 407.

²¹⁴ ELVIRA PERALES, Ascensión. «Comisión de Investigación en el *Bundestag*. Un estudio de jurisprudencia». En *Revista Española de Derecho Constitucional*, N.º 19, Madrid, 1987. p. 268.

en mecanismos de los cuales se puede valer el Parlamento para realizar cualesquiera de sus funciones, tornando imprecisa y vaga su función constitucional.

De hecho, la información obtenida por las comisiones parlamentarias de investigación para realizar el control político puede ser útil para que el Parlamento formule proyectos de ley que mejoren la regulación de un determinado suceso o de una materia específica, lo cual, sin embargo, como ha señalado Navas Castillo, no desnaturaliza su esencia de instrumento de control político del Gobierno²¹⁵.

C) Crítica y valoración de la teoría que considera a las comisiones investigadoras instrumentos de control político del Gobierno

A nuestro modo de ver, las comisiones de investigación, en el ordenamiento constitucional peruano, son instrumentos de los que dispone el Parlamento a efectos de realizar el control político del Gobierno y de la administración que está a su cargo, sin que quepa sostener que sus funciones se limitan a la mera acumulación de información o a la multiplicidad de funciones. Las razones que nos llevan a sostener esta posición las exponemos con ocasión de responder la cuestión que abordamos en el párrafo siguiente.

4.2.5. Las comisiones de investigación en el ordenamiento constitucional peruano: ¿medios de información o de control político?

Concordantemente con lo afirmado en el párrafo anterior, es del caso señalar que las comisiones investigadoras, en nuestro ordenamiento constitucional, son instrumentos de control político.

Consideraciones de índole histórico-constitucional, normativa, de ubicación sistemática y de facultades concedidas a las comisiones abonan a favor de esta posición, como a continuación veremos.

A) Consideraciones de orden histórico-constitucionales

Desde su incorporación en la *praxis* parlamentaria y con anterioridad a su reconocimiento constitucional, las comisiones investigadoras se vislumbraron siempre, en nuestro ordenamiento constitucional, como mecanismos de control político del Parlamento sobre el Gobierno.

En realidad, esta idea de las comisiones como mecanismos de control político ha estado presente desde el nombramiento y constitución de las primeras comisiones investigadoras.

Precisamente, una de las primeras comisiones de investigación constituidas tuvo como objeto determinar la responsabilidad política del Presidente Balta por las irregularidades económicas suscitadas durante su período presidencial²¹⁶, lo cual demuestra, a nuestro entender, la concepción temprana de las comisiones de encuesta

²¹⁵ NAVAS CASTILLO, Florentina. *La función legislativa y de control en Comisión parlamentaria: Comisiones de investigación y Comisiones legislativas permanentes con competencia legislativa plena...*, op. cit. p. 20; en el mismo sentido, ARÉVALO GUTIÉRREZ, Alfonso. «Las comisiones de investigación de las Cortes Generales y de las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas». En *Revista Española de Derecho Constitucional...*, op. cit. pp. 133-134.

como instrumentos de control político.

No fue distinta esta concepción de las comisiones en la discusión del Proyecto de la Constitución de 1920. En efecto, en una extensa intervención durante la discusión del Proyecto de Constitución, Javier Prado se había mostrado «partidario de afirmar ampliamente la autoridad y el control del Poder Legislativo para constituir verdaderamente un gobierno de opinión, ampliando las atribuciones del Parlamento [...] y otras atribuciones fiscalizadoras de la actividad gubernativa»²¹⁷.

Ello explica y justifica la incorporación de un artículo como el 99° que hacía referencia a las comisiones investigadoras y otros mecanismos de control político como la denegación del voto de confianza previsto en el artículo 133° de la Constitución de 1920.

Con el mismo temperamento, el constituyente de 1933 consideró a las comisiones investigadoras no como instrumentos de información, sino como uno de los medios de control político más importantes del Parlamento.

Al respecto, es claro lo manifestado por Víctor Andrés Belaunde sobre la naturaleza jurídica de las comisiones parlamentarias de investigación en la Sesión del Parlamento del 17 de octubre de 1932, en la cual sostuvo que nuestro régimen tiene como base lo que podríamos llamar la omnipotencia presidencial; el Poder Ejecutivo es incontrastable, porque tiene sólo como aparente control la mayoría parlamentaria que surge del mismo ambiente electoral. La única forma de establecer un control a la omnipotencia presidencial es fortalecer los recursos de la minoría parlamentaria, entre ellos el que se refiere –el más eficaz y práctico– a los comite de investigación [...]. Las comisiones de investigación, dentro del criterio moderno, no tienen por objeto estorbar al Gobierno sino controlarlo y, en cierto modo, colaborar con él, en el sentido de una más eficaz administración²¹⁸.

Concordantemente con lo señalado, y sin que hubiera mayor discusión en los debates de la Asamblea Constituyente²¹⁹, la Constitución de 1979 estuvo también en la perspectiva de considerar a las comisiones de encuesta instrumentos de control político²²⁰.

²¹⁶ VILLARÁN, Manuel Vicente. *Posición constitucional de los ministros en el Perú...*, op. cit. p.117.

²¹⁷ PAREJA PAZ-SOLDÁN, José. *Derecho constitucional peruano*. Lima: Lumen, 2.ª edición, 1951. p. 105.

²¹⁸ BELAUNDE, Víctor Andrés. *El debate constitucional. Discursos en la asamblea 1931-1932...*, op. cit. p. 302

²¹⁹ La aprobación del artículo referido a las comisiones investigadoras se limitó a la lectura y aprobación del mismo, según se puede apreciar de lo registrado en el Diario de Debates: «EL RELATOR leyó: "Artículo 16°.- El Congreso y cada Cámara pueden nombrar Comisiones de Investigación sobre cualquier asunto de interés público. Es obligatorio comparecer al requerimiento de las Comisiones, bajo los mismos apremios que los judiciales". El Señor PRESIDENTE.- Si no hay comentarios se va a votar. Los señores que aprueben el artículo, se servirán manifestarlo. (Votación). Los que estén en contra (Votación). Aprobado». Cfr. COMISIÓN PRINCIPAL DE CONSTITUCIÓN DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE 1978-1979 . *Diario de Debates. T. III*. Lima: Publicación Oficial, s/f. pp. 453-454.

²²⁰ RUBIO CORREA, Marcial y Enrique BERNALES BALLESTEROS. *Constitución y sociedad política...*, op. cit. p. 328.

De la misma forma se ha entendido la naturaleza de las comisiones parlamentarias de investigación en la Constitución de 1993²²¹. En efecto, frente a la manifiesta intención de la mayoría parlamentaria fujimorista de entonces, por ampliar los poderes del Presidente de la República, la principal preocupación de la oposición parlamentaria democrática fue la introducción de medios que permitieran la limitación y el control político a través de los mecanismos que la mayoría oficialista se rehusaba a aceptar.

Al respecto, en los debates de la Constitución de 1993, el Congresista Pease García fundamentó la incorporación de las comisiones parlamentarias de investigación dentro de la Constitución en los términos siguientes:

Por eso nosotros reproducimos un artículo de la Constitución alemana, que establece que el Congreso puede formar comisiones investigadoras sólo con la decisión de un tercio de sus miembros porque ese es tradicionalmente el poder de las minorías. No como ocurre aquí, que ustedes impiden toda comisión, y la única que formaron la castraron inmediatamente para que no pudiera cumplir completamente con su función. Es que hay necesidad de fiscalizar y no hay que crear un cajón de sastre, como el que han creado usted acá, que recibe todos los casos y no decide ninguno. Hay que asegurar que pueda haber control parlamentario, ése que ustedes están impidiendo al fortalecer enormemente al Poder Ejecutivo y al impedir que el Poder Legislativo ejerza su atribución²²².

De estas consideraciones se puede apreciar que el tema de las comisiones parlamentarias de investigación ha estado vinculado siempre en los debates de los Parlamentos peruanos en torno al control y limitación del poder político.

B) Por razones de ubicación sistemática

Las comisiones investigadoras en nuestra Constitución están previstas en el artículo 97° del Título IV «De la Estructura del Estado», Capítulo I «Poder Legislativo», que también contempla en sus artículos 99° y 100°, otro mecanismo importante de control parlamentario como es el *antejuicio político*.

En nuestra opinión, la previsión de las comisiones investigadoras conjuntamente con el antejuicio político no es gratuita, sino que refleja la importancia que tuvo, para el constituyente de 1993, las comisiones en orden a determinar la responsabilidad política del Gobierno y de la administración pública.

Alguien, sin embargo, podría cuestionar su naturaleza de instrumento de control político alegando su ubicación sistemática. Esto es, aduciendo que las comisiones investigadoras no son instrumentos de control político, sino de información, porque las mismas no están previstas en el Capítulo VI «De las Relaciones con el Poder Legislativo», que considera otros mecanismos de control parlamentario como la investidura parlamentaria, la cuestión de confianza, la censura ministerial y la

²²¹ LANDA, César (con la colaboración de Jorge León). «Comisiones investigadoras». En *Revista del Foro...*, op. cit., pp. 254-255.

²²² CONGRESO DE LA REPÚBLICA. *Diario de los Debates. Debate constitucional. Pleno-1993. T. II*. Lima: Publicación Oficial, 1998. pp. 1110-1111.

interpelación.

Sin embargo, esta forma de ver las cosas, a nuestro entender, es equivocada, porque la investidura, la cuestión de confianza, la censura ministerial y la interpelación están dirigidos, a diferencia de las comisiones investigadoras, a determinar la responsabilidad política de los ministros de Estado; por ello, no cabe iniciarlas contra funcionarios que no sean los ministros de Estado, lo cual explica su incorporación en un lugar como el capítulo que regula las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, y no en otro.

Para nosotros lo que explica la ubicación de las comisiones investigadoras dentro del Capítulo I «Poder Legislativo» y no dentro del Capítulo VI «De las relaciones con el Poder Legislativo» es que el Parlamento a través de las comisiones investigadoras, no sólo determina la responsabilidad política de los ministros, sino que comprende a otros funcionarios del Gobierno y de la administración pública.

Es por ello que también dentro de este capítulo se ha previsto el *antejuicio político*, cuya lista de funcionarios que están sometidos a él va más allá de los ministros de Estado

223 .

C) Por razones normativas

El desarrollo constitucional del artículo 97° de la Ley Fundamental vigente lo realiza el Reglamento del Congreso de la República. Sendos artículos del Reglamento parlamentario contribuyen a determinar la naturaleza de las comisiones investigadoras.

En primer lugar, el artículo 5° del Reglamento establece expresamente, con carácter general, que la función de control político comprende, entre otros, la investigación parlamentaria²²⁴ .

En segundo lugar, el artículo 64°-b) del Reglamento del Congreso señala que los procedimientos parlamentarios son de tres clases: legislativos, de control político y procedimientos especiales. A su vez, subsume dentro del procedimiento de control político diversos mecanismos de control parlamentario, entre ellos las comisiones investigadoras²²⁵ .

Por último, la incorporación de las comisiones parlamentarias de investigación en el

²²³ En efecto, de acuerdo con el artículo 99° de la Constitución, están sometidos al antejuicio político: El Presidente de la República, los Congresistas, los Ministros de Estado, los magistrados del Tribunal Constitucional, los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura, los vocales de la Corte Suprema, los fiscales supremos, el Defensor del Pueblo y el Controlador General de la República.

²²⁴ El Reglamento del Congreso prevé en el artículo 5° lo siguiente: «*Función de Control Político. Artículo 5°.- La función del control político comprende la investidura del Consejo de Ministros, el debate, **la realización de actos e investigaciones** y la aprobación de acuerdos sobre la conducta política del Gobierno, los actos de la administración y de las autoridades del Estado, el ejercicio de la delegación de facultades legislativas, el dictado de decretos de urgencia y la fiscalización sobre el uso y la disposición de bienes y recursos públicos, el cumplimiento por el Presidente de la República del mensaje anual al Congreso de la República y el antejuicio político, cuidando que la Constitución Política y las leyes se cumplan y disponiendo lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores*». (subrayado nuestro).

Capítulo VI «Procedimientos Parlamentarios», Sección Segunda «Procedimientos del Control Político»²²⁶ del artículo 88° del Reglamento que desarrolla ampliamente la constitución, las facultades y el funcionamiento de las comisiones de encuesta, no deja duda respecto de la naturaleza de las comisiones investigadoras en nuestro sistema constitucional: la de ser instrumentos de control político antes que de información.

D) Por las facultades concedidas

Finalmente, el reconocimiento, por parte de la Constitución y el Reglamento del Congreso, de poderes extraordinarios a las comisiones investigadoras nos lleva a sostener, nuevamente, lo que en el principio de este acápite hemos señalado acerca de su naturaleza.

No nos parece, sin embargo, que el reconocimiento de poderes extraordinarios a estas comisiones se haga con el único fin de obtener información, la cual puede ser obtenida no sólo través de las comisiones de investigación sino también mediante otros medios, tal vez más eficaces para este fin, que la Constitución y el Reglamento del Congreso prevén²²⁷.

Por el contrario, el fundamento del reconocimiento de facultades extraordinarias a las comisiones investigadoras, de los que normalmente carecen otro tipo de comisiones parlamentarias, como el poder para recabar documentos (*The power to send for papers and records*) y para requerir la comparecencia de cualquier persona (*The power to send for persons*), no es otro que realizar un adecuado control parlamentario del Gobierno y de la administración pública, que por diversas razones (la mayor de las veces políticas), no muestran mayor predisposición para someterse a control por parte del Parlamento.

Esto justifica que las comisiones parlamentarias de investigación cuenten con un *plus* de facultades a fin de llevar a cabo un control político óptimo de la actuación gubernamental y de la administración pública de la cual es responsable el Gobierno.

²²⁵ Artículo 64-b) del Reglamento del Congreso de la República: «[...] *Procedimiento de control Político; que comprende la investidura del Consejo de Ministros, la interpelación a los Ministros, la invitación a los Ministros para que informen, las preguntas a los Ministros, la solicitud de información a los Ministros y a la administración en general, la censura y la extensión de confianza a los Ministros, la investigación sobre cualquier asunto de interés público*, la dación de cuenta y el antejuicio político. [...]». (subrayado nuestro).

²²⁶ Precisamente, en esta Sección se regulan instrumentos de control político como la investidura del Consejo de Ministros (artículo 82°), la interpelación de los miembros del Consejo de Ministros (artículo 83°), la invitación a los miembros del Consejo de Ministros para informar (artículo 84), la estación de preguntas (artículo 85°), la moción de censura y la cuestión de confianza (artículo 86°), la solicitud de información a los ministros y a la administración (artículo 87°) y el procedimiento de acusación constitucional (artículo 89°).

²²⁷ El Parlamento para obtener información no requiere nombrar, necesariamente, comisiones investigadoras, pues la Constitución (artículo 96°) y el Reglamento del Congreso (artículo 87°), faculta a cada parlamentario a solicitar los informes que considere necesarios para el mejor ejercicio de sus funciones; del mismo modo, el artículo 34° de dicho Reglamento también faculta a las comisiones ordinarias a solicitar información a los funcionarios de la administración pública, en tanto que la función de estas comisiones es el seguimiento y fiscalización del funcionamiento de los órganos estatales.

5. CONCEPTO DE LAS COMISIONES PARLAMENTARIAS DE INVESTIGACIÓN

Cuando iniciamos el análisis de la naturaleza de las comisiones investigadoras dijimos que tal análisis no sólo constituía una discusión puramente teórica, sino que era revelante a fin de comprender el rol que ella desempeña dentro del sistema constitucional.

En efecto, es claro que el concepto que tengamos de las comisiones dependerá en mucho, y si no queremos ser incoherentes, de la teoría que hayamos asumido respecto de su naturaleza jurídica.

Es por ello que con la finalidad de precisar el concepto que vamos a utilizar a lo largo de la tesis, es necesario referirnos al concepto que de las comisiones de encuesta tenemos.

Son múltiples los conceptos que se han propuesto desde la perspectiva de las comisiones investigadoras en tanto mecanismos de control político. Así, por ejemplo, Arévalo Gutiérrez ha propuesto un concepto sustantivo y adjetivo de dichas comisiones.

Este autor afirma que las comisiones investigadoras, desde un punto de vista sustantivo o material, son «órganos técnico-políticos de trabajo de las Cámaras, instrumento lógico de la actividad de fiscalización o de control parlamentario ejercida en el seno del órgano representativo sobre el poder ejecutivo»; y desde un punto de vista adjetivo, «un procedimiento cualificado con el que cuentan las Cámaras [...] cuya competencia se resume en la elaboración de un informe o dictamen [...], el cual carece de fuerza vinculante»²²⁸.

Consideramos, sin embargo, que un concepto más completo y cabal de las comisiones investigadoras y que integran los elementos esenciales del control parlamentario²²⁹, es el que propone Mora-Donatto.

La autora sostiene que las comisiones parlamentarias de investigación son órganos del Parlamento de carácter temporal, instados e integrados, preferentemente, por los distintos grupos minoritarios de oposición, con facultades excepcionales que pueden vincular a terceros ajenos a la actividad parlamentaria, por medio de los cuales el Parlamento ejerce el control del Gobierno, respecto de aquellos asuntos de interés público, cuyos resultados a través de la publicidad tienden, por un lado, a poner en funcionamiento los procedimientos de responsabilidad política difusa y, por otro, el fortalecimiento democrático²³⁰.

²²⁸ ARÉVALO GUTIÉRREZ, Alfonso. «Las comisiones de investigación de las Cortes Generales y de las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas» En *Revista Española de Derecho Constitucional...*, op. cit. p. 124.

²²⁹ Ver Capítulo I, parágrafo, 3.4.5.

²³⁰ MORA-DONATTO, Cecilia. *Las comisiones parlamentarias de investigación como órgano de control político...*, op. cit. p. 70.

Por nuestra parte consideramos que las comisiones investigadoras son instrumentos de control político *ad hoc* de las cuales puede valerse, principalmente, la oposición parlamentaria democrática en orden a ejercer efectivamente el control del Gobierno y de la administración pública de la cual es responsable. Para ello pueden valerse de los poderes extraordinarios que la Constitución les reconoce a fin de determinar la responsabilidad política del Gobierno, como consecuencia de la investigación de un asunto de interés público.

6. A MODO DE CONCLUSIÓN

Las comisiones parlamentarias de investigación surgen en el constitucionalismo británico y norteamericano como manifestación del poder implícito (*implied power*) de investigación de los Parlamentos y no como consecuencia de su reconocimiento expreso en la Constituciones.

Del mismo modo, en nuestro ordenamiento constitucional las comisiones investigadoras surgen de modo extra constitucional; es decir, el nombramiento de las primeras comisiones de encuesta precedió a su incorporación y reconocimiento en las Constituciones peruanas, lo que no se produjo sino en la Constitución de 1920, y que ninguna de las constituciones peruanas que la han sucedido han omitido de considerarlas dentro de su texto constitucional.

En el Derecho constitucional comparado son pocas las constituciones que no han incorporado este instrumento de control político (es el caso de Colombia, por ejemplo)²³¹, y en las Constituciones que sí las consideran se les suele denominar de distinta forma, alternando los términos «comisiones de investigación y «comisiones de encuesta».

En relación a la naturaleza jurídica de las comisiones investigadoras, consideramos a las comisiones de encuesta mecanismos de control político del Gobierno, antes que de información.

Desde esta perspectiva, las comisiones parlamentarias de investigación se configuran como instrumentos de control político *ad hoc* de las cuales puede valerse, principalmente, la oposición parlamentaria democrática en orden a ejercer efectivamente el control del Gobierno y de la administración pública de la cual es responsable.

Para ello, pueden valerse de los poderes extraordinarios que la Constitución les reconoce, a fin de determinar la responsabilidad política del Gobierno, como consecuencia de la investigación de un asunto de interés público.

Finalmente, es oportuno decir que todas estas consideraciones que hemos venido sosteniendo hasta el momento, serían insuficientes si es que no tenemos claro cuál es el objeto o el presupuesto habilitante que sirve de base a las comisiones, motivo por el cual,

²³¹ MONCADA ZAPATA, Juan Carlos. «En Colombia no existen comisiones de investigación parlamentaria». En Cecilia Mora-Donatto (coordinadora). *Relaciones entre Gobierno y Congreso. Memorias del VII Congreso Iberoamericana de Derecho constitucional*. México D.F.: UNAM, 2002. pp. 385-397.

dedicamos el capítulo siguiente al análisis y desarrollo del objeto de la comisiones parlamentarias de investigación.

Capítulo III: Objeto de las comisiones parlamentarias de investigación

Sumario: 1. CONSIDERACIONES PRELIMINARES. 2. OBJETO DE LAS COMISIONES PARLAMENTARIAS DE INVESTIGACIÓN. 2.1. El «*interés público*» como presupuesto habilitante de las comisiones de investigación. 2.1.1. **El « *interés público* » en la doctrina** .2.1.2. **El « *interés público* » en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional** . 2.1.3. *Significado de la cláusula constitucional* «cualquier asunto de interés público». 2.2. Órgano competente para definir el «*interés público*». 2.3. Ámbito de control de las comisiones parlamentarias de investigación. 2.3.1. **Teorías sobre el ámbito de control de las comisiones parlamentarias de investigación.** A) Teoría de la competencia general de control. B) Teoría del corolario. C) Crítica a las teorías anteriores. 2.3.2. **Ámbito objetivo de control.** A) Poder Ejecutivo. B) Gobiernos regionales y locales. C) Organismos constitucionales autónomos. D) Organismos públicos descentralizados. E) Empresas públicas y personas jurídicas de Derecho privado que prestan servicios públicos o ejercen funciones administrativas. F) Poder Judicial. F1) *Relaciones entre las comisiones investigadoras y el Poder Judicial.* F2) *Sistemas de relaciones entre las comisiones investigadoras y el Poder Judicial.* a) Sistema excluyente (Francia). b) Sistema paralelo (España, Italia, Alemania, EE.UU., Gran Bretaña). b1) Principio de compatibilidad. b2) Principio de colaboración. b3) Principio de no interferencia. G) Tribunal Constitucional, Ministerio Público y Jurado Nacional de Elecciones. 2.3.3. **Ámbito subjetivo de control** . 2.4. La creación de comisiones de investigación en el Reglamento del Congreso de la República. 2.4.1. **El Reglamento del Congreso de la**

República. 2.4.2. **El test de la razonabilidad** . A) Razonabilidad. B) Racionalidad. C) Proporcionalidad. 2.4.3. **Criterios para la creación de una comisión investigadora** . A) Criterio de presunción de irregularidad. B) Criterio de complejidad. C) Criterio de relevancia social. 3. A MODO DE CONCLUSIÓN.

1. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

El artículo 97° de la Constitución Política de 1993, al igual que las constituciones italiana y española ²³², ha reconocido la facultad del Parlamento para investigar «*cualquier asunto de interés público*», estableciendo de esta forma, el objeto o presupuesto material que fundamenta la creación de una comisión de encuesta.

De una interpretación literal de esta fórmula se podría entender que, bajo este presupuesto habilitante, el Congreso no tendría límites para entrar a investigar cualquier asunto que, a su entender, sea de *interés público*.

Es más, desde esta perspectiva de interpretación, el Parlamento podría nombrar una comisión de investigación sin tomar en cuenta que la situación o el acontecimiento materia de investigación estén dentro del ámbito de competencia de otro órgano constitucional.

Sin embargo, una interpretación en ese sentido es equivocada. No todo asunto que es de *interés público* está dentro del ámbito de competencia del Parlamento para ser investigado. Esto quiere decir que no es suficiente que el Congreso defina en un momento determinado que está frente a un asunto de *interés público* para que pueda nombrar una comisión investigadora.

Motivo por el cual, cabe preguntarse, ¿cuándo el Congreso puede considerar que un asunto es de *interés público* para nombrar una comisión investigadora?, ¿bajo qué criterios define el *interés público*?, ¿corresponde a la mayoría y a la oposición parlamentaria esa definición?

En este capítulo se analizarán estas cuestiones como paso previo a estudiar los poderes y límites que la Constitución impone a esta facultad del Parlamento.

2. OBJETO DE LAS COMISIONES PARLAMENTARIAS DE INVESTIGACIÓN

²³² Es el caso de la Constitución italiana de 1947, cuyo artículo 82° señala: «Cada Cámara puede acordar que se lleven a cabo investigaciones sobre materias de interés público [...]» y del artículo 76°-1 de la Constitución española de 1978, la cual establece: «El Congreso de los Diputados y el Senado y, en su caso, ambas Cámaras conjuntamente, podrán nombrar Comisiones de Investigación sobre cualquier asunto de interés público».

2.1. El «*interés público*» como presupuesto habilitante de las comisiones de investigación

Toda Constitución incluye dentro de su contenido, normas, principios y valores que regulan, fundamentan, orientan y legitiman la actuación de los poderes constituidos, autoridades, funcionarios del Estado y de los propios ciudadanos.

En este sentido, dichos principios y valores se convierten, como señala García de Enterría, en «guías claras que utiliza el constituyente para organizar instituciones o actuaciones públicas»²³³.

Precisamente, el *interés público* constituye uno de esos principios que ha previsto el constituyente para guiar y organizar la facultad del Parlamento para nombrar y conformar una comisión parlamentaria de investigación.

De esta manera, el *interés público*, al que hace referencia el artículo 97° de la Constitución, viene a ser el presupuesto constitucional que habilita válidamente al Congreso de la República para realizar investigaciones sobre un asunto determinado.

Sin embargo, no es fácil determinar lo que es el *interés público*, pues es un concepto jurídico abierto e indeterminado, susceptible de albergar tantos sentidos como intenciones haya (saludables o nocivas) para promover una investigación parlamentaria.

La doctrina ya ha advertido los inconvenientes que genera el *interés público* como presupuesto habilitante de la investigación parlamentaria, al señalar que como cláusula constitucional y reglamentaria es «vacua e innecesaria»²³⁴, también que «goza de un notable grado de ambigüedad, planteando problemas interpretativos de capital importancia»²³⁵, «resaltándose en otros contextos que el concepto de interés público es cuando menos impreciso»²³⁶.

Esta indeterminación se ve acentuada desde que ni la Constitución ni el Reglamento del Congreso precisa lo que ha de entenderse por *interés público*, tampoco cuándo estamos frente a una situación que merece tal calificativo ni, por último, quién lo determina.

Por este motivo, es necesario realizar una aproximación a este concepto que nos permita determinar su contenido a partir de lo que al respecto se ha dicho en la doctrina y en la jurisprudencia constitucional.

²³³ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *Democracia, jueces y control de la administración*. Madrid: Civitas, 5.ª edición, 2000. p. 224.

²³⁴ MEDINA RUBIO, Ricardo. *La función constitucional de las comisiones parlamentarias de investigación*. Madrid: Civitas-Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Alicante, 1994. p. 78.

²³⁵ ARÉVALO GUTIÉRREZ, Alfonso. «Las comisiones de investigación de las Cortes Generales y de las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas». En *Revista Española de Derecho Constitucional*, N.º 43, Año XV, enero-abril, Madrid, 1995. p. 165.

²³⁶ TORRES MURO, Ignacio. *Las comisiones parlamentarias de investigación*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998. p. 77.

2.1.1. El «*interés público*» en la doctrina

Doctrinariamente se ha considerado que el denominado *interés público* es un concepto amplio²³⁷. Su discusión ha oscilado, por una lado, entre la hipostación acrítica del *interés público* en el concepto «supremo», no cuestionado, sino «creído», «ontológico» que ha servido para eliminar y reprimir los intereses privados; y por otro, en su degradación hacia una «fórmula vacía», hacia un mero instrumento de poder, encubierto ideológicamente²³⁸.

Por el contrario, para nosotros el *interés público* –como ha dicho Häberle– es un concepto guía que «se encuentra en todos los planos de la jerarquía de las normas y en todos los ámbitos del derecho, pero también en el contexto de todas las funciones del Estado, como principio, norma y topos jurídicos».

En este sentido, el *interés público*, más que un mero concepto vendría a ser un principio que orienta y dota de legitimidad la actuación de los poderes del Estado (que no puede ser confundido con el interés concreto de quienes gobiernan)²³⁹, y una fórmula que constituye a la convivencia social²⁴⁰.

Es por ello que desde la perspectiva de la doctrina, y en el contexto del artículo 97° de la Constitución, el *interés público* aparece como fundamento competencial; es decir, como presupuesto que respalda el ejercicio de una facultad (en este caso de investigar) que se halla dentro del ámbito de competencia del Parlamento, pero cuya determinación debe realizarse concretamente, lo cual exige ser entendido, en palabras de Häberle como un *interés público* en sentido vulgar, pero profundo que afecta a la sociedad en general²⁴¹.

2.1.2. El «*interés público*» en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional

El Tribunal Constitucional ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre lo que debe entenderse por *interés público*.

El *interés público*, ha manifestado el Tribunal, es el conjunto de actividades o bienes que por criterio de coincidencia, la mayoría de los ciudadanos estima, merítua o tasa como «algo» necesario, valioso e importante para la coexistencia social. En otras

²³⁷ LANDA, César. «Observación electoral e interés público en el Perú». En Gorki Gonzales (editor). *Derecho y ciudadanía. Ensayos de interés público*. Lima: Fondo Editorial de la PUCP, 2002. p. 163.

²³⁸ HÄBERLE, Peter. *El Estado constitucional*. Lima-México D.F.: Fondo Editorial de la PUCP-UNAM, 2003. p. 244.

²³⁹ GONZALES, Gorki. «Interés público e institucionalidad democrática: investigación para la acción». En Gorki Gonzales (editor). *Derecho y ciudadanía. Ensayo de interés público...*, op. cit. p. 24.

²⁴⁰ HÄBERLE, Peter. *El Estado constitucional...*, op. cit. p. 244.

²⁴¹ Citado por VILLACORTA MANCEBO, Luis. *Hacia el equilibrio de poderes. Comisiones legislativas y robustecimiento de las Cortes*. Valladolid: Universidad de Valladolid, 1989. p. 217, nota a pie 222.

palabras todo aquello que, por consenso, se comparte y considera como útil, valioso y hasta vital para la sociedad, al extremo de obligar al Estado a titularizarlo como uno de los fines que debe perseguir en beneficio de sus miembros. Por tal imperativo, el cuerpo político jamás podrá tener como objetivo la consagración de intereses particulares²⁴²

Podemos rescatar de la sentencia del Tribunal Constitucional dos aspectos que consideramos de gran ayuda en orden de precisar el contenido de *interés público*.

Un primer aspecto de relevancia que puede extraerse de la sentencia del Tribunal Constitucional es que el *interés público* no es sólo un concepto, sino que constituye también un valor superior cuya esencialidad radica en permitir la convivencia de los miembros de la sociedad en su conjunto, un bien cuya magnitud de su valía obliga al Estado a considerarlo como uno de sus fines primordiales.

En segundo lugar, y como lógica deducción de lo señalado, es posible afirmar que la actuación de los órganos del Estado, en todos los casos, debe ser acorde con lo que es importante para toda la colectividad, excluyendo la persecución de intereses privados por parte de los órganos estatales.

Ahora bien, las consideraciones que han vertido tanto la doctrina como la jurisprudencia constitucional, nos permite afirmar que el *interés público* presenta una doble dimensión. Es, por un lado, un concepto, pero es también, a la vez, un principio constitucional²⁴³.

Como concepto, el *interés público* permite determinar en qué circunstancias el Estado debe prohibir, limitar, coactar, autorizar, permitir o anular algo. Para el caso que estamos analizando, ayudaría a determinar las circunstancias en que el Parlamento puede nombrar una comisión de investigación.

En tanto que principio constitucional opera como una proposición ético-política fundamental que informa todas las decisiones gubernamentales.

Por ello, la consideración del *interés público* como principio exige que todo acto del Parlamento, tendente a promover la creación de una comisión de investigación, debe hacerse en permanente consideración de aquello que es relevante para el *interés público* y no para el interés de los parlamentarios.

2.1.3. Significado de la cláusula constitucional «cualquier asunto de interés público»

Los elementos proporcionados por la doctrina y la jurisprudencia constitucional nos ha ayudado a realizar la determinación de lo que debemos entender por *interés público*, por lo que resta por analizar la cláusula constitucional y reglamentaria en la que aparece inserta el *interés público*.

De entrada, cabe preguntarse ¿cuándo se debe considerar que un asunto es de

²⁴² Sentencia del Tribunal Constitucional. Expediente N.º 3283-2003-AA (Fundamento Jurídico 33); STC; Expediente N.º 0090-2004-AA/TC (Fundamento Jurídico 11).

²⁴³ Sentencia del Tribunal Constitucional. Expediente N.º 0090-2004-AA/TC (Fundamento Jurídico 11).

interés público? Por asunto de *interés público* debe entenderse no sólo que ese asunto sea de conocimiento público, sino que ese asunto sea de interés o alcance general; esto es, «que se suscite sobre un tema cuya importancia o trascendencia social o política sea indudable hasta el punto de justificar la creación de una figura especial como [las comisiones parlamentarias de investigación]»²⁴⁴.

Por ello, es necesario no perder de vista que para la calificación de un asunto como de *interés público* es importante verificar esa conexión entre ese asunto y la opinión pública.

En tal entendido, la cláusula constitucional, «*cualquier asunto de interés público*», debe interpretarse en el sentido que está habilitando, únicamente, la creación de esa clase de comisiones cuando se trate de asuntos relevantes para la ciudadanía o para la opinión pública, entendiendo ésta en su dimensión más objetiva y sustancial como la institución política fundamental indisolublemente ligada al pluralismo político, que es un valor fundamental y un requisito esencial para el funcionamiento constitucional y democrático²⁴⁵.

En consecuencia, si el *interés público* es un valor superior y un bien esencial del Estado constitucional para la convivencia social, entonces un asunto, ya sea público o privado, será de *interés público* cuando aquél afecte, directa o indirectamente, o sea contrario a ese valor superior que es relevante para los miembros de la sociedad en su conjunto.

Esto excluye la posibilidad de que se recurra a dicha cláusula para constituir comisiones de encuesta que obedezcan a intereses personales o partidarios de los parlamentarios.

2.2. Órgano competente para definir el «*interés público*»

Habiendo establecido lo que debe entenderse por *interés público* –un valor superior y un fin esencial del Estado constitucional– y también determinado cuando un asunto se debe considerar como de *interés público*, queda por analizar cuál es el órgano competente para su determinación.

El poder de investigación es una potestad que la Constitución reconoce en exclusiva al Parlamento para la realización del control político. Por ello, no resulta ilógico que la determinación de las materias a investigar sea una actividad que atañe únicamente al

²⁴⁴ ALONSO DE ANTONIO, José y ALONSO DE ANTONIO, Ángel. *Derecho parlamentario*. Barcelona: J.M. Bosch Editor, 1.ª edición, 2000. p. 216.

²⁴⁵ NAVAS CASTILLO, Florentina. *La función legislativa y de control en Comisión parlamentaria: Comisiones de investigación y Comisiones legislativas permanentes con competencia legislativa plena*. Madrid: Colex, 200. pp. 25-26; ARCE JANÁRIZ, Alberto. «Creación, composición y órganos directivos de las comisiones parlamentarias». En Juan Carlos Da Silva Ochoa (coordinador). *Las comisiones parlamentarias*. Vitoria-Gasteiz: Parlamento Vasco, 1994. p. 263; TORRES BONET, María. *Las comisiones de investigación, instrumentos de control parlamentario del gobierno*. Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1998. p. 110.

propio Poder Legislativo²⁴⁶ .

Sobre este extremo no cabe mayor cuestionamiento. Pero lo que no queda claro es si tal determinación, dentro del Parlamento, debe realizarlo la mayoría o la oposición parlamentaria.

El Tribunal Constitucional español, ha abordado esta cuestión, pronunciándose en el sentido que «en un Estado democrático que proclama como valores superiores del ordenamiento, la libertad y el pluralismo político, la vía natural de expresión de la idea y el contenido que la sociedad [...] tiene del interés público vigente en cada caso, cuando se trata de la adopción de acuerdos que llevan consigo opiniones de naturaleza primaria o prevalentemente política [...] la constituyente la voluntad mayoritaria de los órganos representativos formada en debate público y a través de los procedimientos jurídicos establecidos [...]»²⁴⁷ .

Si embargo, no es del todo conveniente que, en todos los casos, sea la mayoría parlamentaria la que determine qué asunto es de *interés público* y, por lo tanto, pasible de una investigación parlamentaria.

De ser así, sólo esa mayoría podría conformar comisiones de encuesta en detrimento de la oposición democrática, lo cual es totalmente contrario con lo que venimos sosteniendo, puesto que las comisiones de investigación deben ser instrumentos de control preferentemente de la oposición parlamentaria sobre el Gobierno²⁴⁸ .

Pero tampoco podemos soslayar, en desconocimiento del *principio democrático*, la legitimidad de la mayoría parlamentaria para la decisión de la creación y conformación de comisiones parlamentaria de investigación.

Por este motivo es necesario realizar algunas matizaciones: la competencia para la apreciación de un asunto de *interés público* y la creación de una comisión residirá, si quien lo propone es la mayoría, en el Parlamento; si es la oposición la proponente, será ésta quien realice tal determinación.

De modo que si bien corresponde al Parlamento apreciar si existe o no dicho requisito, ello no puede ser utilizado como una excusa para frenar una investigación propuesta por la oposición parlamentaria²⁴⁹ .

En ambos supuestos, es pertinente decir, contrariamente a lo que sostiene Eguiguren²⁵⁰ , que la facultad del Parlamento para la creación de una comisión

²⁴⁶ CABO DE LA VEGA, Antonio. *Lo público como supuesto constitucional*. México D.F.: UNAM, 1997. p. 249-250; EGUIGUREN PRAELI, Francisco. «Algunas consideraciones sobre las comisiones investigadoras parlamentarias». En *Derecho PUCP*, N.º 41, diciembre, Lima, 1987. p. 148.

²⁴⁷ STC 130/91, FJ5. Citado por ARCE JANÁRIZ, Alberto. «Creación, composición y órganos directivos de las comisiones parlamentarias». En Juan Carlos Da Silva Ochoa (coordinador). *Las comisiones parlamentarias...*, op. cit. p. 260-261.

²⁴⁸ ARCE JANÁRIZ, Alberto. «Creación, composición y órganos directivos de las comisiones parlamentarias». En Juan Carlos Da Silva Ochoa (coordinador). *Las comisiones parlamentarias...*, op. cit. p. 260-261.

²⁴⁹ TORRES MURO, Ignacio. *Las comisiones parlamentarias de investigación...*, op. cit. p. 79.

investigadora no es, en modo alguno, una decisión totalmente autónoma y discrecional del Congreso.

La competencia para la determinación de si un asunto es de *interés público*, no es una cláusula que habilite a los miembros del Parlamento para acordar lo que su buen querer o su imaginación puedan sugerirles, como habilitantes de una verdadera discrecionalidad²⁵¹.

En realidad, las comisiones parlamentarias de investigación no podrán crearse para cualquier asunto que el Parlamento considere como de *interés público*, sino más bien que el asunto sobre el que ha de versar la investigación a de ser de interés público para que el Parlamento pueda acordar su creación²⁵².

De este modo, la competencia del Parlamento para la creación de comisiones investigadoras no se configura como una potestad absoluta o enteramente discrecional; su ejercicio no puede ser entendido de forma absoluta, sino en el contexto de respeto a los derechos fundamentales de la Constitución (cuya vulneración no podrá nunca considerarse, ni siquiera por acuerdo mayoritario del Parlamento, como algo susceptible de *interés público*) y a la autonomía que la Constitución garantiza a los demás órganos estatales²⁵³.

2.3. Ámbito de control de las comisiones parlamentarias de investigación

De acuerdo con la Constitución y el Reglamento del Congreso, el objeto de las comisiones investigadoras lo constituiría cualquier asunto que ostente el carácter de *interés público*. No obstante, así entendido el objeto resulta bastante amplio²⁵⁴.

Si bien es cierto que, inicialmente el objeto de las comisiones investigadoras lo constituye cualquier asunto de *interés público*, lo es también que no todo asunto con esa característica está dentro de la competencia del Parlamento para investigar.

De ahí que sea necesario realizar su delimitación a partir, por un lado, de las teorías que se han planteado en la doctrina y, de otro, de la premisa de que no todo asunto que

²⁵⁰ EGUIGUREN PRAELI, Francisco. «Las comisiones de investigación parlamentaria: alcances, atribuciones y funcionamiento». En *Los retos de una democracia insuficiente*. Lima: CAJ-Fundación Friedrich Naumann, 1990. p. 256.

²⁵¹ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *Democracia, jueces y control de la administración...*, op. cit. p. 224

²⁵² NAVAS CASTILLO, Florentina. *La función legislativa y de control en Comisión parlamentaria: Comisiones de investigación y Comisiones legislativas permanentes con competencia legislativa plena...*, op. cit. pp. 25; GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *Democracia, jueces y control de la administración...*, op. cit. pp 224- 225.

²⁵³ ÁLVAREZ-OSORIO FERNÁNDEZ, Carlos. *Teoría y práctica de la investigación parlamentaria en las Cortes Generales*. Cádiz: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz, 2000. p. 126-167.

²⁵⁴ GARCÍA BELAUNDE, Domingo. *Esquema de la Constitución peruana*. Lima: Ediciones Justo Valenzuela, 1992. p. 127.

es de *interés público* es susceptible de ser investigado por el Congreso.

2.3.1. Teoras sobre el mbito de control de las comisiones parlamentarias de investigacin

Con relación a las teorías que se han formulado en el marco de análisis del ámbito de control de las comisiones investigadoras, cabe señalar que son dos las teorías propuestas: la de la competencia general del control y la teoría del corolario, de las cuales se da cuenta a continuación.

A) Teoría de la competencia general de control

Según esta teoría, propuesta por Lewald y Smend, la encuesta parlamentaria se distingue de la elaboración de las leyes, en que aquélla, a diferencia de ésta, no es una competencia auxiliar en necesaria dependencia funcional de los poderes del mismo Parlamento. «Tiene más bien un significado basado en sí misma, independiente de su posible relación de finalidad con una resolución parlamentaria»²⁵⁵.

Es decir, para esta teoría el ámbito de control de las comisiones investigadoras llegaría, incluso, hasta aquellos ámbitos en que el Parlamento, como órgano del Estado, no puede entrar.

B) Teoría del corolario

A diferencia de lo que propone la teoría de la competencia general de control, la teoría del corolario (*Korollar-Theorie*), sostenida por Zweig y Anschütz, señala que las comisiones investigadoras pueden realizar el control, siempre que sobre el asunto en cuestión ostente competencia.

De tal forma que deben entenderse excluidos de control aquellas cuestiones que están atribuidas en el bloque de constitucionalidad a la competencia exclusiva de otro órgano constitucional, de donde se deriva que el ámbito de las comisiones de encuesta queda circunscrito al círculo de las competencias del Parlamento²⁵⁶.

Ello como consecuencia de que el Congreso no puede delegar potestades a las comisiones investigadoras que él mismo no posee (*nemo in alium plus iuris transferre potest quam ipso habet*)²⁵⁷.

C) Crítica a las teorías anteriores

²⁵⁵ TORRES MURO, Ignacio. *Las comisiones parlamentarias de investigación*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998. p. 61.

²⁵⁶ ARÉVALO GUTIÉRREZ, Alfonso. «Las comisiones de investigación de las Cortes Generales y de las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas». En *Revista Española de Derecho Constitucional*, N.º 43, Año XV, enero-abril, Madrid, 1995. pp. 166-167.

²⁵⁷ TORRES MURO, Ignacio. *Las comisiones parlamentarias de investigación...*, op. cit.. p. 60.

En un Estado constitucional democrático, el principio de división de poderes, es un principio determinante en orden a salvaguardar el ámbito de autonomía e independencia que la Constitución reconoce a los poderes del Estado.

Pero, además, el principio permite el control entre ellos; control que, sin embargo, no debe significar la afectación y la intromisión en aquellos ámbitos de autonomía. Ello, no obstante, no siempre ha sido bien entendido y no faltan ocasiones en que un poder u órgano del Estado pretende, injustificadamente, entrar a controlar ámbitos en los cuales sólo puede ingresar el propio órgano.

Esto es precisamente lo que sucede con el Parlamento, el cual, *so pretexto* de llevar a cabo el control político, a través de una comisión investigadora ha pretendido en unos casos (y lo ha logrado en casos como el de la destitución de los magistrados del Tribunal Constitucional) inmiscuirse en aquellos espacios de decisión autónoma de otros órganos del Estado.

Es por este motivo que la teoría de la competencia general de control de las comisiones resulta siendo inapropiado e inaceptable, porque el hecho que las comisiones investigadoras tengan poderes especiales, no quiere decir que pueden entrar en aquellos ámbitos en que ni el Pleno del Congreso está facultado para hacerlo.

Además, como señala Torres Muro, las comisiones investigadoras nunca dejan de formar parte del Parlamento y por ello están sujetos a los mismos límites que tiene el Congreso «en su posición constitucional y que se deducen sobre todo de la necesidad de respetar los ámbitos de competencia de los órganos constitucionales»²⁵⁸.

Para que el Parlamento pueda indagar acerca de un asunto, y ello siguiendo la teoría del corolario, no basta que ese asunto sea de *interés público* sino que, además, debe tener sobre él plena competencia, la cual deberá encuadrarse dentro de las funciones que le corresponde desarrollar al Parlamento dentro del Estado constitucional democrático²⁵⁹.

Dicho más claramente, y de acuerdo con Rouzaut, como las comisiones investigadoras son parte del Poder Legislativo, «las investigaciones deben referirse a la materia de incumbencia del parlamento y no a las propias de otros poderes»²⁶⁰.

De ahí que el Parlamento no puede intentar, a través de una comisión parlamentaria de investigación, «controlar a órganos públicos que no están sometidos a su control y sí lo están a un control ajeno ni, por consiguiente, controlar el ejercicio de competencias que corresponden a otros órganos distintos de ellas mismas o los por ellas controlados»²⁶¹.

Pero también es necesario que sobre el asunto a investigar debe pesar los indicios de una actuación irregular o defectuosa de la administración pública y por lo cual el

²⁵⁸ TORRES MURO, Ignacio. *Las comisiones parlamentarias de investigación...*, op. cit. p. 66.

²⁵⁹ MORA-DONATTO, Cecilia. *Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político*. México D.F.: UNAM, 1998. p. 182.

²⁶⁰ ROUZAUT, Adolfo. «El privilegio parlamentario y las comisiones parlamentarias investigadoras». En *Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral*, N.º 36-37, Año VII, Tercera Época, Santa Fe, Argentina, 1942. p. 156.

Ejecutivo puede responder políticamente²⁶².

En ningún caso, sin embargo, la competencia del Parlamento para investigar un asunto de *interés público*, debe significar la vulneración de los derechos fundamentales de las personas ni la afectación de la garantía institucional de autonomía que la Constitución reconoce a otros órganos del Estado²⁶³.

De esta manera podemos afirmar que el ámbito de control de las comisiones investigadoras tiene una doble dimensión: objetiva y subjetiva. La primera se refiere al funcionamiento de las entidades de la administración pública; y la segunda está relacionada con los sujetos pasivos de la investigación parlamentaria.

2.3.2. Ámbito objetivo de control

El ámbito objetivo de control de las comisiones de encuesta está vinculado con el correcto funcionamiento de las diferentes entidades de la administración pública. La importancia del control parlamentario de estas entidades radica, en primer lugar, en el hecho de otorgar mayor transparencia y legitimidad a las actuaciones de tales entidades²⁶⁴; y, en segundo lugar, en no permitir la existencia de ámbitos exentos de control o de impunidad²⁶⁵.

Sin embargo, no todos los órganos del Estado ni las entidades de la administración pública están sometidos en igual medida al control del Parlamento. Es cierto que existe un grupo de entidades que ya por prevención constitucional, legal o por la misma naturaleza de sus funciones están indubitablemente subsumidos dentro de este ámbito.

Pero también existen instituciones cuyo control político por parte del Parlamento, a través de una comisión de investigación, es predicable sólo respecto de algunos ámbitos de actuación, pero inadmisibles en otros, como consecuencia de una previsión constitucional en ese sentido o por la naturaleza de las funciones que desarrolla.

En tal sentido, cabe afirmar que las comisiones investigadoras no deben invadir las competencias propias tanto del Poder Ejecutivo, del Poder y otros órganos autónomos²⁶⁶. El carácter complejo y las particularidades que puede ofrecer la actuación de los órganos y entidades estatales exige un tratamiento individualizado de cada una de ellas

²⁶¹ GARCÍA MORILLO, Joaquín. «Principio de autonomía y control parlamentario: el supuesto de las comisiones de investigación». En *Revista Vasca de Administración Pública*, N.º 44-1, 1996. p. 167.

²⁶² TORRES BONET, María. *Las comisiones de investigación, instrumentos de control parlamentario del gobierno...*, op. cit. p. 111.

²⁶³ ÁLVAREZ-OSORIO FERNÁNDEZ, Carlos. *Teoría y práctica de la investigación parlamentaria en las Cortes Generales...*, op. cit. p. 128.

²⁶⁴ TORRES BONET, María. *Las comisiones de investigación, instrumentos de control parlamentario del gobierno...*, op. cit. p. 113.

²⁶⁵ SANTAMARÍA PASTOR, Juan A. «La actividad del Gobierno y de la administración pública como objeto de control parlamentario». En *Problemas actuales del control parlamentarios (VI Jornada de Derecho Parlamentario- Enero de 1995)*. Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1997. p. 470.

como a continuación realizamos.

A) Poder Ejecutivo

El funcionamiento del Poder Ejecutivo y sus respectivos ministerios, estas últimas en tanto entidades dependientes de aquél, constituyen el objeto habitual o normal de control de las comisiones de investigación, toda vez que la Constitución y el Reglamento del Congreso coloca a la actuación del Gobierno, y de sus correspondientes ministerios en el principal objeto de control político.

Ello es explicable en la medida que de sus actuaciones el Parlamento, de ser el caso, puede llegar a deducir responsabilidad política. Más aún si consideramos que el control del Gobierno cobra especial relevancia en democracias débiles como la nuestra y en regímenes donde el Poder Ejecutivo se ve fortalecido en sus funciones y facultades frente a los demás órganos del Estado.

Lo obvio que resulta este ámbito de control de las comisiones de investigación ha trasladado el debate a otro punto. Actualmente, la doctrina más bien se ha centrado en determinar si las comisiones deben investigar actos de desarrollo o, por el contrario, ya concluidos.

Es necesario decir que la facultad del Parlamento para investigar no supone la intromisión de éste en las competencias exclusivas del Poder Ejecutivo ni la afección de la autonomía que la Constitución ha establecido a su favor. De ahí que sea unánimemente aceptada la opinión de la doctrina, en el sentido que las investigaciones parlamentarias se realicen sobre actos ya concluidos y no sobre actos futuros o que están en fase de desarrollo²⁶⁷.

Por ello, se ha determinado la pertinencia de que las comisiones de investigación no deben atribuirse competencias de otros órganos del Estado, antes bien tienen que limitarse al examen de actos firmes y concretos porque de lo contrario se estaría inmiscuyendo, como afirma Torres Muro, en los procesos de decisión ajenos²⁶⁸.

B) Gobiernos regionales y locales

El fundamento del control parlamentario de los gobiernos regionales es doble; esto es se produce como consecuencia de una previsión constitucional, por un lado y legal, por otro.

En efecto, no debe perderse de vista que el fundamento del control parlamentario de

²⁶⁶ BOTTARI, Carlo. «La investigación parlamentaria en el ordenamiento constitucional portugués». En *Revista Vasca de Administración Pública*, N.º 15, mayo-agosto, España, 1986. p. 194.

²⁶⁷ ELVIRA PERALES, Ascensión. «Comisiones de Investigación en el *Bundestag*. Un estudio de jurisprudencia». En *Revista Española de Derecho Constitucional*, N.º 19, Madrid, 1987. p. 268; GUDE FERNÁNDEZ, Ana. *Las comisiones parlamentarias de investigación*. Santiago de Compostela: Servicio de Publicaciones e Intercambio Científico de la Universidad Santiago de Compostela, 2000. p. 202.

²⁶⁸ TORRES MURO, Ignacio. *Las comisiones parlamentarias de investigación...*, op. cit. pp. 67-68.

los gobiernos regionales viene determinado por el artículo 199° de la Ley Fundamental, al señalar que los gobiernos regionales «son fiscalizados por sus propios órganos de fiscalización y por los organismos que tengan tal atribución por mandato constitucional o legal», atribución que por cierto, alcanza al Parlamento.

En el nivel legislativo, es del caso poner en evidencia que el artículo 75°-a de la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales ²⁶⁹ reconoce que «el Gobierno Regional está sujeto a la fiscalización permanente del Congreso de la República»; asimismo, el artículo 50° de la Ley de Bases de la Descentralización ²⁷⁰ establece relaciones legislativas, normativas, informativas y *de control* entre los gobiernos regionales y el Parlamento.

Estas disposiciones no son contradictorias con la autonomía que la Constitución reconoce a los Gobiernos Regionales, si por autonomía entendemos, como ha señalado el Tribunal Constitucional, la «capacidad de autogobierno para desenvolverse con libertad y discrecionalidad, pero sin dejar de pertenecer a una estructura general de la cual en todo momento se forma parte, y que está representada no sólo por el Estado sino por el ordenamiento jurídico que rige a este» ²⁷¹.

Es por ello que, para nuestro caso, autonomía no significa de ninguna manera exención de control por parte del Parlamento. De ahí que sea perfectamente posible que el Parlamento pueda nombrar una comisión de investigación frente a las irregularidades que puedan producirse en el ámbito de competencia de los gobiernos regionales, claro está sin que ello afecte el contenido esencial de esa autonomía o interferir en el ejercicio de las competencias que en la Constitución y las leyes reconocen.

La Ley Orgánica de Municipalidades ²⁷², a diferencia de las normas que regulan los gobiernos regionales, no articula expresamente relaciones de control entre el Parlamento y los gobiernos locales.

Sin embargo, aquí es importante considerar que el artículo 199° de la Constitución presta fundamento para que el Parlamento pueda investigar determinadas irregularidades que se produzcan en el ámbito de las municipalidades; además, que la autonomía municipal que la Constitución garantiza «no debe confundirse con autarquía, pues desde el mismo momento en que aquélla le viene atribuida por el ordenamiento, su desarrollo debe realizarse con respeto a ese ordenamiento jurídico» ²⁷³.

No obstante ello, y en la misma dirección de lo señalado para los gobiernos regionales, es preciso advertir que las comisiones de investigación no deben afectar en ningún caso el contenido esencial de la autonomía local y entorpecer el normal desarrollo

²⁶⁹ Ley N.° 27867.

²⁷⁰ Ley N.° 27783.

²⁷¹ Sentencia del Tribunal Constitucional. Expediente N.° 0012-2003-AI/TC (Fundamento Jurídico 4).

²⁷² Ley N.° 27972.

²⁷³ Sentencia del Tribunal Constitucional. Expediente N.° 007-2002-AI/TC (Fundamento Jurídico 9).

de las competencias privativas que la Ley Orgánica de la Municipalidades y la Constitución prevén.

Por tanto, sin que neguemos la importancia que la autonomía supone para las municipalidades, ello no nos puede llevar a sostener que ellas están exentas del control parlamentario. Pero para ello, es necesario que las comisiones investigadoras analicen, en cada caso concreto, si las investigaciones parlamentarias «afectan a ese núcleo irrenunciable o no. Todos los demás aspectos de la vida local pueden perfectamente ser objeto de una comisión de este tipo»²⁷⁴.

C) Organismos constitucionales autónomos

La Constitución permite articular también, como posible objeto de investigación de la comisiones parlamentarias de investigación, los actos irregulares que se produzcan en determinados organismos constitucionales autónomos como la Contraloría General de la República, el Banco Central de Reserva, la Superintendencia de Banca y Seguros, la Defensoría del Pueblo, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, el Organismo Nacional de Procesos Electorales o el Consejo Nacional de la Magistratura.

Consideramos conveniente resaltar que los actos de investigación que inicie el Parlamento sobre estas entidades, no debe afectar la autonomía que la Constitución les reconoce.

La posibilidad de que el Parlamento nombre una comisión investigadora sobre el funcionamiento y actuación de estas entidades parece no ofrecer mayor reparo en sentido negativo; por el contrario, se presenta como una alternativa que en algunos casos ha de ser considerada hasta necesaria.

No obstante esto, se podría poner en cuestión que una comisión investigue actos irregulares producidos al interior del Consejo Nacional de la Magistratura.

Al respecto no debemos olvidar que el Parlamento (artículo 157° de la Constitución) tiene la facultad para destituir a los miembros del Consejo por falta grave, por lo que no sería irrazonable pensar que el Parlamento pueda investigar, sin afectar su autonomía y su competencia, determinados asuntos suscitados en su seno.

Ello es así, como afirma López Guerra²⁷⁵, en la medida que el gobierno de los jueces, a diferencia de la actividad jurisdiccional, sí supone la adopción de decisiones que pueden y deben ser evaluadas políticamente. Supone la gestión de unos recursos y la elección entre vías alternativas en materias tan importantes como políticas de selección y formación, política de ascensos y promociones y política disciplinaria. Por ello no puede quedar fuera de la evaluación y eventual pronunciamiento [...] por parte del sujeto de la soberanía. En otras palabras deben existir mecanismos para que la voluntad popular pueda manifestarse, no sobre la labor jurisdiccional de cada juez (que [...] es [...] políticamente irresponsable), sino sobre cómo se está llevando a cabo la tarea de gobernar el Poder Judicial. El mayor o menor acierto en las complejas tareas de gobierno

²⁷⁴ TORRES MURO, Ignacio. *Las comisiones parlamentarias de investigación...*, op. cit. pp. 66.

²⁷⁵ LÓPEZ GUERRA, Luis. *El Poder Judicial en el Estado constitucional*. Lima: Palestra Editores, 2001 pp. 29-30.

de la administración de justicia repercute sin duda en derechos e intereses muy relevantes de los ciudadanos, y no puede por ello negarse a estos la capacidad de manifestarse sobre el grado de educación del órgano competente en esa tarea. Pero esa manifestación no puede llevarse a cabo, evidentemente, más que mediante mecanismos de responsabilidad política.

D) Organismos públicos descentralizados

Igualmente, nada impide que el Parlamento pueda conformar una comisión de investigación para investigar actos con rasgos de ilegalidad suscitados al interior de los organismos públicos descentralizados (como por ejemplo, SUNAT, INDECOPI, etc.).

La inclusión de estas entidades dentro del ámbito objetivo de control de las comisiones de investigación se debe a que el Gobierno, al asumir la dirección de la administración pública, concentra de modo casi exclusivo la responsabilidad política, por lo que es razonable que responda por la actuación de ellas.

Más aún si consideramos que el Ejecutivo cuenta con un importante poder de dirección respecto de estos entes, lo cual le permite un margen adicional de control e intervención en la actividad de estas administraciones, lo cual justifica, en palabras de Massó Garrote, que de su gestión no pueda entenderse nunca desapoderado, y, por consiguiente políticamente irresponsable, si bien quepa modular, quizá, el diferente grado de responsabilidad según los casos²⁷⁶.

E) Empresas públicas y personas jurídicas de Derecho privado que prestan servicios públicos o ejercen función administrativa

En similares parámetros al anterior se basa la inclusión en el ámbito objetivo de las comisiones de encuesta de las empresas públicas y de aquellas personas jurídicas que, no obstante estar regulados por el régimen del Derecho privado, prestan servicios públicos o ejercen función administrativa, en virtud de una concesión, autorización o delegación del Estado; todo esto en el entendido que tales entidades desarrollan actividades que son también de *interés público* para la ciudadanía.

Ahora bien, si la inclusión de las instituciones anteriores en el ámbito objetivo de control de las comisiones de investigación es producto de lo previsto en la Constitución y en las leyes, llegado a este punto cabe preguntarse si entidades como el Poder Judicial el Tribunal Constitucional, el Ministerio Público y el Jurado Nacional de Elecciones están sometidos al control político por parte del Parlamento en la misma medida que las instituciones anteriormente aludidas.

Obviamente, las actividades que estas entidades realizan son también de *interés público*, pero no podemos derivar de ahí, sin más, la posibilidad de que el Parlamento, a través de una comisión, investigue los actos con visos de irregularidad que se presenten a su interior.

²⁷⁶ MASSÓ GARROTE, Marcos. *Poderes y límites de la investigación parlamentaria en el Derecho constitucional español*. Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 2001. p. 77.

F) Poder Judicial

Como premisa inicial, y en relación con el Poder Judicial, cabe señalar que el Parlamento, en ningún caso podrá nombrar una comisión investigadora para indagar los actos que los jueces (que como se dijo son políticamente irresponsables²⁷⁷) realiza en el ejercicio de la función jurisdiccional.

Es decir, el Congreso no puede realizar un control político, a través de una comisión de investigación, de las decisiones jurisdiccionales de los jueces. La propia naturaleza del control parlamentario y el principio de independencia de la función jurisdiccional lo impide.

En efecto, no debemos olvidar que el Parlamento es un órgano estatal de naturaleza política, no jurisdiccional y, por lo tanto, sólo puede enjuiciar actos de naturaleza igualmente política²⁷⁸; por otro lado, el principio de independencia de la función jurisdiccional (artículo 139°-2° de la Constitución) garantiza que los jueces en el ejercicio de la función jurisdiccional, no se vean impedidos de ejercer su función libre de presiones externas y de injerencias de terceros.

Una comisión investigadora no puede, pues, configurar como objeto de investigación, aquellas cuestiones que se encuentren circunscritas en el ámbito competencial exclusivo de otro órgano constitucional²⁷⁹.

Es por ello que, siguiendo a Sainz Moreno²⁸⁰, debemos señalar que el Parlamento no puede ejercer influencia sobre el fondo de un proceso judicial, tampoco sobre la forma como se viene tramitando el proceso, ni sobre cuál debe ser la sentencia justa; su finalidad sería inconstitucional si la comisión pretendiera investigar sobre la existencia o no de delitos²⁸¹.

Sin embargo, ello no es impedimento para que el Congreso pueda valorar y criticar una sentencia (artículo 139°-20 de la Constitución), una vez que ella ha sido dictada. Lógicamente, debe hacerlo dentro de los límites que impone y se derivan del principio de independencia de la función jurisdiccional.

No obstante, se plantean problemas más complejos entre el Poder Judicial y las comisiones investigadoras, por lo que es necesario analizar las relaciones entre ellos.

²⁷⁷ LÓPEZ GUERRA, Luis. *El Poder Judicial en el Estado constitucional*. Lima: Palestra Editores, 2001 p. 29-31.

²⁷⁸ GARCÍA MAHAMUT, Rosario. *Las comisiones parlamentarias de investigación en el Derecho constitucional español*. Madrid: McGraw-Hill, 1996. p. 148.

²⁷⁹ NAVAS CASTILLO, Florentina. *La función legislativa y de control en Comisión parlamentaria: Comisiones de investigación y Comisiones legislativas permanentes con competencia legislativa plena...*, op. cit. p. 28.

²⁸⁰ SAINZ MORENO, Fernando. «Control parlamentario sobre el ejercicio de la función jurisdiccional». En *Problemas actuales del Control Parlamentario (VI Jornadas de Derecho Parlamentario-Enero de 1995)...*, op. cit. pp. 59-60.

²⁸¹ ROUZAUT, Adolfo. «El privilegio parlamentario y las comisiones parlamentarias investigadoras». En *Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral...*, op. cit. p. 156.

F1) Relaciones entre las comisiones investigadoras y el Poder Judicial

Entre las comisiones parlamentarias de investigación y el Poder Judicial se plantean relaciones más complejas que los que hasta el momento se han venido estudiando, lo cual hace necesario analizar en detalle dicha problemática; más aún cuando no existe uniformidad en su tratamiento en el Derecho constitucional y legislación comparados.

El análisis de las relaciones entre ellas, no obstante, debe ser analizado no sólo desde una única perspectiva, sino en función, en primer lugar, de la compatibilidad de las investigaciones parlamentarias y las judiciales; y, en segundo lugar, desde la perspectiva del valor jurídico para el Poder Judicial de las conclusiones a las que lleguen las comisiones investigadoras.

F2) Sistemas de relaciones entre las comisiones investigadoras y el Poder Judicial

a) Sistema excluyente (Francia)

Como ya hemos señalado, no existe un tratamiento uniforme en la doctrina en cuanto se refiere a la simultaneidad de las investigaciones parlamentarias con las que realiza el Poder Judicial.

Así, en algunos ordenamientos se prohíbe que el Parlamento pueda dar inicio a una investigación cuando el objeto es el mismo y ya existe una investigación jurisdiccional en marcha sobre él.

Este es el caso del sistema constitucional francés. En efecto, ni los Reglamentos de las Cámaras ni la Ordenanza de 1958 (que es la que establece el marco jurídico de las comisiones de encuesta) permiten que se inicie una investigación parlamentaria estando pendiente un proceso judicial sobre los mismos hechos; es más, según da cuenta Ardant, toda investigación parlamentaria se vería paralizada si se iniciase, ulteriormente, un proceso judicial sobre los mismos hechos ²⁸².

Sin embargo, no siempre este impedimento, absoluto en el plano normativo, tiene aplicación efectiva en la práctica parlamentaria, pues se permite una interpretación flexible de dicha disposición ²⁸³; en todo caso, cualquier posible conflicto que pueda surgir entre las comisiones investigadoras y el Poder Judicial se resuelven, siempre, a favor del órgano jurisdiccional ²⁸⁴.

Ahora bien, la preferencia de algunos ordenamientos por este sistema no es gratuita, sino que es la expresión de algunos de los reparos y temores que existe, en cierto sector

²⁸² ARDANT, Philippe. *Institutions politiques & Droit Constitutionnel*. Paris: LGDJ, 10.^e édition, 1998. p. 584; GUDE FERNÁNDEZ, Ana. *Las comisiones parlamentarias de investigación*. Santiago de Compostela: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Santiago de Compostela, 2000. p. 94.

²⁸³ MASSÓ GARROTE, Marcos Francisco. *Poderes y límites de la investigación parlamentaria en el Derecho constitucional español*. Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 2001. p. 132.

²⁸⁴ MEDINA RUBIO, Ricardo. *La función constitucional de las comisiones parlamentarias de investigación*. Madrid: Civitas-Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Alicante, 1994. p. 38.

de la doctrina, sobre la coexistencia de una investigación parlamentaria con una de carácter jurisdiccional.

Así, los argumentos a favor de este sistema se sostienen tanto desde una perspectiva doctrinaria-normativa, como desde una perspectiva fáctica.

Desde el primer punto de vista, Goya Paz, sostiene que «la exclusiva competencia judicial para investigar hechos criminales, resulta retaceada y menoscabada por comisiones legislativas investigadoras de los mismos sucesos, que carecen de autoridad constitucional para inmiscuirse en el esclarecimiento de delitos imputados a ciudadanos, porque importa una aberración, un quebrantamiento de los principios fundamentales de la ley suprema»²⁸⁵.

Asimismo, San Martín Castro²⁸⁶ y Ugaz²⁸⁷ han dicho que la «duplicidad» de investigaciones, sobre un mismo hecho perjudica la actividad probatoria del proceso judicial al romperse el principio de espontaneidad de la declaración testifical; y Amorós Dorda²⁸⁸, que tal coexistencia puede producir resultados contradictorios, cuando no descoordinaciones e interferencias²⁸⁹.

Desde la perspectiva fáctica, Bianchi²⁹⁰ resalta la inconveniencia de la superposición de investigaciones que lleva, necesariamente, al dispendio de la actividad estatal; por lo que el Congreso debería abstenerse de nombrar una comisión investigadora, en tanto existe un órgano que se ocupa de ello.

b) Sistema paralelo (España, Italia, Alemania, EE.UU., Gran Bretaña)

En ordenamientos como el español, italiano, alemán, estadounidense y británico, en donde no existe impedimento constitucional ni reglamentario, se admite la posibilidad de que se realicen, sobre un mismo objeto y de manera simultánea investigaciones parlamentarias y judiciales²⁹¹.

²⁸⁵ GOYA PAZ, César. «El Poder Judicial y las comisiones legislativas investigadoras de delitos. Posibilidad de amparo contra ciertos excesos». En *Revista Jurídica Argentina La Ley*, Tomo 103, julio-setiembre, Buenos Aires, 1961. p. 898.

²⁸⁶ SAN MARTÍN CASTRO, César «El procedimiento penal por delitos contra la administración pública». En San Martín Castro, César; Caro Coria, Dino; Reaño Peschiera, José. *Delitos de tráfico de influencias, enriquecimiento ilícito y asociación para delinquir. Aspectos sustantivos y procesales*. Lima: Jurista Editores, 2002. p. 392.

²⁸⁷ UGAZ SÁNCHEZ-MORENO, José. «Un año de lucha anticorrupción: Balance de la Procuraduría Ad Hoc». En <http://www.idl.org.pe/idlrev/revistas/143/pag.28.htm>.

²⁸⁸ AMORÓS DORDA, FranciscoJ. «Artículo 76. Comisiones de Investigación». En Óscar Alzaga Villamil (director). *Constitución española de 1978. T. VI*. Madrid: Edersa, 1989. p. 580.

²⁸⁹ CHIRINOS SOTO, Enrique. *Constitución de 1993. Lectura y Comentario*. Lima: Nerman S.A., 2.^a edición, 1995. p. 166.

²⁹⁰ BIANCHI, Alberto. «Los poderes de investigación del Congreso. Fundamento constitucional, contenido y límites». En *Revista Jurídica Argentina La Ley*, Tomo 1985-D, Buenos Aires, 1985. p. 1040; en el mismo sentido, UGAZ SÁNCHEZ-MORENO, José. «Un año de lucha anticorrupción: Balance de la Procuraduría Ad Hoc». En <http://www.idl.org.pe/idlrev/revistas/143/pag.28.htm>.

El constituyente peruano, al respecto, ha optado también por este sistema. Ello se desprende del artículo 139°-2 de la Constitución, el cual, luego de establecer la prohibición de que una autoridad distinta a la judicial se avoque a causas pendientes, señala que dicha prohibición «*no afectan el derecho de gracia ni la facultad de investigación del Congreso, cuyo ejercicio no debe, interferir en el procedimiento jurisdiccional ni surte efecto jurisdiccional alguno*».

No existe, pues, entre nosotros impedimento constitucional ni legal que prohíba la compatibilidad de las investigaciones parlamentarias y judiciales. Es más, el Reglamento del Congreso (artículo 88°-f) ha previsto, expresamente, que «*el inicio de una acción judicial en los asuntos de interés público sometidos a investigación por el Congreso, no interrumpen el trabajo de las Comisiones de Investigación*».

A nuestro modo de ver, los argumentos de defensa del sistema excluyente carecen de fundamento. Ello no sólo porque en nuestro ordenamiento, jurídicamente, no existe impedimento alguno que prohíba la compatibilidad de las investigaciones parlamentarias y judiciales, sino por que lo contrario es desconocer la naturaleza y finalidad de las comisiones parlamentarias de investigación²⁹².

Con relación a la naturaleza cabe señalar de entrada que las actividades que realizan las comisiones de investigación no tienen carácter jurisdiccional, sino político.

En tal sentido, es del caso señalar que, aun cuando las comisiones gozan de los mismos apremios judiciales, ello no quiere decir que su actividad sea de carácter judicial; en otras palabras, no las convierte en órganos jurisdiccionales²⁹³.

En cuanto se refiere a su finalidad debe quedar claro, como es evidente, que lo que buscan las comisiones investigadoras es el establecimiento de responsabilidades políticas, pues el deslinde de responsabilidades jurídicas (penal, civil o administrativa) le corresponde, privativamente, al Poder Judicial²⁹⁴.

De ahí que una comisión investigadora no puede juzgar ni sentenciar²⁹⁵ porque,

²⁹¹ GUDE FERNÁNDEZ, Ana. *Las comisiones parlamentarias de investigación...*, op. cit. p. 68. Al respecto, es interesante lo señalado por la Suprema Corte de los Estados Unidos, en el caso *Kilbour vs. Thomson*, sobre cuándo una materia correspondía ser investigada por el Poder Judicial y no por el Poder Legislativo. Así, afirmó: «[...]es necesario en primer lugar que trate de una materia en que la Cámara tenga jurisdicción para investigar, y que si la investigación que la comisión debía hacer era judicial por su carácter y sólo debía ser debidamente y con éxito hecha por una Corte de Justicia, y si ella se refería a un asunto en el que la reparación o el remedio sólo podía obtenerse por un procedimiento judicial, el poder que se ha pretendido ejercer está confiado por la Constitución al departamento judicial de gobierno y no al legislativo». GOYA PAZ, César. «El Poder Judicial y las comisiones legislativas investigadoras de delitos. Posibilidad de amparo contra ciertos excesos». En *Revista Jurídica Argentina La Ley...*, op. cit. p. 900.

²⁹² La discusión sobre la compatibilidad de las investigaciones de ambos órganos se dio a propósito de las investigaciones realizadas sobre el caso La Cantuta. Lo curioso fue que la incompatibilidad de las investigaciones parlamentarias y judiciales era sostenida por los propios parlamentarios, abdicando con ello, de su deber constitucional de investigación y establecimiento de responsabilidades políticas. Cfr. FERRERO COSTA, Raúl. *La democracia ¿en riesgo? Una respuesta constitucional*. Lima: Ediciones Luis Alfredo, 1.^a edición, 1993. p. 160; GARCÍA BELAUNDE, Domingo y PLANAS, Pedro. *La Constitución traicionada. Páginas de una historia reciente*. Lima: Seglusa Editores, 1993. p. 154.

como ha dicho el Tribunal Constitucional, «carece de facultades de juzgamiento penal»

²⁹⁶ .

Por ello, resulta jurídicamente imposible que entre el Poder Judicial y las comisiones parlamentarias de investigación pueda surgir un conflicto de competencias, toda vez que, por un lado, ambos órganos actúan en planos muy distintos: el primero en el nivel jurídico y las segundas en el plano de lo político ²⁹⁷ ; y, de otro, las comisiones investigadoras no tienen la capacidad de paralizar una investigación judicial ²⁹⁸ .

Por otro lado, cabe señalar que los fundamentos señalados y que justifican el sistema paralelo, permite aclarar las dudas que surgen respecto de las conclusiones de las comisiones investigadoras.

Al respecto, la Constitución (artículo 139°-2) y el Reglamento del Congreso (artículo 88°-i) son bastante claros al negar que las conclusiones sean vinculantes para el Poder Judicial ²⁹⁹ .

En virtud de tales disposiciones, el informe final de una comisión investigadora carece de efectos vinculantes *ad extra* ³⁰⁰ , porque sus conclusiones son de carácter político, y no conclusiones fundadas en Derecho, propios del Poder Judicial ³⁰¹ , más aún cuando sus conclusiones no se caracterizan, precisamente, por su objetividad e

²⁹³ ELVIRA PERALES, Ascención. «Comisiones de investigación en el *Bundestag*. Un estudio de jurisprudencia». En *Revista Española de Derecho Constitucional*, N.º 19, Madrid, 1987. p. 267; VILLACORTA MANCEBO, Luis. *Hacia el equilibrio de poderes. Comisiones legislativas y robustecimiento de las Cortes*. Valladolid: Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Valladolid, 1989. p. 218-219; TORRES BONET, María. «Las comisiones de investigación y el Poder Judicial». En *Problemas actuales del control parlamentario (VI Jornadas de Derecho Parlamentario-Enero 1995)*. Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1997. p. 667.

²⁹⁴ ELVIRA PERALES, Ascención. «Comisiones de investigación en el *Bundestag*. Un estudio de jurisprudencia». En *Revista Española de Derecho Constitucional*, N.º 19, Madrid, 1987. p. 267

²⁹⁵ FERRERO COSTA, Raúl. *La democracia ¿en riesgo? Una respuesta constitucional*. Lima: Ediciones Luis Alfredo, 1.ª edición, 1993. p. 161.

²⁹⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional. Expediente N.º 979-2001-HD/TC (Fundamento Jurídico 2).

²⁹⁷ TORRES BONET, María. «Las comisiones de investigación y el Poder Judicial». En *Problemas actuales del control parlamentario (VI Jornadas de Derecho Parlamentario-Enero 1995)*..., op. cit.p. 668.

²⁹⁸ FERRERO COSTA, Raúl. *La democracia ¿en riesgo? Una respuesta constitucional*. Lima: Ediciones Luis Alfredo, 1.ª edición, 1993. p. 162.

²⁹⁹ Hay, sin embargo, quien parece sugerir que las conclusiones y recomendaciones de las comisiones de investigación sean, objetivamente, tomadas en cuenta por todos los órganos del Estado [...]. Cfr. BERNALES BALLESTROS, Enrique. *La Constitución de 1993. Análisis comparado*. Lima: Constitución y Sociedad ICS-Rao Editora, 4.ª edición, 1998. p. 458.

³⁰⁰ ARÉVALO GUTIÉRREZ, Alfonso. «Las comisiones de investigación de las Cortes Generales y de las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas». En *Revista Española de Derecho Constitucional*, N.º 43, Año XV, enero-abril, Madrid, 1995. p. 201.

independencia³⁰².

Es por ello que debemos afirmar, con Pérez Royo, que la «"la verdad" de la investigación parlamentaria es una "verdad política" que tiene que surtir unos efectos asimismo políticos»³⁰³; y, en tal sentido, la denuncia ante el Ministerio Público, cuando existan indicios racionales de criminalidad, no tiene un valor distinto a la denuncia de un particular; en todo caso lo único que lo distingue es el ser presentada por el Parlamento³⁰⁴.

Cabe concluir diciendo que, así como no puede existir, debido a su disímil naturaleza, contradicción entre el informe final de las comisiones investigadoras, aun cuando las conclusiones de la investigación parlamentaria difieran palmariamente de las resoluciones judiciales³⁰⁵, así también no se podría alegar el principio-derecho a la cosa juzgada para impedir la investigación del Parlamento sobre un hecho en el cual el Poder Judicial dictó con anterioridad una resolución judicial firme³⁰⁶.

Ahora bien, el *sistema paralelo*, que es el que nuestro ordenamiento ha adoptado, en tanto permite la compatibilidad de las investigaciones parlamentarias y judiciales sobre un mismo hecho, debe ser complementado con otros principios y criterios a fin de evitar cualquier intento de interferencia de las actuaciones propias de estos órganos.

b1) Principio de compatibilidad

El principio de compatibilidad, por los fundamentos anteriormente señalados, permite que un mismo hecho pueda ser materia de investigación simultánea por parte del Poder Legislativo y Judicial, sin que ello signifique una afectación al principio de división de poderes.

b2) Principio de colaboración

³⁰¹ PAU I VALL, Francesc. «Las comisiones de investigación como instrumentos de control del gobierno en el Parlamento de Cataluña». En Francesc Pau I Vall (coordinador). *Parlamento y control del gobierno. (V Jornada de la Asociación de Letrados de Parlamentos)*. Pamplona: Aranzadi Editorial, 1998. p. 300; BOTTARI, Carlo. «La investigación parlamentaria en el ordenamiento constitucional portugués». En *Revista Vasca de Administración Pública*, N.º 15, mayo-agosto, España, 1986. p. 193.

³⁰² ÁLVAREZ OSORIO-FERNÁNDEZ, Carlos. *Teoría y práctica de la investigación parlamentaria en las Cortes Generales*. Cádiz: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz, 2000. pp. 61-62.

³⁰³ PÉREZ ROYO, Javier. *Curso de Derecho constitucional*. Madrid: Marcial Pons, 7.^a edición, 2000. p. 835.

³⁰⁴ TORRES MURO, Ignacio. *Las comisiones parlamentarias de investigación*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998. p. 129; GUDE FERNÁNDEZ, Ana. *Las comisiones parlamentarias de investigación...*, op. cit. pp. 275-276.

³⁰⁵ SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando. *Derecho parlamentario español*. Madrid: Editora Nacional, 1983. p. 400.

³⁰⁶ Aunque en este caso, el inicio o continuación de una investigación parlamentaria carecería de sentido, pues «apreciada la existencia de responsabilidad penal, existirá siempre la responsabilidad política». Al respecto, GUDE FERNÁNDEZ, Ana. *Las comisiones parlamentarias de investigación...*, op. cit. p. 278; TORRES BONET, María. «Las comisiones de investigación y el Poder Judicial». En *Problemas actuales del control parlamentario (VI Jornadas de Derecho Parlamentario-Enero 1995)...*, op. cit. p. 671.

Otro principio a considerar es el de colaboración. Frente a la falta de voluntad de cooperación entre ambos poderes, se debe tener en cuenta que, según Fraile Clivillés, la colaboración entre ellos es mucho más importante para el sistema constitucional y democrático que cualquiera de las reticencias y desidias que pudieran presentarse³⁰⁷.

b3) Principio de no interferencia

El principio de no interferencia, partiendo de la base de la compatibilidad de las investigaciones, debe ser el principio a considerar permanentemente tanto por parte del Poder Ejecutivo, como del Poder Judicial³⁰⁸.

De modo tal que el Congreso debe cuidar de no traspasar el ámbito de su competencia para investigar³⁰⁹, ni el Poder Judicial debe obstaculizar las actuaciones de las comisiones parlamentarias de investigación³¹⁰.

Ahora bien, la aplicación de estos principios debe ser complementado con el *criterio de reserva* de las actuaciones de las comisiones investigadoras cuando ellas indaguen materias que son también investigadas por el Poder Judicial, a fin de protegerlas y evitar que se vean seriamente perjudicadas por el desvelamiento de aquellos datos que sean relevantes para la investigación judicial³¹¹.

G) Tribunal Constitucional, Ministerio Público y Jurado Nacional de Elecciones

Los argumentos señalados son válidos para el Tribunal Constitucional, el Ministerio

³⁰⁷ FRAILE CLIVILLÉS, Manuel. «Las Cortes Generales y el Poder Judicial». En AA.VV. *II Jornadas de Derecho parlamentario*. Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1985. p. 103.

³⁰⁸ MASSÓ GARROTE, Marcos. *Poderes y límites de la investigación parlamentaria en el Derecho constitucional español...*, op. cit. p. 142.

³⁰⁹ EGUIGUREN PRAELI, Francisco. «Las comisiones de investigación parlamentaria: alcances, atribuciones y funcionamiento». En *Los retos de una democracia insuficiente...*, op. cit. p. 260.

³¹⁰ LANDA, César. «Sobre las relaciones entre las comisiones investigadoras del Congreso y el Poder Judicial: el caso de los vídeos de la corrupción». En *Revista Bibliotecal*, N.º 4, Año 3, CAL, Lima, 2002. pp. 403-404.

³¹¹ SAN MARTÍN CASTRO, César. «El procedimiento penal por delitos contra la administración pública». En San Martín Castro, César, Caro Coria, Dino; Reaño Peschiera, Leandro. *Delitos del tráfico de influencias, enriquecimiento ilícito y asociación para delinquir. Aspectos sustantivos y procesales*. Lima: Jurista Editores, 2002. p. 392; GUDE FERNÁNDEZ, Ana. *Las comisiones parlamentarias de investigación...*, op. cit. p. 220-221. No es de recibo en cambio, mientras no esté previsto normativamente, el *criterio de autolimitación* que propone TORRES MURO, y según el cual las comisiones investigadoras deben poner fin a sus trabajos cuando surgiera un conflicto serio con el Poder Judicial. Cfr. TORRES MURO, Ignacio. *Las comisiones parlamentarias de investigación...*, op. cit. p. 75. Tal criterio es inaceptable, porque, por un lado, no puede existir conflicto entre ambos órganos, dado que ambos actúan en planos distintos; y segundo, porque el Parlamento estaría abdicando de su deber constitucional de control. Al respecto, TORRES BONET, María. «Las comisiones de investigación y el Poder Judicial». En *Problemas actuales del control parlamentario (VI Jornadas de Derecho parlamentario-Enero 1995)...*, op. cit. p. 671.

Público y el Jurado Nacional de Elecciones, cuyas funciones están garantizadas por el principio de independencia y la autonomía de las que gozan debido a su reconocimiento constitucional.

Así, por ejemplo, una comisión no podría convertir en materia de investigación los procesos constitucionales de trámite ni las sentencias que emita el Tribunal Constitucional o las resoluciones y dictámenes que el Ministerio Público dicte en el ejercicio de la acción penal, *so pena* de afectar su independencia o interferir el ejercicio de dichas funciones³¹². Tampoco podría entrar a investigar las decisiones que el Jurado Nacional de Elecciones emita en los procesos electorales sobre los cuales deba pronunciarse.

Ahora, si bien es evidente que estas instituciones no pueden ser perturbadas en el ejercicio de su potestad jurisdiccional, por que de lo contrario se estaría vulnerando el principio de independencia, no lo es tanto cuando se trate de actuaciones meramente administrativas o que están fuera o en el entorno de la función jurisdiccional³¹³, como la ejecución de sus presupuestos, los procedimientos de licitaciones públicas, la contratación de personal, etc.

Consideramos que nada impide que se nombren comisiones investigadoras que tengan como objeto las irregularidades que se presenten en el seno de estas instituciones y que no estén vinculados a la función jurisdiccional³¹⁴, pero sería recomendable que el Parlamento se abstuviera de nombrar comisiones de investigación con ese objeto dada la proclividad de inmiscuirse en asuntos que sí afectan su autonomía e independencia, como ya ha sucedido anteriormente³¹⁵.

2.3.3.Ámbito subjetivo de control

La cláusula constitucional «*cualquier asunto de interés público*» faculta al Parlamento a

³¹² En cuanto se refiere a las relaciones entre el Ministerio Público y las comisiones investigadoras, cabe señalar que el Reglamento del Congreso, aparte de señalar el traslado del informe final de la comisión al Fiscal de la Nación, no desarrolla las relaciones que deben existir entre ambos órganos, lo cual no obsta para que la colaboración entre ellos se dé, como señala CONDE-PUMPIDO, «dentro de las funciones que son propias del Ministerio público y habrá de ejercerse conforme a sus principios rectores». CONDE-PUMPIDO FERREIRO, Cándido. «Las relaciones de las Cortes Generales con el Ministerio Fiscal». En AA.VV. *II Jornadas de Derecho parlamentario...*, op. cit. p. 107.

³¹³ CAVERO, Manuel. «Control parlamentario y Poder Judicial». En *Problemas actuales del control parlamentario (VI Jornadas de Derecho parlamentario-Enero de 1995)*... op. cit. p. 70.

³¹⁴ En este sentido, MASSÓ GARROTE, Marcos. *Poderes y límites de la investigación parlamentaria en el Derecho constitucional español...*, op. cit. p. 8; también GUDE FERNÁNDEZ, Ana. *Las comisiones parlamentarias de investigación...*, op. cit. p. 203.

³¹⁵ En febrero de 1997, ante la denuncia de uno de los magistrados del Tribunal Constitucional sobre la sustracción subrepticia de documentos de su despacho, el Parlamento nombró una comisión investigadora con ese objeto; poco tiempo después, la comisión, lejos de investigar los hechos denunciados, entró a indagar directamente la actuación de los magistrados que se pronunciaron en contra de la re-reelección presidencial, los que al final, en un acto execrable y antidemocrático por parte del Parlamento, terminaron siendo destituidos arbitrariamente.

investigar los actos funcionales que realizan los miembros del Poder Ejecutivo y los funcionarios públicos, los cuales constituyen el ámbito subjetivo de control de las comisiones parlamentarias de investigación.

La transferencia y rectitud con que debe conducirse los titulares de los ministros de Estado y de las diferentes entidades de la administración pública exige una permanente vigilancia por parte del Parlamento de los funcionarios que ostentan un cargo, ya sea en el nivel de Poder Ejecutivo o de la administración pública y de los cuales puede exigirse responsabilidad política por las irregularidades (cuya aclaración es siempre del máximo de *interés público*³¹⁶) que se produzcan dentro de sus respectivas competencias.

Pero dicha cláusula no es sólo un presupuesto habilitante del Parlamento para investigar un asunto de *interés público*, sino que también es una garantía frente a la intromisión del Parlamento en asuntos exclusivamente privados, que comporta implícitamente dos prohibiciones.

De un lado, la prohibición que las comisiones parlamentarias de investigación indaguen los actos estrictamente privados de particulares; y, de otro lado, la imposibilidad de investigar la actuación sin ninguna relevancia pública que, en su condición de personas jurídico-privadas, realicen los funcionarios públicos.

La prohibición de investigar actos estrictamente privados de particulares es un imperativo que se deriva del reconocimiento del derecho fundamental a la intimidad (artículo 2°-7) que la Constitución consagra y del calificativo *público* de dicha cláusula, la cual «no ampara indagaciones sobre cuestiones estrictamente privadas concernientes a la esfera personal de los individuos»³¹⁷.

Este mismo fundamento convierte en prácticamente inviable e inconcebible que una investigación parlamentaria se dirija a establecer asuntos de interés particular de los propios parlamentarios y de los funcionarios públicos³¹⁸.

La realidad, sin embargo, a menudo nos plantea problemas más complejos que la dicotomía actuación pública-actuación privada, por lo que es muy difícil establecer, claramente, cuándo estamos frente a una actuación estrictamente privada sin incidencia o relevancia pública de las personas particulares, y cuándo ante la actuación privada de un funcionario público.

Esta situación justifica que cuestionemos si es admisible que una comisión investigadora indague los actos privados de las personas y de los funcionarios públicos.

Con respecto a los actos privados de personas particulares creemos que, en algunos casos, serán admisibles las investigaciones en el ámbito privado de las personas, tanto

³¹⁶ GARCÍA MAHAMUT, Rosario. *Las comisiones parlamentarias de investigación en el Derecho constitucional español...*, op. cit. p. 146.

³¹⁷ ARÉVALO GUTIÉRREZ, Alfonso. «Las comisiones de investigación de las Cortes Generales y de las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas». En *Revista Española de Derecho Constitucional...*, op. cit. p. 165.

³¹⁸ AMORÓS DORDA, Francisco J. «Artículo 76. Comisiones de Investigación». En Óscar Alzaga Villamil (directo). *Constitución española de 1978. T. VI*. Madrid: Edersa, 1989.

de *lege lata* como de *lege ferenda*, pero siempre y cuando dichos actos posean un mínimo de repercusión social que los dote de *interés público*³¹⁹.

Esto es así por cuanto el *interés público*, al que hace referencia el artículo 97° de la Constitución, es *público* no tanto por ser contrario al interés privado, sino por referirse a asuntos que *trascienden* el interés privado.

En esta línea de ideas, Cabo de la Vega afirma que «al referirse a asuntos de interés público, la Constitución ha querido contemplar no sólo la posibilidad de investigar al Estado, sino también aquellos ámbitos que tienen la doble condición de ser privados por su titularidad pero públicos por las funciones ejercidas o intereses defendidos; es decir, por trascender un interés exclusivamente privado hasta ser también un interés público»³²⁰.

Compartiendo este punto de vista, Garrarena Morales advierte que «nada impide [...] constituir comisiones de investigación sobre ciertos sectores privados (concentración de la propiedad de los medios de comunicación por poner un caso obvio...) habida cuenta que allí residen con frecuencia los auténticos poderes cuyo comportamiento nos afecta a los ciudadanos y a los que, aunque sea por la vía de la subsiguiente legislación, al Parlamento también le corresponde poner en sus límites»³²¹.

Es posible afirmar entonces que, no obstante haber admitido que la esfera privada de las personas queda excluida del ámbito de investigación de una comisión de encuesta, no parece que las investigaciones del Parlamento hubieran de ceder ante aquella actividad cuya realización, pese a ser en principio privada, tenga alguna incidencia pública³²².

En cuanto a si una comisión de encuesta parlamentaria puede convertir en objeto de investigación los actos que los funcionarios públicos realizan, esta posibilidad no puede ser rechazada *a priori*.

Si bien es inadmisibles cualquier intento por parte del Parlamento de investigar la actuación sin incidencia pública que realizan los funcionarios en su calidad de personas privadas (la cual deberá ser investigada por otras vías³²³, cabe dudar de aquellos actos que, no obstante ser en principio privadas, tienen alguna repercusión o son de interés

³¹⁹ TORRES MURO, Ignacio. *Las comisiones parlamentarias de investigación...*, op. cit. p. 84.

³²⁰ CABO DE LA VEGA, Antonio. *Lo público como presupuesto constitucional*. México D.F.: UNAM, 1997. pp. 249-250.

³²¹ GARRORENA MORALES, Ángel. «Algunas sugerencias para renovar la función de control». En Francesc Pau I Vall (coordinador). *Parlamento y Control del Gobierno (V Jornada de la Asociación de Letrados de Parlamentos)*. Pamplona: Aranzi Editorial, 1998. pp. 434-435.

³²² NAVAS CASTILLO, Florentina. *La función legislativa y de control en Comisión parlamentaria: Comisiones de investigación y Comisiones legislativas permanentes con competencia legislativa plena...*, op. cit. p. 26.

³²³ ELVIRA PERALES, Ascensión. «Comisiones de Investigación en el Bundestag. Un estudio de jurisprudencia». En *Revista Española de Derecho Constitucional*, N.º 19, Madrid, 1987. p. 271.

para la colectividad.

Pensamos que no siempre los actos privados de los funcionarios públicos deben quedar excluidos del ámbito de control de las comisiones de investigación, más aún si consideramos la posibilidad que un funcionario pueda valerse de este razonamiento para eximir de control su actuación que, si bien externamente puede aparecer como un acto que lo realiza en tanto particular, en el fondo tiene una trascendencia pública y dado a este carácter no puede quedar exento del control parlamentario.

Por ello, no será del todo irrazonable la propuesta de crear una comisión de investigación para indagar el ámbito privado de los funcionarios en el que se producen las irregularidades si existe un vínculo con sus actuaciones públicas³²⁴.

2.4. La creación de comisiones de investigación en el Reglamento del Congreso

Las comisiones parlamentarias de investigación en el Derecho parlamentario peruano no siempre han estado vinculados al control político del Ejecutivo; por el contrario su funcionamiento, la mayor de las veces, ha estado asociado con escándalos coyunturales sin mayor relevancia para la opinión pública.

Precisamente este es uno de los principales factores que ha llevado a que la mayoría de las comisiones investigadoras no tengan mayor trascendencia para la opinión pública. El Parlamento debe tener en cuenta, en todo momento, que no puede recurrir a las comisiones investigadoras ante cualquier eventualidad o suceso supuestamente de *interés público* o para dar una falsa señal de respuesta inmediata frente a acontecimientos que precisan de la actuación del Parlamento.

Consideramos que estas comisiones deben reservarse, exclusivamente, para asuntos que realmente sean de *interés público* para la ciudadanía. Sin embargo, el *interés público* se muestra como un concepto insuficiente, por sí solo, para determinar la creación de una comisión investigadora.

Es necesario, por ello, considerar la incorporación del *test de razonabilidad*, como una forma de racionalizar y evitar que esta arma afilada de la oposición no pierda el filo por utilizarla de manera arbitraria y en exceso, según ha afirmado Zeh³²⁵.

2.4.1. El Reglamento del Congreso de la República

El artículo 88° del Reglamento del Congreso regula con cierto detalle la forma como debe estar compuesta una comisión de encuesta, pero no hace mayor referencia a los criterios que deben tomarse en cuenta a la hora de crear una comisión investigadora.

³²⁴ TORRES BONET, María. *Las comisiones de investigación, instrumentos de control parlamentario del gobierno...*, op. cit. pp. 114-115.

³²⁵ ZEH, Wolfgang. «Informe sobre la organización, las funciones y el procedimiento de las comisiones en el *Bundestag*». En Juan Carlos Da Silva Ochoa (coordinador). *Las comisiones parlamentarias*. Vitoria-Gasteiz: Parlamento Vasco, 1994. p. 52.

La imprecisión del Reglamento sobre la creación de comisiones ha permitido que su solicitud por parte de los parlamentarios sea una especie de respuesta automática frente a determinados sucesos supuestamente de *interés público*, sin evaluar con detenimiento la pertinencia y la relevancia de que sea una comisión investigadora la que investigue ese asunto.

Esta deficiencia del Reglamento del Congreso ha permitido que se incurra en un abuso en lo que a la solicitud de creación de comisiones investigadoras atañe, lo cual hace necesario incorporar criterios adicionales en orden a racionalizar el uso de este mecanismo de control político.

Es por ello que consideramos la aplicación del *test de la razonabilidad* como paso previo a la creación de una comisión, así como también la consideración de los criterios de presunción de irregularidad, complejidad y relevancia social.

2.4.2. El test de la razonabilidad

Como un procedimiento previo al nombramiento de una comisión de investigación, es necesario que el Parlamento aplique los principios de *proporcionalidad*, *racionalidad* y *razonabilidad* en orden a racionalizar su uso y reservarlas para asuntos que en realidad sean del máximo interés público.

A) Principio de proporcionalidad

El principio de proporcionalidad exige que los medios empleados para alcanzar el fin perseguido sean adecuados. Es decir, para que el Congreso pueda nombrar una comisión de investigación no es suficiente que ese asunto sea de interés público, sin que además debe verificar si ésta es el medio más adecuado para el fin que persigue.

Esto implica descartar otros medios de control político. Como consecuencia, con la aplicación de este principio se busca evitar la conformación de comisiones que, de antemano, estén condenadas al fracaso o que lleven al resultado esperado³²⁶.

B) Principio de racionalidad

Según este principio el Congreso para que proceda a la creación de una comisión de investigación, debe determinar previamente, que exista una relación lógico-causal entre la circunstancia que motiva la creación de la comisión y el *interés público*.

Este principio es muy importante porque permite relegar los intereses particulares de los parlamentarios, por el interés que la colectividad tiene sobre ese asunto, cuidando de esta forma que se produzca una brecha entre el acto de creación y el *interés público*.

C) Principio de razonabilidad

El principio de razonabilidad impone al Parlamento circunscribir su facultad investigadora dentro de los límites que se derivan de la propia Constitución, manteniendo la proporción

³²⁶ TORRES MURO, Ignacio. *Las comisiones parlamentarias de investigación...*, op. cit. p. 85.

entre los medios empleados y el fin perseguido.

En consecuencia, la razonabilidad implica una adecuada relación lógico-axiológica entre las circunstancias motivantes, el objeto buscado y el medio empleado.

2.4.3. Criterios para la creación de una comisión investigadora

Junto al *test de la razonabilidad* que hemos propuesto, el Parlamento para que pueda crear una comisión de investigación deberá considerar otros criterios como el *de presunción de irregularidad, complejidad y relevancia social*.

A) Criterio de presunción de irregularidad

Según este criterio debemos considerar que la actividad a investigar por parte del Parlamento debe denotar una actitud negligente o una omisión irresponsable, sin necesidad que se llegue a configurar un abuso de poder.

B) Criterio de complejidad

En virtud del *criterio de complejidad*, el asunto objeto de investigación de una comisión de encuesta debe ser complejo y oscuro; es decir, que el discernimiento de aquel asunto no sea posible de resolver mediante una simple pregunta parlamentaria o una interpelación al Gobierno. Este criterio convierte a las comisiones de investigación en mecanismos de control político de *ultima ratio*.

El parlamento, pues, debe evitar caer en el prurito de crear comisiones de investigación ante cualquier asunto que no sea, realmente, de interés público.

C) Criterio de relevancia social

El criterio de relevancia social significa que el objeto de investigación debe tener para la opinión pública tal relevancia que el Parlamento, en tanto representante de los intereses de la ciudadanía, se vea en la necesidad de investigar los hechos y derivar responsabilidades políticas, si las hubiera³²⁷.

Sólo después del examen positivo del *test de la razonabilidad* y de la aplicación de los criterios propuestos, el Congreso puede realizar todos aquellos actos tendentes a la creación de una comisión parlamentaria de investigación.

3. A MODO DE CONCLUSIÓN

El objeto de las comisiones parlamentarias de investigación está constituido por la actuación y funcionamiento del Poder Ejecutivo y las entidades de la administración

³²⁷ TORRES BONET, María. *Las comisiones de investigación, instrumentos de control parlamentario del gobierno...*, op. cit. pp. 124-126.

pública (*ámbito objetivo de control*), y por los actos que los funcionarios públicos realizan en el ejercicio de sus funciones (*ámbito subjetivo de control*).

Sin embargo, el Parlamento no puede entrar directamente en estos ámbitos de control a través de una comisión de investigación, sino que debe hacerlo dentro del marco que establece la cláusula constitucional y reglamentaria «*cualquier asunto de interés público*».

Pero si el Parlamento procediera a la creación de comisiones de investigación considerando sólo dicha cláusula, corre el riesgo de afectar la independencia y el contenido esencial de la autonomía que la Constitución reconoce a otros órganos del Estado y entidades de la administración pública; además de vulnerar los derechos fundamentales de las personas.

Esta situación se agrava porque el Reglamento del Congreso no ha previsto otros criterios (el único que prevé, el *interés público*, es demasiado amplio) para determinar cuándo el Parlamento puede nombrar una comisión de investigación.

Por ello, hemos considerado pertinente incorporar, junto al *test de razonabilidad*, los criterios de *complejidad*, *relevancia social* y *presunción de irregularidad* como elementos adicionales para una adecuada determinación, en cada caso concreto, del objeto de las comisiones de investigación y, en buena cuenta, para racionalizar el uso de las comisiones de investigación, tan recurridas y venidas a menos en la práctica parlamentaria peruana³²⁸.

De hecho, la incorporación del *test de la razonabilidad* y de los criterios mencionados contribuye favorablemente a determinar con mayor precisión el objeto de investigación de las comisiones, lo cual constituye el primer paso de acercamiento al problema de los poderes y límites que la Constitución ha previsto para dichas comisiones.

³²⁸

El Parlamento debe reservar el empleo de las comisiones investigadoras para sucesos muy graves, a fin de que no sean consideradas como un «encogimiento de hombros» o como una normalidad fatigosa a las cuales ni los medios de comunicación, ni la opinión pública o los mismos parlamentarios prestan especial atención. Esta es una buena forma de cambiar la imagen de instituciones que frustran las legítimas aspiraciones, accesorias o carentes de eficacia que normalmente tienen las comisiones para la opinión pública. Cfr, MEDINA RUBIO, Ricardo. *La función constitucional de las comisiones parlamentarias de Investigación*. Madrid: Civitas-Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Alicante, 1994. p. 84; también, ZEH, Wolfgang. «Informe sobre la organización, las funciones y el procedimiento de las comisiones en el *Bundestag*». En Juan Carlos Da Silva Ochoa (coordinador). *Las comisiones parlamentarias...*, op. cit. p. 52-53.

Captulo IV: Poderes y Lmites de las Comisiones Parlamentarias de Investigacin

Sumario: 1. CONSIDERACIONES PRELIMINARES. 2. Los poderes de las comisiones de investigacin. 2.1. Los poderes de las comisiones de investigacin en el Derecho constitucional comparado. 2.1.1. **Sistema de la homologacin total de poderes (Italia, Portugal).** 2.1.2. **El sistema de la homologacin relativa (Alemania).** 2.1.3. **El modelo espaol.** 2.2. Los poderes de las comisiones de investigacin en el Derecho constitucional peruano. 2.2.1. **Justificacin de la atribucin de poderes extraordinarios a las comisiones de investigacin.** 2.2.2. **Necesidad de una adecuada configuracin constitucional de los poderes de las comisiones de investigacin.** 2.2.3. **El poder de las comisiones de investigacin para requerir la comparecencia de personas (*The power to send for persons*).** A) El contenido de la comparecencia ante las comisiones de investigacin. B) Los sujetos requeridos a comparecer ante las comisiones de investigacin. C) Apremios judiciales y consecuencias penales por incomparecencia. C1) *La detencin personal.* C2) *El impedimento de salida del pas.* C3) *Consecuencias penales por incomparecencia injustificada.* a) El delito de negativa a colaborar con la administracin pblica. b) Otros tipos penales aplicables. c) La necesidad de incorporar un tipo penal especifico para las incomparecencias parlamentarias. D) Lmites al poder de comparecencia de las comisiones de investigacin. D1) *Dignidad de la persona humana.*

D2) *Derecho fundamental al honor y a la buena reputación* D3) *Derecho fundamental al debido proceso*. D4) *Derecho fundamental a la no autoincriminación*. D5) *El derecho al secreto profesional*. 2.2.4. **El poder de las comisiones de investigación para recabar información (*The power to send for papers and records*).** A) Sujeto activo del poder de información. B) Sujetos pasivos del poder de información. B1) *El Poder Ejecutivo y las entidades de la administración pública*. B2) *El Poder Judicial*. B3) *El acceso a la información de particulares*. a) Acceso al secreto bancario. b). Acceso a la reserva tributaria. c) Allanamiento de domicilios y locales. d) La incautación de documentos. C) Límites al poder de recabar información de las comisiones de investigación. C1) *Límites materiales*. a) El deber de reserva de los parlamentarios. b) El secreto de las sesiones de las comisiones de investigación. C2) *Límites orgánicos o competenciales*. C3) *Límites personales: el derecho fundamental a la intimidad*. 2.2.5. **El control jurisdiccional de los actos de las comisiones parlamentarias de investigación.**A) Bases constitucionales del control jurisdiccional de los actos de las comisiones de investigación. A1) *El principio de supremacía de la Constitución*. A2) *El principio de la judicialidad de los actos parlamentarios*. A3) *El principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos*. A4) *El principio de la tutela judicial efectiva*. B) Actos parlamentarios de las comisiones investigadoras susceptibles de control jurisdiccional. B1) *El acto de constitución de una comisión investigadora*. B2) *Los actos mediante los cuales las comisiones investigadoras actúan sus poderes extraordinarios*. B3) *El dictamen final de la comisión de investigación*. C) Los procesos constitucionales y los actos parlamentarios de las comisiones investigadoras susceptibles de control jurisdiccional. C1) *Proceso constitucional de amparo*. C2) *Proceso constitucional de hábeas corpus*. C3) *Proceso constitucional de hábeas data*. C4) *Proceso competencial*. 3. A MODO DE CONCLUSIÓN

1. Consideraciones Preliminares

Si hay algo que caracteriza y distingue a las comisiones de investigación son los poderes con los que cuentan para poder desarrollar sus funciones³²⁹. Sin embargo, es del caso señalar que el reconocimiento de facultades extraordinarias a las comisiones parlamentarias de investigación no ha sido un proceso inmediato, sino progresivo.

En un inicio estas comisiones carecieron de poderes efectivos para realizar el procedimiento de investigación que tenían a su cargo. Modernamente, en cambio, en los sistemas constitucionales donde esta institución ha sido incorporada, las comisiones investigadoras gozan de facultades que, de ordinario, carecen las demás comisiones del Parlamento.

Por otro lado, cabe señalar que el reconocimiento de facultades extraordinarias no se ha producido de manera uniforme en todos los sistemas constitucionales, ni siquiera dentro de cada ordenamiento constitucional³³⁰.

³²⁹ NAVAS CASTILLO, Florentina. *La función legislativa y de control en Comisión parlamentaria: Comisiones de investigación y Comisiones legislativas permanentes con competencia legislativa plena*. Madrid: Colex, 2000. p. 152.

Ello explica que en el Derecho constitucional comparado existan sistemas que equiparan totalmente los poderes de las comisiones de investigación a los de la autoridad judicial. Pero también ordenamientos que sólo, muy relativamente, equiparan sus poderes a los de los órganos jurisdiccionales.

Finalmente, existen sistemas en los cuales se establece una separación entre los poderes de las comisiones de investigación y los de la autoridad judicial, diferenciándolos y regulándolos de modo distinto, como tendremos ocasión de ver más adelante.

Ahora bien, el reconocimiento de poderes especiales a las comisiones parlamentarias de investigación ha traído aparejado el problema de los límites a esos poderes que, como en la mayoría de los ordenamientos constitucionales (incluido el nuestro), no están regulados adecuadamente y, como consecuencia de ello, se plantean dudas, tanto en la teoría como en la práctica parlamentaria.

A ello obedece que nuestro objetivo en el presente capítulo sea realizar un estudio detenido acerca de los poderes y límites de las comisiones parlamentarias de investigación en el Derecho constitucional peruano.

2. Los Poderes de las Comisiones de Investigación

2.1. Los poderes de las comisiones de investigación en el Derecho constitucional comparado

En el Derecho constitucional comparado podemos identificar tres sistemas referentes a los poderes de las comisiones parlamentarias de investigación³³¹. En primer lugar, se distinguen aquellos ordenamientos constitucionales, como el italiano y el portugués, que equiparan, completamente, los poderes de las comisiones de investigación con los poderes que ese mismo ordenamiento reconoce a los jueces. A este sistema, la doctrina ha venido a denominar el *sistema de la homologación total de poderes*.

De otro lado, algunos ordenamientos como el alemán, con un temperamento más

³³⁰ Por ejemplo en los EE. UU no existe uniformidad respecto de los poderes y límites de las comisiones parlamentarias de investigación. Para un estudio de la desigual tendencia de la Suprema Corte de los Estados Unidos sobre este tema, puede revisarse BIDEAIN, Carlos María. *El Congreso de los Estados Unidos de América. Derecho y prácticas legislativas*. Buenos Aires: Depalma, 1950. pp. 161-169.

³³¹ Referencias interesantes sobre estos sistemas distintos pueden encontrarse en TORRES BONET, María. «Las comisiones de investigación y el Poder Judicial». En *Problemas actuales del control parlamentario (VI Jornadas de Derecho Parlamentario-Enero 1995)*. Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1997. pp. 662-663; VILLACORTA MANCEBO, Luis. *Hacia un equilibrio de poderes. Comisiones legislativas y robustecimiento de las Cortes*. Valladolid: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Valladolid, 1989. p. 218; GARCÍA MAHAMUT, Rosario. *Las comisiones parlamentarias de investigación en el Derecho constitucional español*. Madrid: McGraw-Hill, 1996. p. 50.

moderado, han reconocido a las comisiones de investigación una homologación de poderes relativa, por cuanto se remite a las facultades de los jueces, pero circunscribiéndolos a los poderes que pueden ser utilizados por ellos en una determinada etapa del proceso. Éste es el *sistema de la homologación relativa de poderes*.

Ahora bien, estos sistemas han dado lugar a ciertos problemas y cuestionamientos que no son, para nada, irrelevantes. Uno de los problemas más importantes que ha surgido tiene que ver con el cuestionamiento de si, como consecuencia de esa equiparación de poderes, las comisiones de investigación adquieren los caracteres propios de un órgano judicial.

Otro cuestionamiento está relacionado con los derechos y garantías de las personas sobre quienes las comisiones de encuesta ejercen dichos poderes. Estos inconvenientes han influido de manera decisiva para que algunos ordenamientos (entre ellos, el español y el francés), eviten toda referencia y, por ende, toda asimilación a los poderes de las autoridades judiciales como facultades extraordinarias de las comisiones de investigación, llegando a establecer una separación y distinción clara entre dichas facultades y los apremios judiciales.

2.1.1. Sistema de la homologación total de poderes (Italia, Portugal)

Uno de los rasgos significativos de las comisiones de encuesta en el ordenamiento italiano³³² está determinado por la equiparación de los poderes de las comisiones con los de la autoridad judicial³³³.

En efecto, la Constitución italiana, en su artículo 82°, señala claramente que las comisiones parlamentarias de investigación o comisiones de encuesta procederán «a realizar las indagaciones y los exámenes pertinentes con los mismos poderes y las mismas limitaciones que la autoridad judicial».

Esta plena asimilación de los poderes de las comisiones de investigación con los de la autoridad judicial ha generado algunos cuestionamientos en torno a un tema, básicamente.

El ordenamiento constitucional italiano prevé la posibilidad de que las comisiones de encuesta puedan ser creadas ya sea por un acto parlamentario no legislativo o mediante una ley.

Un sector de la doctrina italiana ha entendido que los poderes y límites que señala el artículo 82° de la Constitución rigen únicamente para las comisiones de encuesta que

³³² Otra peculiaridad de las comisiones de encuesta en el ordenamiento italiano es que ellas pueden optar entre el desarrollo cuasijudicial de la investigación parlamentaria o la adopción de un procedimiento libre de formalismos jurídicos similar al de las comisiones permanentes cuando desarrollan actividades cognitivas. En el primer caso, las comisiones actúan con los mismos poderes y limitaciones que las autoridades judiciales. Cfr. GUDE FERNÁNDEZ, Ana. *Las comisiones parlamentarias de investigación*. Santiago de Compostela: Servicio de Publicaciones de la Universidade Santiago de Compostela, 2000. pp. 121-122; GARCÍA MAHAMUT, Rosario. *Las comisiones parlamentarias de investigación en el Derecho constitucional español*. Madrid: McGraw-Hill, 1996. pp. 71 y 75.

³³³ DE VERGOTTINI, Giuseppe. *Diritto costituzionale*. Padova: CEDAM, Terza edizione, 2001. p. 477.

hayan sido creadas mediante un acto parlamentario no legislativo, mientras que la ley que crea una comisiones de investigación podría otorgar a una *Commissioni parlamentari d'inchiesta* mayores poderes y establecer límites menores a los de la autoridad judicial³³⁴

De ahí que, en Italia, las comisiones han adoptado la práctica de fijar en un documento, al iniciar sus trabajos, los principios generales que deben respetar en el desarrollo de los trabajos de encuesta³³⁵, principalmente en cuanto se refiere a sus poderes.

Pero el ordenamiento italiano no es el único caso en el cual los poderes de las comisiones de encuesta han sido homologados en plenitud a los de la autoridad judicial, sino que también ha sido seguido por el ordenamiento constitucional portugués que, tras la reforma constitucional de 1982, ha incorporado en su artículo 185°/5 que las comisiones de encuesta (*comissões de inquérito*) «gozam de poderes de investigação próprios das autoridades judiciais»³³⁶.

Con ello se ha pretendido atribuir a las comisiones un papel preciso y un valor significativo en el ordenamiento; «en concreto, en el caso de Portugal, este principio equivale a la atribución de determinados poderes que sirven, por otra parte, para diferenciar los diversos objetivos de la actividad parlamentaria»³³⁷.

2.1.2. El sistema de la homologacin relativa (Alemania)

Distinto a los sistemas anteriores, pero no por ello menos polémico, es el caso del ordenamiento constitucional alemán. Es que, como hemos podido apreciar, la Constitución de Italia y la de Portugal efectúan una remisión general a los poderes de las autoridades judiciales.

En el caso de la Ley Fundamental de Bonn esa remisión es relativa porque, según lo establece el artículo 44°-2, «en la obtención del material probatorio se aplicarán por analogía las disposiciones del procedimiento penal».

Esta remisión de la Ley Fundamental a la normativa procesal penal no se ha visto desarrollada por el Reglamento del *Bundestag*. De ahí que, desde hace ya varios años, se viene intentando dictar una ley especial que regule el procedimiento de las comisiones de investigación, lo que, contrariamente, sí se ha conseguido en algunos *Länder* de la República Federal alemana³³⁸.

³³⁴ GARCÍA MAHAMUT, Rosario. *Las comisiones parlamentarias de investigación en el Derecho constitucional español...*, op. cit. p. 72.

³³⁵ TORRES BONET, María. *Las comisiones de investigación, instrumentos de control parlamentario del gobierno*. Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1998. p. 284.

³³⁶ GOMES CANOTILHO, José. *Direito constitucional*. Coimbra: Almedina, 6.^a edición, 12.^a reimpresión, 1996. pp. 742-743.

³³⁷ BOTTARI, Carlo. «La investigación parlamentaria en el ordenamiento constitucional portugués». En *Revista Vasca de Administración Pública*, N.º 15, mayo-agosto, España, 1986. pp. 192-193.

2.1.3. El modelo español

La Constitución española, en cuanto a los poderes de las comisiones de investigación, no ha hecho remisión a las facultades de la autoridad judicial.

Ello es así desde que el artículo 76° señala, por un lado, que «*el Congreso y el Senado, y, en su caso, ambas Cámaras conjuntamente, podrán nombrar Comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público. Sus conclusiones no serán vinculantes para los Tribunales, ni afectarán a las resoluciones judiciales, sin perjuicio de que el resultado de la investigación sea comunicado al Ministerio Fiscal para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas*»; y, por otro, que «*será obligatorio comparecer a requerimiento de las Cámaras. La ley regulará las sanciones que puedan imponerse por incumplimiento de esta obligación*».

La Constitución española no hace mención alguna a los poderes de los jueces. Más bien ha sido la Ley Orgánica 5/1984, de 24 de mayo, la que ha venido a regular las comparecencias de las personas ante las comisiones de investigación. Evidentemente, la equiparación de los poderes de las comisiones a los de los jueces ha sido una opción que el constituyente español no ha tomado en cuenta³³⁹.

De este modo, «el constituyente [español] renunció expresamente a la vía más simple desde el punto de vista de la organización jurídica, de atribuir a las comisiones de investigación idénticas facultades a las atribuidas al Poder Judicial»³⁴⁰.

De la misma tendencia es el ordenamiento francés en tanto que no existe el reenvío a los poderes de la autoridad judicial. Sin embargo, es del caso precisar que las comisiones de encuesta se benefician de las mismas prerrogativas de la Comisión de Finanzas de la Asamblea Nacional francesa, la misma que dispone de poderes especiales como el derecho de investigación *de viso* e *in situ*, derecho de acceso a documentos y el poder para requerir la comparecencia de personas cuando se considere que es de utilidad para el funcionamiento de la comisión³⁴¹.

2.2. Los poderes de las comisiones de investigación en el Derecho constitucional peruano

En lo que respecta a nuestro ordenamiento constitucional cabe afirmar que el

³³⁸ ZEH, Wolfgang. «Informe sobre la organización, las funciones y el procedimiento en el Bundestag». En Juan Carlos da Silva Ochoa (coordinador). *Las comisiones parlamentarias*. Vitoria-Gasteiz: Parlamento Vasco, 1994. p. 51.

³³⁹ GARCÍA MAHAMUT, Rosario. *Las comisiones parlamentarias de investigación en el Derecho constitucional español...*, op.cit. p. 230.

³⁴⁰ TORRES BONET, María. *Las comisiones de investigación, instrumentos de control parlamentario del gobierno...*, op. cit. p. 286.

³⁴¹ DUPAS, Alain. «Las comisiones en la Asamblea Nacional francesa». En Juan Carlos da Silva Ochoa (coordinador). *Las comisiones parlamentarias...*, op. cit. p. 120.

constituyente peruano ha optado por el sistema de la asimilación de los apremios judiciales con los poderes de estas comisiones, adscribiéndose, así, al primer sistema estudiado, es decir, al de la *homologación total de poderes*.

Tal conclusión se deriva de lo prescrito por el artículo 97° de la Constitución peruana de 1993, el cual ha equiparado los poderes de las comisiones con los poderes que de ordinario gozan las autoridades judiciales, al señalar que las comparecencias ante las comisiones investigadoras se realizan bajo «*los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial*».

Esta remisión, a nuestro entender bastante simplista y general, a los poderes de las autoridades judiciales ha generado serias críticas³⁴², lo cual hace necesario su absolución a partir de un análisis de la justificación de atribuir poderes especiales a dichas comisiones y su adecuada configuración constitucional de su ejercicio.

2.2.1. Justificacin de la atribucin de poderes extraordinarios a las comisiones de investigacin

La experiencia y la práctica parlamentaria en el Derecho constitucional comparado han demostrado que las comisiones de investigación sin poderes extraordinarios están condenadas a cumplir un rol con resultados intrascendentes desde todo punto de vista.

Tal situación, tempranamente advertida, llevó a la necesidad de que las comisiones de investigación cuenten con poderes extraordinarios; motivo por el cual, la Suprema Corte de los Estados Unidos, en el caso *Mc Grain vs. Daugherty*, señaló que «las meras requisiciones de tales informaciones [por las comisiones de investigación] a menudo son inútiles, y asimismo que la información voluntaria no siempre es exacta y completa, por lo que algunos medios de compulsión son esenciales para obtener lo que se necesita»³⁴³.

En el Perú, especialmente en la época presente, se ha puesto de manifiesto que, aun cuando las comisiones de investigación cuentan con apremios judiciales, tales poderes no siempre son suficientes para lograr un adecuado desarrollo de la investigación parlamentaria.

Ello se debe en buena medida a que, normalmente, las personas (funcionarios públicos o particulares) sobre quienes recae una investigación parlamentaria no siempre están dispuestas a colaborar con los actos de investigación, antes bien se muestran renuentes a dar cuenta de sus actos, sobre todo, cuando de ellos el Parlamento puede deducir alguna responsabilidad.

Pero también la falta de precisión del Reglamento del Congreso impide tener certeza sobre qué poderes y en qué momento pueden recurrir a ellos las comisiones que están llevando a cabo una investigación.

Queda, por tanto, fuera de todo cuestionamiento, la importancia de que las

³⁴² GARCÍA BELAUNDE, Domingo. *Esquema de la Constitución peruana*. Lima: Ediciones Justo Valenzuela, 1992. p. 128.

³⁴³ CARRANZA, Octavio. «Poder de investigación del Congreso». En *Revista de la Universidad Nacional de Córdoba*, N.º 1-2, Año II, Segunda Serie, marzo-junio, Argentina, 1961. p. 1107.

comisiones de investigación, por un lado, deban estar premunidas de poderes especiales que las permitan realizar la investigación sin que ella se vea obstaculizada por la negativa injustificada de las personas llamadas a comparecer; y, de otro, que sus poderes deben estar claramente precisados y adecuadamente regulados.

Ahora, si bien es cierto que la potencialidad de las comisiones de investigación depende, en modo muy importante, de los poderes que se les otorguen para obtener la información y los datos que son necesarios para el desarrollo de su cometido³⁴⁴, también lo es que dichos poderes deben ser los adecuados a los fines de la investigación parlamentaria.

Por ello, no consideramos acertado que nuestro ordenamiento reenvíe, sin más, a los apremios judiciales, toda vez que ello demuestra un desconocimiento de la naturaleza de las comisiones investigadoras y una subestimación de los peligros que comporta tal remisión. De ahí que sea necesaria una adecuada configuración de los poderes de las comisiones investigadoras, si es que se quiere evitar que las mismas incurran en excesos.

2.2.2. Necesidad de una adecuada configuración constitucional de los poderes de las comisiones de investigación

El uso razonable y proporcional de los poderes especiales de las comisiones de investigación no ha sido ni es el rasgo que caracteriza a ellas. Han existido, en efecto, casos en los que las comisiones, en uso de los poderes que la Constitución o una ley especial les reconocía, han sobrepasado los límites que imponen los derechos fundamentales y la garantía institucional que la Constitución ha venido a reconocer a otros órganos del Estado.

Ejemplos de esta afirmación no son pocos, pero tal vez, a nuestro modo de ver, el que se ha presentado en la experiencia argentina ejemplifique, en toda su dimensión, una situación en la que los poderes de las comisiones han sido usados arbitrariamente y sin límites.

Un primer caso se presentó en 1955, cuando el Poder Ejecutivo, mediante el Decreto-ley 479/55, creó la Comisión Nacional de Investigación, cuyos miembros fueron designados directamente por el Ejecutivo con el objetivo de investigar y esclarecer las irregularidades del régimen depuesto. Para tal finalidad, se la dotó, incluso, de funciones policiales y un dilatadísimo radio de acción³⁴⁵.

Otro caso relacionado con el anterior se produjo también en Argentina en 1958, año en el que la Cámara de Diputados nombró una comisión investigadora con la finalidad de investigar las causas y condiciones de la escasez y carestía de artículos de primera

³⁴⁴ GARCÍA MORILLO, Joaquín. *El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español*. Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1985. p. 179.

³⁴⁵ OYHANARTE, Julio. «La comisión investigadora de la Provincia de Buenos Aires: la independencia del Poder Judicial, la autonomía de la Provincia y las facultades investigadoras de la Legislatura». En *Revista Jurídica Argentina La Ley*, Tomo 80, octubre-diciembre, Buenos Aires, 1955. pp. 699 y ss.

necesidad y las actividades de agio y acaparamiento. Dicha comisión se excedió en sus poderes, a tal punto que clausuró locales, intervino negocios, incautó documentación e, incluso, obligó a los empresarios a firmar compromisos de rebajar precios³⁴⁶.

En la experiencia peruana también se han presentado excesos en el uso de las comisiones investigadoras, aunque en menor medida. No obstante, el peligro está latente y no está lejos que ocurra. Ya algunos casos de determinadas actuaciones de las comisiones investigadoras han dado lugar al pronunciamiento de los órganos judiciales y del Defensor del Pueblo, lo cual es motivo suficiente para intentar una configuración constitucional adecuada y acorde con los fines de la investigación parlamentaria.

En este sentido, cabe la dilucidación de dos aspectos que consideramos esenciales en orden a establecer una adecuada configuración de los poderes de las comisiones parlamentarias de investigación.

A) Un primer punto a considerar tiene relación con el cuestionamiento de si es adecuado que las comisiones investigadoras gocen de apremios judiciales.

Como premisa inicial cabe decir que, desde el punto de vista constitucional, no existe obstáculo jurídico para que las comisiones de investigación hagan uso de los apremios judiciales³⁴⁷, más aún si es la propia Constitución la que prevé tal atribución. Ello no quiere decir, sin embargo, que sea la salida más adecuada.

El constituyente peruano, en efecto, ha elegido la vía más fácil al momento de atribuir poderes extraordinarios a las comisiones parlamentarias de investigación al reenviar, sin mayor justificación, a los apremios judiciales.

Tal asimilación, sin embargo, no nos puede llevar a pensar que «convierte [a las comisiones de investigación] prácticamente en juzgados de instrucción, en tanto las facultades que acuerda a las comisiones parlamentarias sustituyen gravemente al Poder Judicial, al acordarle a aquéllas las facultades que el Código de Procedimientos le otorga a este último»³⁴⁸.

Este modo de ver las cosas es equivocado, porque confunde la naturaleza de las comisiones, su finalidad y el rol que desarrollan dentro del Estado constitucional democrático.

En efecto, en virtud del artículo 97° de la Constitución, se equiparan los poderes y, por consiguiente, los medios de actuación que pueden utilizar este tipo de comisiones, pero no por ello debe asimilarse la naturaleza política, propia de las comisiones investigadoras, con la naturaleza judicial de los órganos judiciales³⁴⁹.

³⁴⁶ AFTALIÓN, Enrique. «El empresario ante las leyes de agio y las comisiones parlamentarias de investigación». En *Revista Jurídica Argentina La Ley*, Tomo 93, enero-marzo, Buenos Aires, 1959. p. 848.

³⁴⁷ NAVAS CASTILLO, Florentina. *La función legislativa y de control en comisión parlamentaria: comisiones de investigación y comisiones legislativas permanentes con competencia legislativa plena...*, op. cit. p. 32.

³⁴⁸ BIANCHI, Alberto. «Los poderes de investigación del Congreso. Fundamento constitucional, contenido y límites». En *Revista Jurídica Argentina La Ley*, Tomo 1985-D, Buenos Aires, 1985. p. 1038.

La actitud del constituyente de la Constitución de 1979 y de la Constitución de 1993 es explicable por cuanto no hubo mayor debate parlamentario al momento de aprobar los artículos respectivos que regulaban las comisiones de investigación.

Frente a esa salida simplista del constituyente, hubiera sido deseable que se previera que una ley especial establezca los poderes o facultades de las comisiones de investigación.

Debe quedar claro que, lo que nosotros cuestionamos, no es tanto que las comisiones gocen de poderes extraordinarios, sino que para efectos de realizar el procedimiento de investigación tengan que recurrir, en caso de ser necesario, a los poderes que los jueces tienen por atribución constitucional y legal.

Sin embargo, no podemos negar que la remisión a los poderes de los jueces refleja una pérdida de perspectiva en cuanto a este tema. No debemos olvidar, en primer lugar, que el esclarecimiento de responsabilidades políticas no precisa de todos los poderes concedidos por las leyes a la autoridad judicial; y, en segundo término, que la búsqueda de la «verdad política» tiene una naturaleza muy distinta del tipo de verdad a la que los jueces tratan de llegar.

En este sentido, Gude Fernández ha afirmado que «atribuirles potestades judiciales no haría sino poner en peligro el principio de separación de poderes»³⁵⁰. De ahí que «atribuirles sin más los poderes de los tribunales, con precisiones o sin ellas, es una solución que olvida que estamos ante unos órganos que tienen una vida propia independiente a la de éstos y que desarrollan una labor que ha de diferenciarse claramente de la de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, sobre todo porque se incardina en la actividad de otro de los poderes del Estado, el legislativo, que puede distinguirse de la del judicial»³⁵¹.

Hubiera sido deseable, por tanto, que el constituyente previera que el Reglamento del Congreso o una ley especial regulen los poderes o facultades de las comisiones de investigación.

En el caso del Reglamento del Congreso no hace sino repetir lo que la Constitución en su artículo 97° ya prevé, esto es, el reenvío a los apremios judiciales, lo cual no contribuye a precisar las facultades que las comisiones de investigación pueden utilizar.

Precisamente, esa remisión mecánica a los poderes de los jueces hace necesario que analicemos el alcance que ese reenvío comporta.

B) La remisin que la Constitucin hace a los apremios judiciales ciertamente que es bastante amplia. Cierta sector de la doctrina, ha sostenido que □debido al carcter genrico de la referencia a la facultad de utilizar estos apremios, cabra entender que se trata tanto

³⁴⁹ GARCÍA MAHAMUT, Rosario. *Las comisiones parlamentarias de investigación en el Derecho constitucional español...*, op. cit. p. 68.

³⁵⁰ GUDE FERNÁNDEZ, Ana. *Las comisiones parlamentarias de investigación...*, op. cit. p. 231.

³⁵¹ TORRES MURO, Ignacio. *Las comisiones parlamentarias de investigación*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998. p. 92.

de aquellos aplicables en los procedimientos civiles como penales, naturalmente en tanto resulten pertinentes al tipo de requerimiento dispuesto por la comisin³⁵².

Con una visión más amplia, García Mahamut, ha llegado a decir que tal remisión significa que las comisiones pueden recurrir a los apremios propios de los jueces penales, civiles, laborales o administrativos³⁵³.

En efecto, si bien es cierto que cabe derivar del artículo 97° de la Constitución una remisión amplia a los apremios judiciales, no debemos perder de vista el hecho que, por su propia naturaleza, las comisiones parlamentarias de investigación no precisan de todos los apremios judiciales en general.

Hace mal la Constitución en hacer un reenvío simplista y, hasta cierto punto, peligroso que puede derivar en una extralimitación de sus poderes y una perversión de su finalidad. Es que el establecimiento de responsabilidades políticas, fin esencial de las comisiones de investigación, no puede realizarse con poderes similares a los que puede recurrir la autoridad judicial.

Por ello, consideramos que la alternativa elegida por el constituyente, lejos de dotar de efectivos poderes a las comisiones investigadoras, estaría ofreciendo un amplio margen de incertidumbre, que podría derivar en vulneraciones a los derechos fundamentales de las personas y la autonomía e independencia de los órganos del Estado.

Estas consideraciones nos llevan a plantear algunos criterios que coadyuven a un uso racional y razonable de sus poderes constitucionalmente reconocidos.

A) Los poderes de las comisiones de investigacin deben estar específicamente regulados por ley, la naturaleza y la discrecionalidad (que es la nota característica de los actos de las comisiones investigadoras) lo exigen en orden a evitar cualquier tentativa de abuso.

B) Deben ser interpretadas en forma restrictiva y siempre acorde con el fin para el cual han sido instituidas las comisiones de investigación. Por ello, el artículo 97° de la Constitución debe ser interpretada con un significado constitucional y político más alto: el de asegurar que frente al uso de poderes de las comisiones, las personas inmersas en una investigación parlamentaria encontrarán debidamente garantizados sus derechos fundamentales³⁵⁴.

C) Su ejercicio debe admitir una amplia revisión por parte del Poder Judicial³⁵⁵. Esto es, dado que el ejercicio de los poderes de las comisiones investigadoras pueden llegar a vulnerar los derechos fundamentales de las personas, es totalmente razonable que dicho

³⁵² EGUIGUREN PRAELI, Francisco. «Las comisiones de investigación parlamentaria». En *Los retos de una democracia insuficiente*. Lima: Comisión Andina de Juristas-Fundación Friedrich Naumann, 1990. p. 261.

³⁵³ GARCÍA MAHAMUT, Rosario. *Las comisiones parlamentarias de investigación en el Derecho constitucional español...*, op. cit. p. 70.

³⁵⁴ JIMÉNEZ DÍAZ, Andrés. «Comisiones de investigación, intimidad e información tributaria». En *Revista Española de Derecho Constitucional*, N.º 60, Año 20, setiembre-diciembre, Madrid, 2000. p. 83.

ejercicio est sometido a un control jurisdiccional.

D) Deben ser utilizados cuando esté de por medio el establecimiento de responsabilidades políticas. Esto dejaría sin posibilidad cualquier intento individual de cualquier miembro de la comisión de recurrir a dichos poderes para fines que no persigan la existencia de responsabilidad política.

Esto implica, además, dejar claramente establecido que los poderes que la Constitución reconoce son poderes de la comisión investigadora, en tanto órgano colegiado, mas no de los miembros que la integran, lo cual sería inconstitucional³⁵⁶.

E) Los poderes de las comisiones deben encuadrarse dentro del ejercicio de una investigación parlamentaria cuando est de por medio la reputación y autoridad del Parlamento³⁵⁷.

A partir de estas precisiones necesarias debemos entrar al estudio de los poderes de las comisiones parlamentarias de investigación, según lo establecido por la Constitución Política de 1993 y el Reglamento del Congreso.

2.2.3. El poder de las comisiones de investigación para requerir la comparecencia de personas (*The power to send for persons*)

Uno de los poderes de mayor trascendencia que la mayoría de ordenamientos reconocen a las comisiones parlamentarias de investigación es el poder de ellas para hacer comparecer ante sí a determinadas personas.

La Constitución de 1993 no es ajena a esa tendencia, al establecer que «es obligatorio comparecer, por requerimiento, ante las comisiones encargadas de tales investigaciones, bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial» (artículo 97° de la Constitución). El Reglamento del Congreso por su parte, en su artículo 88°, desarrolla, aunque de modo insuficiente, el régimen jurídico de dicho artículo constitucional³⁵⁸.

De una lectura detenida del artículo 97° de la Constitución y del artículo 88° del Reglamento del Congreso, se puede derivar, cuando menos, cuatro temas esenciales cuyo análisis no podemos soslayar.

El primero de ellos está directamente relacionado con el contenido del poder de comparecencia, es decir, su obligatoriedad, lo cual, a su vez, implica analizar sobre quiénes recae la obligación de comparecer; además, a qué consecuencias jurídicas daría lugar la omisión de tal obligación y, finalmente, los límites al poder de comparecencia de

³⁵⁵ BIANCHI, Alberto. «Los poderes de investigación del Congreso. Fundamento constitucional, contenido y límites». En *Revista Jurídica Argentina La Ley...*, op. cit. p. 1035.

³⁵⁶ LINARES QUINTANA, Segundo. «Límites constitucionales de la facultad de investigación del Congreso». En *Revista Jurídica Argentina La Ley*, Tomo 1984-D, Buenos Aires, 1984. p. 1028.

³⁵⁷ BOTTARI, Carlo. «La investigación parlamentaria en el ordenamiento constitucional portugués». En *Revista Vasca de Administración Pública...*, op. cit. p. 193.

las comisiones parlamentarias de investigacin.

A. El contenido de la comparecencia ante las comisiones de investigacin

Toda Constitucin democrtica incorpora en su parte dogmtica determinados derechos que por sus caractersticas y su fin primordial de tutela tienen el carcter de ser fundamentales. As, como seala Pérez Luño, los derechos fundamentales son aquellos derechos reconocidos constitucionalmente y suelen gozar de una tutela reforzada³⁵⁹.

Tales derechos tienen un doble carcter: son, en efecto, derechos subjetivos, pero también instituciones valorativas objetivas que informan todo el ordenamiento jurdico de un Estado³⁶⁰.

Pero es del caso sealar, con Pérez Royo, que, junto a esos derechos fundamentales, la Constitucin también incorpora deberes que han sido elevadas al nivel de fundamentales o constitucionales³⁶¹, los cuales vienen a ser «deberes especficos con un contenido obligacional que puede y debe ser concretado por el legislador y que tienen como destinatarios directos a las personas»³⁶².

³⁵⁸ El artículo 88° del Congreso de la Repblica seala: «[...] b) Las autoridades, los funcionarios y servidores pblicos y cualquier persona, estn en la obligacin de comparecer ante las Comisiones de Investigacin y proporcionar a stas las informaciones testimoniales y documentarias que requieran. c) Los requerimientos para comparecer se formularn mediante oficio, cedula o citacin pblica, 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 jurdicas se entender dirigido a quien sea su representante legal. d) Las Comisiones de Investigacin pueden utilizar los siguientes apremios: – Solicitar que sea conducido por la fuerza pblica, cuando el citado no comparezca el da y hora sealados 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 incautacin de libros, archivos, documentos y registros que guarden relacin con el objeto de la investigacin. Las solicitudes para que se practiquen los apremios seran presentadas ante el Juez Especializado en lo Penal, el mismo que acceder a la peticin y ordenar que se realice por el mrito de la solicitud en el primer caso y previa evaluacin de los argumentos presentados por la Comisin de Investigacin en el segundo caso. En todo caso se salvaguardar el respeto de los derechos a la intimidad y al honor de las personas, as como el secreto profesional y los dems derechos constitucionales. Quienes comparezcan ante las Comisiones de Investigacin tienen el derecho de ser informados con anticipacin sobre el asunto que motiva su concurrencia. Pueden acudir a ellas en compaa de un Abogado. Tienen el derecho de solicitar copia de la transcripcin de su intervencin; si por alguna razn no fuera grabada, pueden solicitar copia de la parte del Acta que corresponda. Las personas que deban comparecer y se encuentren fuera de la ciudad de Lima o del pas, tendrn derecho al reembolso de pasajes y viáticos por cuenta del Congreso, salvo que los Congresistas se trasladen al lugar donde aquellas se encuentren. [...]».

³⁵⁹ PÉREZ LUÑO, Antonio. *Los derechos fundamentales*. Madrid: Tecnos, 5.^a edicin, 1993. p. 46.

³⁶⁰ HÁBERLE, Peter. *La libertad fundamental en el Estado constitucional*. Lima: MDC-Fondo Editorial de la PUCP, 1997. pp. 163 y ss.

³⁶¹ PÉREZ ROYO, Javier. *Curso de Derecho constitucional*. Madrid: Marcial Pons, 7.^a edicin, 2000. p. 547.

³⁶² BALAGUER CALLEJÓN, Francisco (coordinador). *Derecho constitucional. Vol II*. Madrid: Tecnos, 1999. p. 315.

Así, la Constitución de 1993 prevé una serie de deberes constitucionales. Por ejemplo cuando señala el deber de todos los padres de educar a sus hijos (artículo 13°), cuando establece que el trabajo es un deber (artículo 22°) o cuando prevé el deber de todos los peruanos de honrar al Perú y de proteger los intereses nacionales, así como respetar, cumplir y defender la Constitución y el ordenamiento jurídico de la Nación (artículo 38°), por citar sólo algunos de ellos, no ha hecho otra cosa que incorporar determinados deberes fundamentales.

La incorporación de determinados deberes constitucionales, pues, entraña la existencia de una situación de sujeción que se impone a los ciudadanos a fin de tutelar intereses de carácter general³⁶³. En el caso concreto del artículo 97° de la Constitución, con el establecimiento del deber fundamental a comparecer ante las comisiones de investigación lo que se tutela es el *interés público* que subyace a la investigación parlamentaria en desarrollo.

En este sentido, cuando hablamos de la obligación de comparecer ante las comisiones parlamentarias de investigación (artículo 97° de la Constitución), cabe advertir que no estamos frente a una obligación de carácter ético o moral, sino que la misma constituye un auténtico deber constitucional que se deriva de la propia Norma Suprema y, como tal, su incumplimiento genera consecuencias jurídicas³⁶⁴.

Se trata de un deber de las personas que es proporcional al deber que tiene la comisión de investigación de esclarecer el asunto materia de investigación³⁶⁵ y el eventual establecimiento de responsabilidades políticas.

De ahí que deviene en inadmisibles que una persona, más aún si es funcionario público, se niegue, sin justificación válida, a comparecer al requerimiento de una comisión investigadora porque ello constituiría una obstrucción al desempeño de una función legítima del Parlamento, en este caso, la de control político³⁶⁶.

Adviértase, no obstante, que al igual que los derechos fundamentales, los deberes constitucionales tampoco son absolutos, de ahí que la exigencia de su cumplimiento debe responder a *topes* y a *pautas* de legalidad y razonabilidad, *so pena* de que tal exigencia devenga en inconstitucional³⁶⁷.

No obstante, es necesario realizar algunas precisiones en lo que respecta al alcance

³⁶³ FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco. *El sistema constitucional español*. Madrid: Dykinson, 1992. p. 473.

³⁶⁴ FERNÁNDEZ VIAGAS BARTOLOMÉ, Plácido. «La comparecencia de los ciudadanos ante las Comisiones de Investigación de las Asambleas Legislativas». En *Revista de las Cortes Generales*, N.º 27, Madrid, 1992. p. 27.

³⁶⁵ GARCÍA BELAUNDE, Domingo y PLANAS, Pedro. *La Constitución traicionada. Páginas de una historia reciente*. Lima: Seglusa Editores, 1993. pp. 152-153.

³⁶⁶ AFTALIÓN, Enrique. «El empresario ante las leyes de agio y las comisiones parlamentarias de investigación». En *Revista Jurídica Argentina La Ley...*, *op.cit.* pp. 847-848.

³⁶⁷ SAGÜÉS, Néstor Pedro. *Elementos de Derecho constitucional. Tomo 2*. Buenos Aires: Astrea, 1993. p. 424.

del establecimiento del deber constitucional de comparecer ante las comisiones de investigacin.

Básicamente, existen tres aspectos que conviene sean analizados por separado: 1) si la obligacin de comparecer ante las comisiones lleva aparejada la obligacin de declarar; 2) si existe un deber de declarar con veracidad; y 3) determinar cuál es el valor, en sede jurisdiccional, de aquellas declaraciones emitidas en el marco de una investigacin parlamentaria.

1. Sobre la primera cuestin, la doctrina se encuentra dividida. En efecto, se ha generado todo un debate en torno a si la obligacin de comparecer comporta tambien el deber de declarar o si, por el contrario, la obligacin slo est referida a comparecer mas no a declarar. Para sostener ambos punto de vista se han terciado diversos argumentos.

Medina Rubio, adhiriéndose a esta última postura, sostiene que «no cabe forzamiento o sanción de ninguna clase frente al silencio. Se obliga a comparecer pero no a declarar. Piénsese que la Constitución ampara el silencio de las personas frente a los jueces y a cualquier otra autoridad»³⁶⁸.

Parece compartir esta postura Eguiguren cuando afirma que el deber de comparecer «es cumplir con comparecer o entregar la documentación solicitada» agregando que «nada obliga a responder todas las interrogantes que se le planteen [...]»³⁶⁹.

Una interpretación en este sentido nos llevaría a aceptar, sin cuestionamiento alguno, lo sucedido recientemente en las comisiones investigadoras conformadas con ocasión de hacer frente a la corrupción entronizada en los más altos niveles de direccin del Estado.

Si quisiéramos mencionar uno de los casos más representativos de esta situación, obligadamente tendríamos que remitirnos al *Caso Mantilla*, en el cual de cien (100) preguntas formuladas por los miembros de la comisin, ochenta y cinco (85) preguntas no fueron respondidas³⁷⁰.

No creemos, por tanto, que la intención del constituyente haya sido investir a las comisiones parlamentarias de investigacin de poderes de los cuales luego no pueda valerse para llegar a resultados óptimos de control político. Es por ello que la incertidumbre que genera un artículo como el 97° de la Constitución debería ser superado a partir de lo que establece el Reglamento del Congreso que viene a precisar y ayudar a superar dicha incertidumbre.

Consideramos que una interpretación constitucionalmente adecuada del artículo 97° de la Constitución y del artículo 88° del Reglamento del Congreso exige entender que, en la obligacin de comparecer, está implícita la obligacin de declarar³⁷¹.

³⁶⁸ MEDINA RUBIO, Ricardo. *La función constitucional de las comisiones parlamentarias de investigacin*. Madrid: Civitas, 1994. p. 53.

³⁶⁹ EGUIGUREN PRAELI, Francisco. «El derecho fundamental a no autoincriminarse y su aplicacin ante comisiones investigadoras del Congreso». En sus *Estudios constitucionales*. Lima: Ara Editores, 2002. pp. 247-248.

³⁷⁰ Diario *El Comercio*. «Mantilla guardó silencio sobre origen de cuentas». Edición del martes, 15 de abril de 2003. p. A5.

Decimos esto porque el Reglamento del Congreso (artículo 88°-b) establece que todas las personas «*están en la obligación de comparecer ante las Comisiones de Investigación y proporcionar a éstas las informaciones testimoniales y documentales que requieran*».

De este artículo se derivan claramente tres obligaciones: primero, la obligación de comparecer; segundo, la obligación de proporcionar informaciones testimoniales, que no se puede hacer sino a través de las declaraciones; y, tercero, la obligación de proporcionar la información documental.

Existe, pues, en nuestro ordenamiento, no sólo la obligación de comparecer, sino que, aunado a él, aparece la de declarar. Esto es así porque, de lo contrario, se estaría vaciando de contenido dicha obligación, con lo cual, a su vez, el poder de las comisiones parlamentarias de investigación para solicitar la comparecencia de personas quedaría reducido a un acto formal o ritual de presencia, carente de eficacia, sin que ella tenga la opción de obtener la información necesaria.

En tal sentido, estamos de acuerdo con Torres Bonet cuando afirma que «la finalidad primordial de la comparecencia, es la declaración ante la Comisión, para que ésta obtenga la información acerca de los hechos investigados. Ello es así por cuanto el requerimiento se justifica, al menos formalmente, en la declaración del requerido»³⁷².

No obstante lo afirmado en las líneas precedentes, es necesario realizar algunas matizaciones al respecto. Si bien sostenemos la inherencia del deber de declarar a la obligación de comparecer, ello debe ser interpretado en el marco de la Constitución y de los derechos fundamentales, toda vez que, como hemos sostenido, el deber constitucional de comparecer ante una comisión de investigación no es un deber absoluto sino relativo.

Esto exige que la obligación de declarar se vea relativizada por los derechos fundamentales a no declarar contra sí mismo, a no confesarse culpable³⁷³, por un lado,

³⁷¹ En el mismo sentido, NAVAS CASTILLO, Florentina. *La función legislativa y de control en comisión parlamentaria: comisiones de investigación y comisiones legislativas permanentes con competencia legislativa plena...*, op. cit. p. 32; TORRES MURO, Ignacio. *Las comisiones parlamentarias de investigación...*, op. cit. pp. 105-106; GUDE FERNÁNDEZ, Ana. *Las comisiones parlamentarias de investigación...* op. cit. pp. 239-241; GARCÍA MORILLO, Joaquín. *El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español*. Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1985. p. 180; VILLACORTA MANCEBO, Luis. *Hacia el equilibrio de poderes. Comisiones legislativas y robustecimiento de las Cortes*. Valladolid: Universidad de Valladolid, 1989. p. 221; ARANDA ÁLVAREZ, Elviro. «El procedimiento en las comisiones de investigación». En *Problemas actuales del control parlamentario (VI Jornadas de Derecho parlamentario-Enero de 1995)*. Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1997. pp. 783-784.

³⁷² MASSÓ GARROTE, Marcos F. *Poderes y límites de la investigación parlamentaria en el Derecho constitucional español*. Congreso de los Diputados, Madrid, 2001. p. 169; TORRES BONET, María. *Las comisiones de investigación, instrumentos de control parlamentario del Gobierno*. Madrid: Publicaciones de los Diputados, 1998. p. 331.

³⁷³ NAVAS CASTILLO, Florentina. *La función legislativa y de control en comisión parlamentaria: comisiones de investigación y comisiones legislativas permanentes con competencia legislativa plena...*, op. cit. pp. 47-48; Informe. «Comisión de Investigación sobre incompatibilidades y tráfico de influencias. Competencias procedimentales de actuación y medios legales a su alcance». En *Revista de las Cortes Generales*, N.º 14, Madrid, 1988. p. 154.

pero también por los derechos a mantener reserva sobre las propias convicciones políticas, filosóficas, religiosas y de cualquier otra índole, así como el derecho a guardar el secreto profesional (artículo 2°-18 de la Constitución), por otro ³⁷⁴.

De ahí que sea ajustado a Derecho si un testigo se niega a declarar cuando se vulneren los derechos fundamentales, los límites del poder de comparecencia se exceden o cuando la cuestión no es pertinente al asunto que se investiga ³⁷⁵.

Fuera de estos supuestos y habiendo sido garantizados los derechos fundamentales mencionados, consideramos injustificado cualquier actitud negativa a declarar; el compareciente no puede permanecer en silencio vaciando de sentido su presencia y si se quiere valer de alguno de los derechos mencionados deberá justificarlo cumplidamente ³⁷⁶.

Finalmente, es preciso decir que la comparecencia no debe entenderse únicamente como la obligación de declarar, sino que también puede comprender la entrega de información y documentación ³⁷⁷ que puede ser valioso para llevar a buen término la investigación que la comisión vienen desarrollando, según se puede entender del artículo 88°-b del Reglamento del Congreso.

2. Otro punto que se manifiesta problemático es si existe una obligación de declarar con veracidad. Ciertamente que, como han sostenido algunos, tal obligación no existe ³⁷⁸. Pero debemos considerar, en este extremo, que una declaración falsa es tan igual como una comparecencia sin declaración o como la incomparecencia misma, todas ellas producen el mismo efecto y privan a las comisiones de investigación de contar con la información que es relevante para llevar a cabo un control político efectivo.

Por ello, concordamos con aquel sector de la doctrina que sostiene que la «comparecencia» incluye el hacerlo para informar con veracidad ³⁷⁹. Es que, como bien ha señalado De Esteban, «mientras no sea obligatorio prestar juramento [lo cual no prevé nuestro ordenamiento] para testimoniar y no sea tipificado como delito el perjurio cometido ante los representantes del pueblo, esta forma de control tendrá la misma

³⁷⁴ VILLACORTA MANCEBO, Luis. *Hacia el equilibrio de poderes. Comisiones legislativas y robustecimiento de las Cortes...*, op. cit. pp. 221-222; GUDE FERNÁNDEZ, Ana. *Las comisiones parlamentarias de investigación...*, op. cit. p. 244.

³⁷⁵ CARRANZA, Octavio. «Poder de Investigación del Congreso». En *Revista de la Universidad Nacional de Córdoba*, N.º 1-2, Año II, Segunda Serie, marzo-junio, Argentina, 1961. p. 1107.

³⁷⁶ TORRES MURO, Ignacio. *Las comisiones parlamentarias de investigación...* pp. 105-106.

³⁷⁷ EGUIGUREN PRAELI, Francisco. «Las comisiones investigadoras». En *Los retos de una democracia insuficiente...*, op. cit. pp. 257-258.

³⁷⁸ EGUIGUREN PRAELI, Francisco. «El derecho fundamental a no autoincriminarse y su aplicación ante comisiones investigadoras del Congreso». En *Estudios constitucionales*. Lima: Ara Editores, 1ª. Edición, 2002. pp. 247-248.

³⁷⁹ VILLACORTA MANCEBO, LUIS. *Hacia el equilibrio de poderes. Comisiones legislativas y robustecimiento de las Cortes...*, op. cit. p. 222.

eficacia que un brindis al sol»³⁸⁰.

Sin embargo, esta alternativa no ha sido considerada en nuestro ordenamiento constitucional al no haberse extendido, como ha sucedido en ordenamientos como el español³⁸¹ y el francés³⁸², el delito de falso testimonio en procesos distintos a los judiciales³⁸³.

No obstante ello, consideramos que el recurso al Derecho Penal para garantizar las declaraciones ante las comisiones investigadoras «es correcto y se encuentra justificado plenamente ante un estado de cosas en el que la falta de respeto por las mismas se cierne siempre como una amenaza cierta para su buen funcionamiento»³⁸⁴; ello se vería facilitado por el hecho de que nuestro ordenamiento constitucional ha optado por un sistema que equipara las facultades de las comisiones de investigación a los de la autoridad judicial³⁸⁵.

3. En lo que se refiere al valor, en sede jurisdiccional, de las declaraciones vertidas ante una comisión investigadora es necesario tener en consideración que dichas declaraciones solo tienen el carácter de meros indicios³⁸⁶, tal vez con la peculiaridad de haber sido obtenidos por el Parlamento, pero que no los convierte finalmente en medios

³⁸⁰ DE ESTEBAN, citado por GUDE FERNÁNDEZ, Ana. *Las comisiones parlamentarias de investigación...*, op. cit. p. 249.

³⁸¹ En el ordenamiento español no sólo se castiga penalmente la incomparecencia, sino también el faltamiento a la verdad; es decir, el delito de falso testimonio, propio de los procesos judiciales, se ha extendido a los procesos parlamentarios. En efecto, el artículo 502°-3 del Código Penal señala: «El que convocado ante una comisión parlamentaria de investigación faltare a la verdad en su testimonio, será castigado con la pena de prisión de seis meses a un año o multa de seis a doce meses». Para un análisis completo de las sanciones penales por incomparecencia y falso testimonio en el ordenamiento español, puede revisarse el artículo de CIRIERO SOTELO, Francisco. «La no comparecencia y el falso testimonio ante las comisiones de investigación. Análisis del Art. 205 del Código Penal». En *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, N.º 13, Publicaciones de las Cortes Valencianas, Valencia, 2002. pp. 15-41; también ARCE JANÁRIZ, Alberto. «Las comisiones de investigación en las Asambleas Autonómicas tras la aprobación del nuevo Código Penal». En *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, N.º 3, Publicaciones de las Cortes Valencianas, Valencia, 1997. pp. 63-94.

³⁸² En Francia, a partir de la modificación en 1977 del artículo 6° de la Ordenanza de 1958, se establece la obligatoriedad de comparecer ante las comisiones parlamentarias de investigación, de declarar y prestar juramento; en caso contrario, la conducta de las personas se vería sancionada con la pena de prisión de dos años y una multa de 50.000 francos. Cfr. GUDE FERNÁNDEZ, Ana. *Las comisiones parlamentarias de investigación...*, op. cit. pp. 90-91; GARCÍA MAHAMUT, Rosario. *Las comisiones parlamentarias de investigación en el Derecho constitucional español...*, op. cit. p. 51.

³⁸³ Esta imposibilidad se ve acentuada desde que en nuestro ordenamiento no precisa el estatus jurídico de las personas que son llamadas a comparecer. Por ello, sería conveniente que se distinga entre el compareciente propiamente dicho (que es la persona en quien recae las investigaciones) y los testigos (aquellos que son llamadas a atestiguar), toda vez que los deberes y las sanciones variarán en función de su estatus. Al respecto, GUDE FERNÁNDEZ, Ana. *Las comisiones parlamentarias de investigación...*, op. cit. pp. 245; TORRES MURO, Ignacio. *Las comisiones parlamentarias de investigación...*, op. cit. p. 108.

³⁸⁴ TORRES MURO, Ignacio. *Las comisiones parlamentarias de investigación...*, op. cit. p. 102.

³⁸⁵ GUDE FERNÁNDEZ, Ana. *Las comisiones parlamentarias de investigación...*, op. cit. p. 249.

probatorios.

Esto es así porque no se puede equiparar las declaraciones dadas en el marco de un proceso parlamentario con las declaraciones que se obtienen en el marco de un proceso judicial³⁸⁷, más aún si ellas son obtenidas sin las garantías debidas³⁸⁸ y la Constitución reconoce que «*carecen de valor las declaraciones obtenidas por la violencia*» (artículo 2°-24-h).

Por tanto, el eventual traslado de las declaraciones en sede parlamentaria al ámbito judicial es meramente indiciario y, al ser tal, su tratamiento por el juez debe ser hecho con cautela, valorando, en todo caso, si se han tenido en cuenta las garantías constitucionales y legalmente establecidas³⁸⁹.

B. Los sujetos requeridos a comparecer ante las comisiones de investigación

La Constitución de 1993 en el artículo referente a las comisiones investigadoras, no precisa sobre quiénes recae la obligación de comparecer, sino que se limita a señalar que «es obligatorio comparecer» por requerimiento ante las comisiones investigadoras, con lo cual cabría entender que tal obligación recae sobre todas las personas en general.

Es el Reglamento del Congreso, más bien, el que realiza una primera delimitación a tal obligación. En su artículo 88°-b señala que «*las autoridades, los funcionarios y servidores públicos y cualquier persona, están en la obligación de comparecer ante las Comisiones de Investigación [...] y más adelante prevé que «el requerimiento a las personas jurídicas se entenderá dirigido a quien sea su representante legal».*

De este precepto podemos derivar dos grupos de sujetos para quienes se establece la obligación de comparecer: 1) funcionarios públicos en general y 2) personas particulares.

1. En lo que respecta a los *funcionarios públicos*, esta obligación de comparecer ante una comisión parlamentaria de investigación se presenta como una obligación positiva que se deriva del Reglamento, por un lado, pero también es una obligación tica o moral precisamente por la calidad que ostentan: el ser funcionarios públicos.

Sin embargo, cabría preguntarse si esta obligación de comparecer recae sobre todos los funcionarios públicos en general, al no establecer la Constitución (artículo 97°) ni el Reglamento del Congreso excepción alguna. Consideramos que una respuesta a esta cuestión necesita ser matizada.

En principio, debemos decir que lo están aquellos funcionarios del Poder Ejecutivo y

³⁸⁶ GOYA PAZ, César. «El Poder Judicial y las comisiones legislativas investigadoras de delitos. Posibilidad de amparo contra ciertos excesos». En *Revista Jurídica Argentina La Ley*, Tomo 103, julio-setiembre, Buenos Aires, 1961. pp. 898 y 902.

³⁸⁷ AFTALIÓN, Enrique. «El empresario ante las leyes de agio y las comisiones parlamentarias de investigación». En *Revista Jurídica Argentina La Ley...*, *op.cit.* p. 847.

³⁸⁸ GUDE FERNÁNDEZ, Ana. *Las comisiones parlamentarias de investigación...*, *op. cit.* p. 243.

³⁸⁹ TORRES MURO, Ignacio. *Las comisiones parlamentarias de investigación...*, *op. cit.* p. 110.

de las entidades pblicas dependientes de l que, adems de estar comprendidos en la investigacin, el Parlamento puede exigir responsabilidad poltica.

Además, también están comprendidos aquellos funcionarios, al margen de si pueden o no asumir responsabilidad política, que sean citados a comparecer cuando la comisión considere necesario a fin de obtener información relacionada con el tema de investigación.

Por otro lado, *a priori*, no cabe descartar totalmente la posibilidad de que esta obligación también recaiga sobre jueces ordinarios y jueces constitucionales. En efecto, las autoridades judiciales pueden ser llamadas a comparecer ante una comisión investigadora porque el ordenamiento constitucional no lo impide. Otra cosa es si es conveniente que así sea.

Para Moncada Zapata, las comisiones parlamentarias de investigación «no pueden emplazar a las autoridades judiciales porque el control político se ejerce sobre el gobierno y la administración [...] y no sobre autoridades independientes [...]»³⁹⁰.

No concordamos con este autor, porque no impidiéndolo el ordenamiento, los magistrados deben comparecer ante una comisión como cualquier ciudadano, independientemente de que en sus declaraciones puedan escudarse en reglas tan rígidas como el del secreto de la etapa de instrucción³⁹¹.

Además de ello, el hecho que un magistrado sea llamado a comparecer, ello no quiere decir que de por medio esté la pretensión del Parlamento de hacerlo políticamente responsable, pues bien se podría solicitar la comparecencia de un magistrado sobre un tema que puede brindar información y en el cual ya no está impedido de declarar³⁹².

2. Con relacin a la comparecencia de particulares cabe decir, a partir de lo que seala la Constitucin y el Reglamento del Congreso, el deber de comparecer se extiende tanto a las personas naturales como a las personas jurdicas.

En cuanto se refiere a las personas naturales se entiende que se refiere tanto a nacionales como a extranjeros, pues el Reglamento, en este sentido, no hace ninguna excepción. Sin embargo, es pertinente preguntarse si en esta generalidad están incluidos los menores de edad y los incapaces.

Consideramos que es posible sostener la exencin de comparecencia de aquellos que no disfrutaban de una plena capacidad de goce y de ejercicio³⁹³, precisamente en atencin a la situacin jurdica en que se encuentran.

³⁹⁰ MONCADA ZAPATA, Juan Carlos. «En Colombia no existen comisiones de investigación parlamentaria». En Cecilia Mora-Donatto (coordinadora). *Relaciones entre Gobierno y Congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México D.F.: UNAM, 2002. p. 395.

³⁹¹ TORRES MURO, Ignacio. *Las comisiones parlamentarias de investigación...*, *op. cit.* p. 104.

³⁹² De hecho, así ha sucedido en el caso de la comisión que investigó la sustracción de documentos del despacho de uno de los magistrados del Tribunal Constitucional.

³⁹³ TORRES BONET, María. *Las comisiones de investigación, instrumentos de control parlamentario del gobierno...*, *op. cit.* p. 312.

Con respecto a las personas jurdicas, el Reglamento es claro al prever que ellas deben comparecer a travs de sus representantes legales, lo cual es un acierto del Reglamento en tanto que contribuye a despejar cualquier duda que se pueda generar en lo que se refiere a los destinatarios de estos sujetos de Derecho.

C. Apremios judiciales y consecuencias penales por incomparecencia

En general, se puede decir que un apremio judicial es una medida coercitiva destinada a garantizar, si es preciso mediante la fuerza, que se cumplan las diligencias ordenadas, especialmente la comparecencia de personas para prestar declaraciones³⁹⁴.

Los apremios judiciales a los cuales las comisiones parlamentarias de investigacin pueden recurrir estn previstos en el Reglamento del Congreso y, esencialmente, son: la detencin personal y el allanamiento e incautacin de documentos³⁹⁵.

En lo que aqu respecta, se va a analizar el primero de ellos debido a su vinculacin directa con la comparecencia, dejando el segundo para su anlisis conjunto con el poder de las comisiones para recabar informacin.

C1) La detencin personal

El artculo 88°-d del Reglamento del Congreso seala que las comisiones de investigacin pueden solicitar que una persona sea conducida por la fuerza pblica «cuando el citado no comparezca el da y hora sealados 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». Se coligen, pues, dos supuestos para este apremio judicial, a saber: 1) la incomparecencia y 2) la negativa a entregar documentacin que tenga relacin con los hechos que se investiga.

En referencia al primer supuesto es del caso sealar que frente a la incomparecencia, como se ha visto, la comisin de investigacin puede solicitar a la autoridad judicial la detencin de una persona para su posterior comparecencia³⁹⁶. Sin embargo, aqu se generan algunas dudas que es preciso dilucidar.

En primer lugar, cabe aclarar que la relacin que se establece entre la detencin personal y el deber fundamental de comparecer dentro de un proceso de investigacin parlamentario, concretamente ante una comisin de encuesta, es la de medio a fin; es decir, la detencin personal se realizar para que la persona renuente cumpla con su deber de comparecer y declarar.

Esta aclaracin cobra especial importancia frente a la potencial distorsin de este apremio judicial por parte de las comisiones investigadoras, por un lado, y, de otro, frente

³⁹⁴ RUBIO CORREA, Marcial. *Estudio de la Constitucin Poltica de 1993. Tomo 4*. Lima: Fondo Editorial de la PUCP, 1999. p. 111.

³⁹⁵ GARCÍA BELAUNDE, Domingo y PLANAS, Pedro. *La Constitucin traicionada. Pginas de una historia reciente...*, op. cit. p. 152.

³⁹⁶ Tambin en el Derecho constitucional germano en el que la comparecencia de las personas puede ser realizada, incluso, en contra de su voluntad. Cfr. ZEH, Wolfgang. «Informe sobre la organizacin, las funciones y el procedimiento en el Bundestag». En Juan Carlos da Silva Ochoa (coordinador). *Las comisiones parlamentarias...*, op. cit. p. 51.

al desinterés o caso omiso por parte de la persona llamada a comparecer.

La detención, pues, para estos efectos no se configura, obviamente, como una pena, sino como un medio necesario para hacer comparecer a una persona ante la comisión, lo cual, sin embargo, no se puede prolongar más allá del mínimo necesario para interrogar al compareciente.

Es decir, luego de la diligencia, la persona detenida debe quedar en libertad³⁹⁷, pues de lo contrario se estaría convirtiendo en una privación ilícita del derecho fundamental a la libertad personal³⁹⁸.

Sin embargo, para que una comisión investigadora pueda recurrir a este apremio, es necesario que el mismo se realice bajo el estricto cumplimiento de lo que establece el Reglamento del Congreso (artículo 88°-c).

Ello implica, por un lado, que la persona renuente debe ser notificada antelada y adecuadamente, e informada de las responsabilidades en las que puede incurrir en caso de no acudir ante la comisión investigadora que lo requiere.

De modo que la comisión sólo podrá recurrir a este apremio cuando la persona sobre la cual pretende ejercerla, no obstante haber sido notificada adecuadamente, se muestra renuente a hacerlo.

Lo señalado nos lleva a analizar la cuestión sobre quién debe ordenar la detención de la persona renuente a comparecer. Autores como García Toma han llegado a sostener la posibilidad de que los apremios judiciales «sean ordenadas sin intervención judicial»³⁹⁹.

Consideramos que este argumento es insostenible y constituye una violación del principio constitucional de la unidad y exclusividad de la función jurisdiccional, incorporado a nuestro ordenamiento constitucional a través del artículo 139°-1 y del principio de independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional que recoge el 139°-2 de la Constitución.

Más aún si el artículo 2°-24-b ha dispuesto que «no se permite forma alguna de restricción de la libertad personal, salvo en los casos previstos en la ley. [...]» y el artículo 2°-24-f de la Constitución de 1993 ha previsto que «nadie puede ser detenido sino por mandamiento escrito y motivado del juez o por las autoridades policiales en caso de flagrante delito». De igual modo, el artículo 88°-c del Reglamento del Congreso señala que «las solicitudes para que se practiquen los apremios judiciales serán presentadas ante el Juez Especializado en lo Penal [...]».

³⁹⁷ EGUIGUREN PRAELI, Francisco. «Las comisiones de investigación parlamentaria». En *Los retos de una democracia insuficiente...*, op. cit. p. 263.

³⁹⁸ AFTALIÓN, Enrique. «El empresario ante las leyes de agio y las comisiones parlamentarias de investigación». En *Revista Jurídica Argentina La Ley...*, op.cit. p. 847.

³⁹⁹ GARCÍA TOMA, Víctor. *Análisis sistemático de la Constitución peruana de 1993. T. II*. Lima: Fondo de Desarrollo Editorial de la Universidad de Lima, 1998. pp. 325-326.

Este artículo concuerda plenamente con el artículo 2°-24-f de la Constitución que establece dos supuestos bajo los cuales una persona puede ser detenida: por orden judicial y en caso de delito flagrante.

En tal sentido, la detención para efectos de hacer comparecer a una persona renuente ante una comisión investigadora únicamente puede ser ordenada por el juez, de lo contrario se estaría transgrediendo la Constitución y el Reglamento del Congreso, este último como sabemos, es de obligatorio cumplimiento.

Ahora bien, lo que el Reglamento sólo prevé es la detención de personas (particulares o funcionarios públicos) sobre los cuales la orden judicial de detención puede ser actuada directamente.

Sin embargo, es del caso precisar que no todos los funcionarios públicos pueden ser detenidos directamente por orden judicial para comparecer ante una comisión investigadora.

Es necesario hacer esta precisión toda vez que existe un grupo de funcionarios públicos sobre los cuales ningún mandato judicial podría hacerse efectiva directamente contra ellos de no mediar, previamente, el levantamiento de la inmunidad y la aprobación del Parlamento, lo cual impide que los mismos sean detenidos sin previa autorización del Congreso.

Estarían comprendidos dentro de éstos, los parlamentarios, quienes no pueden ser procesados ni presos sin previa autorización del Congreso (artículo 93° de la Constitución), el Defensor del Pueblo a quien la Constitución le reconoce la misma inmunidad y prerrogativas de los congresistas (artículo 163°) y también los magistrados del Tribunal Constitucional según lo dispone la Constitución (artículo 201°)⁴⁰⁰.

Finalmente, cabe decir que el Reglamento del Congreso, si bien es acertado lo que establece en cuanto a la autoridad competente es incomprensible que este mismo artículo en el mismo párrafo señale que el juez que haya recibido la solicitud de la actuación de un apremio judicial «*accederá a la petición y ordenará que se realice por el mérito de la solicitud [...]»*.

Esta disposición, a nuestro entender, es inconstitucional, porque estaría atentando contra los principios constitucionales de unidad y exclusividad de la función jurisdiccional e independencia judicial. Construye al juez a ordenar, en todos los casos que una comisión investigadora lo requiera, la detención de una persona, sin que tenga la oportunidad de valorar libremente tal solicitud. El juez, por tanto, queda convertido en una suerte de «despacho» del Parlamento, cuando no en una simple mesa de partes, lo cual es inaceptable desde todo punto de vista.

C2)El impedimento de salida del pas

Las comisiones parlamentarias de investigación, en el ordenamiento peruano, no sólo tienen la facultad de solicitar la detención de una persona renuente a comparecer,

⁴⁰⁰ Para el caso concreto del Defensor del Pueblo, puede revisarse EGUIGUREN PRAELI, Francisco. «La prevalencia del deber de la Defensoría del Pueblo de proteger los derechos fundamentales frente a la obligación de suministrar información a las autoridades judiciales: alcances y límites». En *Estudios constitucionales...*, op. cit. pp. 501-502.

sino que también se les reconoce, al mismo tiempo que presentan una denuncia constitucional o una denuncia penal, el derecho de solicitar el impedimento de salida de una persona.

Este derecho de las comisiones no es ilimitado; por el contrario, el Reglamento del Congreso ha establecido límites temporales. En tal sentido, las comisiones pueden ejercer este derecho, según señala el artículo 88°-e del Reglamento del Congreso, «*por sólo una vez y por no más de quince días*».

Por lo demás, cabe agregar que ésta es una facultad que está prevista en el Reglamento del Congreso, mas no así en la Constitución.

C3) Consecuencias penales por incomparecencia injustificada

Frente a una real situación de incomparecencia injustificada por parte de las personas ante una comisión parlamentaria de investigación, los ordenamientos constitucionales y la doctrina han previsto mecanismos que impiden el vaciamiento de contenido de las facultades reconocidas a dichas comisiones.

Uno de esos mecanismos ha sido, precisamente, recurrir al Derecho penal como una forma de asegurar la efectiva realización de los poderes de investigación parlamentaria. De esta opinión es Carbajal Victorica quien sostiene que se puede asegurar la eficacia de los poderes de las comisiones de investigación a través «de un régimen de sanciones aplicables por lo jueces, con mantenimiento del contralor jurisdiccional para la tutela de los derechos fundamentales»⁴⁰¹.

Ordenamientos como el alemán y el español, por ejemplo, sancionan penalmente la incomparecencia injustificada. En nuestro ordenamiento esta es una cuestión que no ha merecido mayor análisis, no obstante ser un tema en el que confluyen el poder de investigación del Parlamento y los derechos fundamentales de las personas.

Esta incertidumbre respecto de las consecuencias penales por incomparecencia ante las comisiones investigadoras se ve reflejada, normalmente, tanto en la actitud de impotencia del Parlamento frente a una persona renuente, como en el desconocimiento de las responsabilidades penales en las que pueden incurrir las personas requeridas y que hacen caso omiso a una citación de comparecencia.

Esta situación amerita, pues, un análisis detenido, el que, por cierto, hasta el momento no ha sido objeto de mayor reflexión por parte de la doctrina nacional. De ahí que sea necesario analizar, en primer lugar, cuáles son esas consecuencias penales que podrían derivarse de la incomparecencia injustificada y si, además de ello, es necesario que el legislador incluya un tipo penal específico para sancionar esta conducta.

Como punto de partida debemos señalar que el ordenamiento jurídico peruano no ha previsto un tipo penal específico que sancione penalmente la incomparecencia injustificada de las personas ante las comisiones parlamentarias de investigación, lo que sí sucede en otros ordenamientos como el español⁴⁰².

Frente a esta situación, por cierto nada clara en nuestro sistema, como una primera

⁴⁰¹ CARVAJAL VICTORICA, Juan. «Comisiones parlamentarias de investigación». En *Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración*, T. 54, Montevideo, 1956. p. 111.

aproximación, un sector de la doctrina ha sostenido que frente a una inasistencia injustificada «el requerido incurre en delito de desacato o de resistencia a la autoridad»

403 .

Consideramos que toda referencia al establecimiento de responsabilidades penales no puede hacerse de modo automático, más aún si consideramos que las consecuencias que se pueden derivar son susceptibles de incidir en el derecho fundamental a la libertad de las personas; se suma a ello el hecho que nuestro ordenamiento no contempla, como ya hemos dado cuenta, un tipo penal específico.

Ahora bien, cualquier intento de esclarecer las consecuencias penales por incomparecencia ante una comisión parlamentaria de investigación, debe hacerse a partir de una adecuada ubicación previa de esas consecuencias en el sistema penal peruano.

En tal sentido, una primera aproximación debe hacerse desde la perspectiva de los delitos contra la administración pública que contempla el Código Penal peruano. Sin embargo, cabe precisar, aún más, cuáles de los tipos penales previstos son susceptibles de ser aplicados a la incomparecencia ante las comisiones investigadoras.

A nuestro entender, no cabe establecer un *numerus clausus* de tipos penales realizables, dada la variedad de situaciones que se pueden presentar y la complejidad de la realidad que siempre suele rebasar la previsión de las disposiciones; por lo que a continuación analizamos los tipos penales que consideramos aplicables en mayor medida que otros.

a) El delito de negativa a colaborar con la administración pública

De entrada, cabe advertir que aquí se va a analizar concretamente si la incomparecencia injustificada ante las comisiones investigadoras, da lugar a algún tipo de responsabilidad penal⁴⁰⁴ .

Como hemos señalado repetidas veces, la comparecencia ante las comisiones investigadoras no es un deber moral o ético, sino uno de carácter jurídico, por lo que su incumplimiento genera, también consecuencias jurídicas, pudiendo, de ser el caso, llegar a configurar responsabilidades penales.

⁴⁰² El artículo 502° del Código Penal español ha dispuesto: «Los que, habiendo sido requeridos en forma legal y bajo apercibimiento, dejaren de comparecer ante una Comisión de investigación de las Cortes Generales o de una Asamblea legislativa de Comunidad Autónoma, serán castigados como reos del delito de desobediencia. Si el reo fuera autoridad o funcionario público, se le impondrá además la pena de suspensión de empleo o cargo público por tiempo de seis meses a dos años».

⁴⁰³ GARCÍA BELAUNDE, Domingo y PLANAS, Pedro. *La Constitución traicionada. Páginas de una historia reciente...*, op. cit. p. 152.

⁴⁰⁴ Quedan fuera de análisis, en esta parte, las conductas típicas que puedan darse dentro del Parlamento una vez que está en sesión una comisión investigadora en el recinto parlamentario, supuesto para el cual sería de aplicación, por ejemplo, el delito de impedimento de ejercicio de autoridades elegidas, previsto en el artículo 369° del Código Penal, pero también el delito de desacato ofensivo (artículo 374°) o el delito de desacato por desorden (artículo 375°). Por otro lado, siendo que la comparecencia no sólo implica las declaraciones, sino también la entrega de documentos, podría darse el caso de que el requerido destruyera dichos documentos, incurriendo en el delito de violación de medios de prueba, registros o documentos (artículo 372°), tipo penal que es de aplicación a todo tipo de proceso, ya sea de naturaleza judicial o no.

En tal sentido, a nuestro parecer, la omisión injustificada del deber constitucional de comparecer ante una comisión daría lugar al delito previsto en el artículo 371° del Código Penal⁴⁰⁵.

Aun cuando su aplicación a otros procesos distintos al judicial ha generado controversias entre la doctrina penal, nosotros concordamos con la doctrina más autorizada que este delito sería aplicable también a los procesos de investigación parlamentaria.

Así, Abanto Vásquez, señala que con este tipo penal el bien jurídico protegido es «la efectividad de la actividad funcional, la cual se ve obstaculizada cuando, en algunos casos, se niega al funcionario público la colaboración que necesita de ciertas personas para poder cumplir con sus funciones. Nótese que lo que se protege es la actividad funcional en pleno y no solamente la actividad judicial, como a veces se cree erróneamente, y ni siquiera se necesita que se trate de actividad procesal alguna; p. ej., la autoridad aduanera, pero también una Comisión investigadora del Parlamento [...]»⁴⁰⁶.

Sin embargo, la aplicación de este tipo penal implica que las personas requeridas a comparecer deben ser adecuadamente notificadas dentro de un plazo razonable que se debe establecer y que, en este caso, no contempla el actual artículo 88-c del Reglamento del Congreso.

Concordantemente con lo que hemos sostenido respecto del contenido del deber constitucional de comparecer, en este tipo penal estarían contenidas dos conductas típicas: por un lado, la abstención de comparecer, el cual consiste en no presentarse en el lugar, día y hora señalados en el requerimiento; y, en segundo lugar, la abstención de declarar, el cual se da cuando el requerido comparece, pero no declara totalmente o lo hace parcialmente⁴⁰⁷.

Por lo demás, cabe advertir que el delito de negativa a colaborar con la administración pública no desaparece cuando el requerido concurre en otra fecha posterior o cuando es conducido compulsivamente para tal fin⁴⁰⁸, con lo cual queda claro que el hecho de que se recurra a la fuerza pública para la comparecencia de la persona renuente a hacerlo, ello no lo exime de su responsabilidad penal que ya se habría configurado con su incomparecencia injustificada.

⁴⁰⁵ Artículo 371°.- « **El testigo**, perito, traductor o intérprete que, siendo legalmente requerido, **se abstiene de comparecer o prestar la declaración**, informe o servicio respectivo, será reprimido con pena privativa de libertad no mayor de dos años o con prestación de servicio comunitario de veinte a treinta jornadas. El perito, traductor o intérprete será sancionado, además, con inhabilitación de seis meses a dos años conforme al artículo 36, incisos 1, 2 y 4».

⁴⁰⁶ ABANTO VÁSQUEZ, Manuel. *Los delitos contra la administración pública en el Código Penal peruano*. Lima: Palestra Editores, 2.^a edición, 2003. pp. 183-184.

⁴⁰⁷ ABANTO VÁSQUEZ, Manuel. *Los delitos contra la administración pública en el Código Penal peruano...*, op. cit. p. 184.

⁴⁰⁸ PORTOCARRERO HIDALGO, Juan. *Delitos contra la administración pública*. Lima: Editorial Jurídica Portocarrero, 1996. p. 77.

b) Otros tipos penales aplicables

La doctrina penal admite que junto al delito de negativa a colaborar con la administracin pblica se puede dar el concurso de delitos.

Así, por ejemplo, puede darse el concurso con el delito de resistencia a la autoridad (artículo 366 del Código Penal) cuando el requerido omite comparecer y luego se resiste a ser llevado a comparecer; lo cual se podría convertir en una figura agravada si es que la persona que incurre en el delito de resistencia a la autoridad es funcionario o servidor público (artículo 367°-3 del Código Penal).

Sin embargo, es del caso precisar, con Abanto Vásquez, que es necesario que exista legitimidad en la ejecución del acto funcional, es decir, cuando el funcionario actúa dentro del marco de sus atribuciones, por lo que no existirá resistencia «si el funcionario actuara fuera del marco legítimo de sus funciones»⁴⁰⁹.

Esto es especialmente relevante por cuanto, dentro del marco de una investigación parlamentaria, el delito de resistencia a la autoridad no sólo requeriría que exista resistencia por parte de la persona llamada a comparecer, sino que, además de ello, los parlamentarios actúen dentro del marco de sus funciones que en este caso está previsto tanto en la Constitución Política como en el Reglamento del Congreso.

c) La necesidad de incorporar un tipo penal específico para las incomparencias parlamentarias

La relevancia que ha venido a adquirir las comisiones parlamentarias de investigación en el Estado constitucional democrático precisa no sólo de poderes especiales, sino que se garantice la efectividad de ellos.

Especialmente en ordenamientos como el nuestro, las comisiones investigadoras se han convertido en instrumentos útiles, no sólo al establecimiento de responsabilidades políticas, sino también en la lucha contra la corrupción.

Por ello, la incomparencia injustificada ante las comisiones parlamentarias de investigación precisa de un tratamiento específico. Esto se deriva de la propia naturaleza de las comisiones y, en general, de la investigación parlamentaria. A ello se suma el hecho de que existen vacíos como, por ejemplo, si es conveniente extender a sede parlamentaria el delito de falso testimonio (como ha hecho el legislador español), o la destrucción de documentos útiles para la investigación parlamentaria.

D. Límites al poder de comparencia de las comisiones de investigación

La Constitución de 1993, en su artículo 97°, no hace mención a los límites al poder de comparencia de las comisiones.

Sí alude, en cambio, al derecho a la intimidad como límite al poder de solicitar información. Esto no quiere decir, sin embargo, que los poderes de las comisiones de investigación no estén sujetos a límites, toda vez que la inexistencia de poderes absolutos es uno de los fundamentos esenciales del Estado constitucional democrático.

⁴⁰⁹ ABANTO VÁSQUEZ, Manuel. *Los delitos contra la administración pública en el Código Penal peruano...*, op. cit. p. 158.

En efecto, dentro de un Estado constitucional todos los poderes del Estado se encuentran sometidos a la Constitución y sus actuaciones deben circunscribirse a los límites que de ella se derivan.

En tal sentido, cabe afirmar que los poderes de las comisiones parlamentarias de investigación tampoco son, pues, poderes irrestrictos; ellos están limitados, de un lado, por las atribuciones constitucionales privativas de los otros órganos del Estado; y, de otro, por los derechos fundamentales de las personas⁴¹⁰.

En efecto, uno de los límites al poder de investigación del Congreso lo constituyen indudablemente los derechos fundamentales⁴¹¹.

No obstante que el artículo 97º de la Constitución no prevé a los derechos fundamentales (a excepción del derecho a la intimidad) como límite a esta potestad parlamentaria, cabe decir que los mismos son límites ineludibles al poder de investigación del Congreso.

En realidad, se trata –como afirma Amorós Dorda– de límites que se derivan de todo el ordenamiento jurídico-constitucional y no es necesario que así esté expresamente previsto⁴¹². Es que todos los poderes del Estado están sujetos a la Constitución y, por tanto, obligados a respetar y proteger los derechos fundamentales⁴¹³.

Esto es así porque la competencia de investigación parlamentaria no implica en modo alguno un arrasamiento del ordenamiento constitucional, de las leyes ni de los derechos fundamentales⁴¹⁴. Por el contrario, las actividades de las comisiones deben desarrollarse, en todo momento, sin lesionar los derechos fundamentales⁴¹⁵.

De ahí que su ejercicio debe estar dentro de los límites que se derivan de la Constitución en tanto Ley Fundamental de todo el ordenamiento jurídico. Por tanto, el ejercicio de dichos poderes sólo será constitucional en tanto se respeten los límites que impone el ordenamiento constitucional.

D1) Dignidad de la persona humana

⁴¹⁰ LINARES QUINTANA, Segundo. «Límites constitucionales de la facultad de investigación del Congreso». En *Revista Jurídica Argentina La Ley...*, op. cit. p. 1027.

⁴¹¹ BALAGUER CALLEJÓN, Francisco (coordinador). *Derecho constitucional. Vol II...*, op. cit. p. 56.

⁴¹² AMORÓS DORDA, FranciscoJ. «Artículo 76. Comisiones de Investigación». En Óscar Alzaga Villamil (director). *Constitución española de 1978. T. VI*. Madrid: Edersa, 1989. p. 580.

⁴¹³ JIMÉNEZ CAMPO, Javier. *Derechos fundamentales. Concepto y garantías*. Madrid: Editorial Trotta, 1999. p. 30.

⁴¹⁴ CARVAJAL VICTORICA, Juan. «Comisiones parlamentarias de investigación». En *Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración...*, op. cit. p. 109.

⁴¹⁵ ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, Ignacio y CAVERO GÓMEZ, Manuel. «Cuestiones resueltas y cuestiones pendientes en el régimen jurídico de las comisiones de investigación». En *Teoría y Realidad Constitucional*, N.º 1, Primer Semestre, UNED, Madrid, 1998. p. 168; TORRES MURO, Ignacio. *Las comisiones parlamentarias de investigación...*, op. cit. p. 93.

El artículo 1° de la Constitución establece que la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y el Estado.

Este artículo, como se ha señalado el profesor César Landa, constituye la piedra angular de los derechos fundamentales de las personas y el soporte estructural de todo el edificio constitucional⁴¹⁶.

Es que la dignidad de la persona humana, en efecto, cumple una *función legitimadora*, en tanto legitima el orden político en sí mismo y el ejercicio de todos los poderes públicos⁴¹⁷, una *función ordenadora*, toda vez que establece un orden fundamental que delimita la actividad de los poderes públicos y privados, y una *función delimitadora* cuando afirma la función constitucional de limitación y control del poder⁴¹⁸.

Trasladado al ámbito de la investigación parlamentaria, en general, y al poder de comparecencia de las comisiones parlamentarias de investigación, en particular, la dignidad humana se constituye como límite infranqueable al poder de comparecencia de las comisiones parlamentarias de investigación.

En tal sentido, en la misma forma que la dignidad impide que la persona se convierta en objeto de la acción estatal⁴¹⁹ –recordemos que el hombre es un fin en sí mismo–, en el ámbito del poder de comparecencia, la dignidad prohíbe que el compareciente ante estas comisiones sea tratado como un instrumento u objeto al servicio del poder de investigación del Parlamento.

Por ello, las actuaciones de las comisiones investigadoras, cuando solicitan la comparecencia de las personas, deben realizarse dentro del marco del respeto a la dignidad de la persona, lo cual impide que el compareciente sea objeto de tratos humillantes o degradantes. Más aún, si consideramos que la dignidad es el principio rector de las actuaciones de los poderes públicos⁴²⁰ y, por ende, de las comisiones parlamentarias de investigación.

D2) Derecho fundamental al honor y a la buena reputación

A diferencia de la dignidad de la persona humana, el derecho fundamental al honor como límite está previsto expresamente en el Reglamento del Congreso, mas no así en la

⁴¹⁶ LANDA. César. «Dignidad de la persona humana». En *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, N.º 7, julio-diciembre, México D.F., 2002. p. 110.

⁴¹⁷ FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco. «Dignidad de la persona, orden valorativo y derechos fundamentales en el ordenamiento constitucional español». En *Revista Española de Derecho Militar*, N.º 65, enero-junio, Madrid, 1995. pp. 522-533.

⁴¹⁸ LANDA. César. «Dignidad de la persona humana». En *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional...*, op. cit. pp. 124-127.

⁴¹⁹ FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco. «Dignidad de la persona, orden valorativo y derechos fundamentales en el ordenamiento constitucional español». En *Revista Española de Derecho Militar...*, op. cit. p. 519.

⁴²⁰ ALEGRE MARTÍNEZ, Miguel Ángel. *La dignidad de la persona como fundamento del ordenamiento constitucional español*. León: Universidad de León, Secretariado de Publicaciones, 1996. p. 108.

Constitución.

No obstante, ello no nos puede llevar a excluir al derecho al honor como un límite del poder de comparecencia, pues el mismo está previsto en el artículo 2°-7 de la Constitución y es una manifestación de la dignidad humana ⁴²¹.

El derecho fundamental al honor y a la buena reputación, en efecto, constituye otro límite al poder de investigación del Congreso, en general, y al poder de comparecencia de las comisiones investigadoras, en particular. Esto es así porque los derechos fundamentales despliegan sus efectos también frente a los poderes públicos.

Es que el derecho al honor y a la buena reputación es, quizá, uno de los derechos que más frecuentemente se vulnera dentro del marco de una investigación parlamentaria, como consecuencia de que, frecuentemente, los miembros de una comisión investigadora realizan aseveraciones que, si se analizan con detenimiento, constituyen una violación del mencionado derecho.

En efecto, es bastante recurrente que los parlamentarios califiquen a las personas que comparecen con adjetivos y actos que suponen una clara afectación al derecho al honor y a la buena reputación, lo cual es inaceptable.

De ahí que sea necesario señalar que, si bien tales calificativos o actuaciones pueden darse en un contexto de apasionamiento político con que suelen realizarse estas investigaciones, ello no excluye, sin embargo, mucho menos justifica, la vulneración del derecho al honor y a la buena reputación.

En tal sentido, cabe afirmar que durante la comparecencia de las personas, las comisiones parlamentarias de investigación están en la obligación de respetar el honor y la buena reputación de las personas; ello en la medida que es un derecho fundamental que se deriva de la dignidad de la persona humana.

Esto es así porque el derecho al honor tiene por objeto proteger a la persona frente a las acciones y opiniones que tengan por finalidad, en palabras de Vidal Martín, humillarla o menospreciarla ⁴²², o afectar esa «consideración que los demás tienen de una persona» ⁴²³.

Por ello, es del caso señalar que el poder comparecencia de una persona ante una comisión investigadora, encuentra en el derecho fundamental al honor y a la buena reputación un límite infranqueable y que, en todo momento, debe cuidarse de no sobrepasar.

D3) Derecho fundamental al debido proceso

El ámbito de protección del derecho fundamental al debido proceso, tanto en la doctrina constitucional contemporánea como también en la jurisprudencia de la Corte

⁴²¹ BALAGUER CALLEJÓN, María Luisa. *El derecho fundamental al honor*. Madrid: Civitas, 1992. pp. 142 y ss.

⁴²² VIDAL MARTÍN, Tomás. *El derecho al honor y su protección desde la Constitución española*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000. p. 66.

⁴²³ BALAGUER CALLEJÓN, Francisco (coordinador). *Derecho constitucional. Vol II...*, op. cit. p. 101.

Interamericana de Derechos Humanos⁴²⁴ y del Tribunal Constitucional peruano, se ha extendido⁴²⁵.

Así, el derecho fundamental al debido proceso es aplicable, hoy, a cualquier tipo de proceso y de procedimiento, dentro de los cuales cabe comprender al procedimiento parlamentario. En tal sentido, «el debido proceso de origen estrictamente judicial se ha ido extendiendo pacíficamente como debido procedimiento administrativo ante las entidades estatales –civiles y militares– y, como debido proceso parlamentario ante las cámaras legislativas, así como debido proceso *inter privatos* aplicable al interior de las instituciones privadas»⁴²⁶.

De ahí que ninguna autoridad, funcionario público o persona particular, dentro de un proceso o procedimiento, pueda actuar como si estuviera desvinculado de la obligación de respetar el derecho fundamental al debido proceso o intentar reducir su aplicación dentro del ámbito judicial⁴²⁷.

En tal sentido, cabe decir que el derecho fundamental al debido proceso, antes sólo restringido a los procesos judiciales, se ha extendido también a los procesos parlamentarios, para convertirse, así, en otro límite al poder de comparecencia de las comisiones parlamentarias de investigación⁴²⁸.

Si bien el Reglamento del Congreso incorpora una disposición restrictiva del debido proceso, al reducirlo estrictamente a la asistencia legal al compareciente por parte de un abogado⁴²⁹, ello no quiere decir que el debido proceso no haya de observarse en los

⁴²⁴ Para un estudio del debido proceso en las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, puede verse, HUERTA GUERRERO, Luis. *El debido proceso en las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Lima: CAJ, 2003. 65 pp.

⁴²⁵ Al respecto, tempranamente, el *Chief Justice* Warren de la Suprema Corte de los Estados Unidos, en el caso *Watkins vs. United States* fallado en 1957, ya había señalado, aunque posteriormente no se siguió este criterio, que «los derechos constitucionales de los testigos deben ser respetados por el Congreso como lo son en un tribunal judicial». Cfr. CARRANZA, Octavio. «Poder de Investigación del Congreso». En *Revista de la Universidad Nacional de Córdoba...*, op. cit. pp. 1110-1111.

⁴²⁶ LANDA, César. *Teoría del Derecho procesal constitucional*. Lima: Palestra Editores, 2003. p. 196.

⁴²⁷ BUSTAMANTE ALARCÓN, Reynaldo. *Derechos fundamentales y proceso justo*. Lima: Ara Editores, 2001. p. 239.

⁴²⁸ MORA-DONATTO, Cecilia. «El Parlamento de la Europa Comunitaria: organización y funcionamiento». En *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, N.º 99, Año XXXIII, Nueva Serie, mayo-agosto, México D.F., 2000. p. 778.

⁴²⁹ La visión restrictiva del derecho fundamental al debido proceso en el ámbito de la investigación parlamentaria se desprende de lo dispuesto en el artículo 88°-d del Reglamento del Congreso: «*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* . [...]». (subrayado nuestro). En el Derecho constitucional comparado, GUDE FERNÁNDEZ sostiene, sin mayor fundamento, que únicamente los investigados, mas no los testigos, deberían disfrutar de la asistencia de un abogado. De modo similar, en la doctrina italiana, los comparecientes, en ningún caso, disponen de asistencia legal, salvo que la comisión lo autorice en su ley constitutiva o se trate de personas que, en relación con los mismos hechos son oídos en un proceso penal. Cfr. GUDE FERNÁNDEZ, Ana. *Las comisiones parlamentarias de investigación...*, op. cit. pp. 131, 248-249.

procesos parlamentarios.

Esto se justifica toda vez que la actuación del Parlamento, no puede convertirse en una «isla de impunidad» en la cual se restringen, sin más, los derechos fundamentales de las personas; más aún, si advertimos la subjetividad y oportunidad con que se realizan los actos parlamentarios; de lo contrario, estaríamos abriendo un espacio peligroso en el cual podría campear la arbitrariedad y los derechos fundamentales se convertirían en derechos carentes de eficacia alguna.

De hecho, la realidad y la práctica parlamentaria se han encargado de proporcionarnos un punto de reflexión en torno a la importancia de la vigencia del debido proceso en los procedimientos parlamentarios.

En efecto, la incertidumbre, a nuestro modo de ver sin fundamento alguno, respecto de si debía respetarse en un procedimiento de investigación parlamentaria, se puso de manifiesto en el *Caso Ugaz*⁴³⁰, el cual llevó, incluso, al pronunciamiento de una institución tan importante como la Defensoría del Pueblo.

Entre las conclusiones más relevantes del informe de la Defensoría del Pueblo podemos mencionar, muy resumidamente, las siguientes:

1. La aplicación, dentro de los procedimientos parlamentarios del *principio de imparcialidad*, según el cual las personas encargadas de llevar a cabo una investigación no tengan ningún tipo de vinculación o interés, a favor o en contra, con las partes involucradas o con el objetivo de la investigación;

2. La no exención de parte del Congreso de la República de observar las garantías del debido proceso cuando se imputa a una persona la comisión de un hecho delictivo en el marco de otros procedimientos parlamentarios;

3. La inobservancia del debido proceso, en el ámbito parlamentario, afecta no sólo los derechos fundamentales de la persona, sino también la propia legitimidad y eficacia de los procedimientos parlamentarios⁴³¹.

De ahí que sea necesario considerar, tentativamente, la incorporación de otros principios, claro está *mutatis mutandi*, lo cual no implica, en modo alguno, «judicializar» el procedimiento de investigación parlamentario:

1. *principio acusatorio*, que trasladado al ámbito parlamentario y entendido en sentido amplio quiere decir que quienes realicen las investigaciones no sean los mismos que después decidan al respecto;

⁴³⁰ El 28 de febrero de 2003, el señor José Ugaz, solicitó un pronunciamiento institucional de la Defensoría del Pueblo en torno a la procedencia de un recurso de apartamiento de un director en un proceso estatal, cuándo éste carece de imparcialidad y el proceso es de naturaleza parlamentaria. Esta solicitud se realizó como consecuencia de la presentación del señor Ugaz ante la comisión de Fiscalización y Contraloría del Congreso de la República, que investigaba el proceso de licitación de uniformes para la Policía Nacional del Perú. Uno de sus miembros había adelantado opinión, a través de los medios de comunicación, en el sentido de atribuir responsabilidad a la persona mencionada.

⁴³¹ Adjuntía de Asuntos Constitucionales de la Defensoría del Pueblo. *Informe sobre la aplicación de las garantías del debido proceso al ámbito de las investigaciones parlamentarias*. Lima, marzo de 2003. pp. 12-15.

2. *principio de inmediación*, que significa que quienes van a investigar estén en contacto directo con los funcionarios o personas investigadas, ya que es bastante frecuente que los miembros de la comisión investigadora que no están presentes en el momento en que el investigado ejerce su derecho a la defensa y sus descargos, a pesar de ello, llegado el momento, suscriben un informe final sobre algo que no tienen cabal conocimiento, lo cual significa la carencia de racionalidad mínima;

3. *principio de imparcialidad*, el cual, si consideramos que la actuación parlamentaria se caracteriza por su carácter político y de oportunidad, viene a constituir un mecanismo de ponderación, morigeración y de racionalidad a las decisiones que vaya a adoptar el Parlamento, a fin de no caer en la arbitrariedad;

4. *principio de oralidad*, por el cual, los medios de prueba deben ser introducidos al procedimiento parlamentario en forma oral;

5. *principio de publicidad*, según el cual se garantiza el control, por parte de la colectividad, de las decisiones que se tomen; a la vez, que permite legitimar dichos actos desde que estos son conocidos enteramente por la opinión pública⁴³².

Finalmente, debemos decir que la aplicación del debido proceso dentro de los procedimientos de investigación parlamentarios es de la mayor relevancia porque, como es bastante frecuente en nuestra práctica parlamentaria, se confunde discrecionalidad con arbitrariedad; aun cuando es evidente que discrecionalidad no es sinónimo de arbitrariedad.

D4) Derecho fundamental a la no autoincriminación

Como hemos señalado y fundamentado anteriormente, la comparecencia de las personas ante las comisiones investigadoras, comporta la de declarar, toda vez que este deber constitucional no es absoluto, sino más bien presenta límites que, en este caso, no es otro que el derecho fundamental a la no autoincriminación.

Sin embargo, se podría cuestionar que un derecho, como el mencionado, que no está reconocido expresamente en la Constitución, sea un límite al poder de comparecencia de las comisiones.

Tal cuestionamiento no sería acertado. Si bien es cierto que la Constitución de 1993 no reconoce expresamente este derecho fundamental, también lo es que existe en la Constitución una *cláusula de derechos implícitos* (artículo 3°) que permite el reconocimiento de otros derechos fundamentales que se fundan en la dignidad de la persona humana.

Además de ello, la Convención Americana de Derechos Humanos (artículo 8°-2-g) sí reconoce expresamente el derecho fundamental a la no autoincriminación, el cual, en virtud de lo dispuesto por el artículo 55° y la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución, se incorpora a nuestro ordenamiento constitucional⁴³³.

Ahora, si bien es cierto que se establece la obligación de comparecer ante las comisiones de investigación y proporcionar la información que se posea (artículo 88°-b

⁴³² LANDA, César (con la colaboración de Jorge León). «Antejuicio político». En *Diálogo con la Jurisprudencia*, N.º 64, enero, Lima, 2004. pp. 28-29.

del Reglamento del Congreso), también es verdad que nada obliga, a quien comparece, a dar declaraciones si de ellas se pueden derivar responsabilidades de diversa índole, especialmente, penales⁴³⁴.

Esto es así, por cuanto el derecho fundamental a la no autoincriminación no sólo es de aplicación dentro de un proceso judicial, sino que se extiende también a otros tipos de procesos y procedimientos que puedan dar lugar a una sanción, ya sea en el marco de un proceso administrativo disciplinario o en un proceso de investigación parlamentaria⁴³⁵.

Su aplicación, pues, dentro del ejercicio del poder de comparecencia, se justifica, más aún, si consideramos que las declaraciones del compareciente no sólo pueden dar lugar a responsabilidades de naturaleza política, sino también de carácter penal⁴³⁶, según se desprende del artículo 88-i del Reglamento del Congreso⁴³⁷.

D5) El derecho al secreto profesional

Otro límite al poder de comparecencia de las comisiones parlamentarias de investigación se deriva del artículo 2°-18 de la Constitución, el cual reconoce el derecho de las personas a «*mantener reserva sobre sus convicciones políticas, filosóficas, religiosas o de cualquiera otra índole, así como a guardar el secreto profesional*».

Esta disposición constitucional puede ser analizada, primero, en lo que se refiere al derecho fundamental a guardar reserva sobre las propias convicciones políticas, filosóficas, religiosas, etc.; y, de otro lado, en lo relativo al derecho al secreto profesional.

En lo referente a lo primero, cabe señalar que una comisión investigadora, mediante el poder de comparecencia, no puede exigir al compareciente a declarar sobre sus convicciones personales, porque la finalidad a la que ellas persiguen llegar (determinar

⁴³³ La Constitución de 1993, en su artículo 55° señala que los «*tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del Derecho nacional*» y la Cuarta Disposición Final y Transitoria dispone la interpretación de las normas relativas a los derechos humanos «de conformidad con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú».

⁴³⁴ Es interesante lo que el Derecho norteamericano ha venido a denominar el *estatuto de la inmunidad*, según el cual, las declaraciones de un testigo vertidas ante las comisiones investigadoras, no pueden ser utilizadas en un proceso judicial posterior. «Esta garantía permite que los llamados a comparecer ante las Comisiones de investigación, protegidos en sus derechos, pongan a disposición de aquéllas toda la información que poseen». Cfr. GUDE FERNÁNDEZ, Ana. *Las comisiones parlamentarias de investigación...*, op. cit. p. 67.

⁴³⁵ QUISPE FARFÁN, Fany. *La libertad de declarar y el derecho a la no incriminación*. Lima: Palestra Editores, 2002. pp. 70-71.

⁴³⁶ Al respecto, EGUIGUREN PRAELI, Francisco. «El derecho fundamental a no autoincriminarse y su aplicación ante comisiones investigadoras del Congreso». En sus *Estudios constitucionales...*, op. cit. p. 248.

⁴³⁷ En efecto, el artículo 88-i del Reglamento del Congreso dispone que si el informe final de la comisión investigadora es aprobado, el Congreso «*lo envía al Fiscal de la Nación, acompañando todos los actuados, a fin de que proceda a iniciar las acciones que correspondan [...]*». (subrayado nuestro).

responsabilidades polticas), no puede ser establecida sobre la base de ese ámbito interno que la persona tiene reservada a sus ideas polticas, filosóficas o religiosas.

Es bastante forzado, por tanto, pensar que la revelación de esos datos sea necesaria para el proceso de investigación de una comisión parlamentaria.

Por otro lado, la Constitución, en el mismo artículo mencionado, también protege el derecho de las personas al secreto profesional. De modo similar al derecho analizado en el párrafo anterior, el secreto profesional también constituye un límite al poder de comparecencia de las comisiones, que está expresamente previsto en el artículo 88-d del Reglamento del Congreso.

En este sentido cabe decir, con un sector mayoritario de la doctrina, que una comisión investigadora no puede «exigir a quienes comparezcan ante ella, que le proporcionen datos que le hayan sido revelados [...] en una relación de confianza»⁴³⁸. Ello es explicable desde que el derecho al secreto profesional se reconoce, precisamente, para evitar que se revelen aquellos datos o conocimientos adquiridos por razón del ejercicio de un cargo, oficio o profesión⁴³⁹.

Sin embargo, Villacorta Mancebo considera que el secreto profesional puede ceder en algunas ocasiones, pues lo considera como un derecho parcialmente disponible⁴⁴⁰.

No estamos de acuerdo con este autor, pues si bien el secreto profesional no es un derecho absoluto, su transgresión y revelación de los datos que se conozcan por razón de ese secreto, en nuestro ordenamiento, genera consecuencias penales para el que los revelare.

De ahí que, mal puede exigirse a una persona, que comparece ante una comisión parlamentaria de investigación, a declarar sobre los datos e informaciones que le ha sido confiada con ocasión del ejercicio de una profesión, cargo u oficio, y de los cuales tiene el deber de no difundirlas bajo el amparo del derecho al secreto profesional que la Constitución reconoce, más aún si con ello la persona puede incurrir en el delito de violación del secreto profesional⁴⁴¹.

⁴³⁸ GUDE FERNÁNDEZ, Ana. *Las comisiones parlamentarias de investigación...*, op. cit. p. 242; MONCADA ZAPATA, Juan Carlos. «En Colombia no existen comisiones de investigación parlamentaria». En Cecilia Mora-Donatto (coordinadora). *Relaciones entre Gobierno y Congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México D.F.: UNAM, 2002. pp. 394-395.

⁴³⁹ QUIROGA LAVIÉ, Humberto. «La protección de la intimidad y la regulación del secreto». En Jorge Carpizo y Miguel Carbonell (coordinadores). *Derecho a la información y derechos humanos. Estudios en Homenaje al maestro Mario de la Cueva*. México D.F.: UNAM, 2000. pp. 503-504; Informe. «Comisión de Investigación sobre incompatibilidades y tráfico de influencias. Competencias procedimentales de actuación y medios legales a su alcance». En *Revista de las Cortes Generales*, N.º 14, Madrid, 1988. p. 166.

⁴⁴⁰ VILLACORTA MANCEBO, Luis. *Hacia el equilibrio de poderes. Comisiones legislativas y robustecimiento de las Cortes*. Valladolid: Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Valladolid, 1989. pp. 224-225.

⁴⁴¹ El artículo 165º del Código Penal dispone: «El que, teniendo información por razón de su estado, oficio, empleo, profesión o ministerio, de secretos cuya publicación pueda causar daño, los revela sin consentimiento del interesado, será reprimido con pena privativa de libertad no mayor de dos años y con sesenta a ciento veinte días-multa».

2.2.4. El poder de las comisiones de investigación para recabar información (*The power to send for papers and records*)

Todo acto de control, incluido el control parlamentario, supone el conocimiento y acceso a una información previa, pues, como ya hemos dejado señalado, es imposible realizar el control de algo que se desconoce o se conoce insuficientemente. En tal sentido, el control político del Gobierno implica el acceso y conocimiento de cierta información relevante sin la cual sería imposible llevar a cabo, óptimamente, dicho control.

Es que, como ha señalado Arévalo Gutiérrez, no puede desconocerse que la operatividad de las encuestas políticas depende de la facultad de recabar información, por lo que puede afirmarse que se trata de un aspecto connatural a las comisiones investigadoras⁴⁴².

Ello explica y justifica que en nuestro ordenamiento la Constitución de 1993 (artículo 97°), junto al poder de comparecencia, haya reconocido a las comisiones parlamentarias de investigación, el poder para acceder a documentos e informaciones.

No obstante, el reconocimiento de esa potestad de las comisiones de investigación ha sido previsto de forma amplia en la Constitución, al señalar que las comisiones «*pueden acceder a cualquier información*», con lo cual surge, en primer lugar, la duda sobre el tipo de información a que se refiere y, de otro lado, la necesidad de realizar una delimitación del ámbito de incidencia de esta facultad.

Ello porque es plenamente claro que el poder de acceso a información relevante no es una potestad absoluta e irrestricta, sino, por el contrario, limitada. En atención a estos planteamientos previos, es que cabe analizar la facultad de requerir información de las comisiones de investigación y los límites dentro de los cuales se debe realizar dicha facultad.

A. Sujeto activo del poder de información

La Constitución y el Reglamento del Congreso, junto al poder de comparecencia, han atribuido el poder de información a las comisiones de investigación. En consecuencia, es preciso advertir que el sujeto activo de esta facultad son las comisiones de investigación⁴⁴³.

⁴⁴² ARÉVALO GUTIÉRREZ, Alfonso. «Poderes de las Comisiones de Investigación para recabar información y documentación: el real Decreto-Ley 5/1944 de 29 de Abril». En AA.VV. *Problemas actuales del control parlamentario. VI Jornadas de Derecho parlamentario*. Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1997. p. 795; ««Las comisiones de investigación de las Cortes Generales y de las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas». En *Revista Española de Derecho Constitucional*, N.º 43, Año XV, enero-abril, Madrid, 1995. p. 194.

⁴⁴³ Sin embargo, debemos advertir que este poder, al igual que el de comparecencia, no es exclusivo de las comisiones investigadoras, en tanto que el Reglamento del Congreso (artículo 88°-a, párrafo final) ha previsto que dichos poderes pueden ser utilizados por las comisiones ordinarias que reciban el encargo expreso del Pleno del Congreso para realizar investigaciones, en aplicación del artículo 97° de la Constitución.

No obstante ello, cabe hacer algunas precisiones en orden a evitar confusiones que pueden suscitarse entre esta facultad y el derecho a la informaci3n de los parlamentarios. En cuanto se refiere a este punto, se debe distinguir entre aqu3lla y el derecho de los congresistas a la informaci3n en particular.

Esto es as3 por cuanto que, entre la facultad o el derecho de informaci3n de los congresistas individualmente considerados⁴⁴⁴ y el poder de recabar informaci3n de las comisiones de investigaci3n, existe una diferencia bastante importante.

Mientras que el primero es un derecho de car3cter individual del congresista, el segundo es de car3cter institucional; esto es, corresponde a la comisi3n de investigaci3n en tanto 3rgano del Parlamento y no a los congresistas que la integran. De modo que su ejercicio debe hacerse por acuerdo mayoritario de los integrantes de la comisi3n y no por mera discreci3n de cada uno de ellos⁴⁴⁵.

Ello exige, por otro lado, que las informaci3nes obtenidas en el ejercicio del poder de informaci3n deben ser destinadas, exclusivamente, al desarrollo de las investigaciones parlamentarias⁴⁴⁶; es decir, seg3n se3ala la Constituci3n (art3culo 97°), «*para el cumplimiento de sus fines*»; con lo cual queda proscrito, por tanto, todo acto de los

⁴⁴⁴ El derecho de los congresistas a la documentaci3n est3 previsto en el art3culo 96° de la Constituci3n, el cual se3ala: «*Cualquier representante a Congreso puede pedir a los Ministros de Estado, al Jurado Nacional de Elecciones, al Contralor General, al Banco Central de Reserva, a la Superintendencia de Banca y Seguros, a los gobiernos locales y a las instituciones que se3ala la ley, los informes que estime necesarios. El pedido se hace por escrito y de acuerdo con el Reglamento del Congreso. La falta de respuesta da lugar a las responsabilidades de ley*»; y en el Reglamento del Congreso el art3culo 87° dispone: «*Cualquier Congresista puede pedir a los Ministros, al Jurado Nacional de Elecciones, al Contralor General, al Banco Central de Reserva, a la Superintendencia de Banca y Seguros, a los gobiernos regionales y locales y a todos los dem3s organismos del sector p3blico, los informes que estime necesarios para el ejercicio de su funci3n. Esta atribuci3n no autoriza a solicitar informaci3n sobre procesos judiciales en tr3mite, salvo que sea p3blica o el juez o fiscal o la Sala que conoce el asunto acceda a entregar la informaci3n, bajo su responsabilidad y siempre que se lo permitan las leyes 3rg3nicas del Poder Judicial y del Ministerio P3blico y las normas procesales vigentes. El pedido se hace por escrito fundamentado y preciso. El Congresista obligatoriamente debe dirigir copia del oficio conteniendo el pedido a la Mesa Directiva. Si dentro de los quince d3as posteriores el Ministro no responde, la Mesa Directiva procede a la reiteraci3n del pedido. Transcurridos siete d3as despu3s de la reiteraci3n, el Ministro o el funcionario requerido est3 obligado a responder personalmente, seg3n corresponda y lo determine el Consejo Directivo, ante el Pleno o ante la comisi3n ordinaria, vinculada con el asunto motivo del pedido. Mensualmente, se publica la relaci3n de los Ministerios o entidades de la administraci3n que hubieren incumplido con responder. Los Vicepresidentes del Congreso no firmar3n los oficios que contengan pedidos de informaci3n que no se refieran a asuntos de inter3s p3blico y de utilidad para el ejercicio de la funci3n de Congresistas. Tampoco proceder3n los que contengan ruegos o peticiones de privilegios o favores. La Mesa Directiva del Congreso publica los pedidos de los Congresistas y las respuestas de los Ministros o funcionarios requeridos en un bolet3n trimestral especial, que tambi3n difunde las preguntas, respuestas y repreguntas producidas en las estaciones de preguntas y respuestas del 3ltimo trimestre*».

⁴⁴⁵ Cfr. CANO BUESO, Juan. *El «derecho» de acceso a la documentaci3n» de los diputados en el ordenamiento espa3ol*. Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1996. pp. 31-34.

⁴⁴⁶ MORA-DONATTO, Cecilia. «El Parlamento de la Europa Comunitaria; organizaci3n y funcionamiento». En *Bolet3n Mexicano de Derecho Comparado*, N.° 98, A3o XXXIII, nueva serie, mayo-agosto, M3xico D.F., 2000. p. 778.

miembros de la encuesta parlamentaria tendente al aprovechamiento particular, de intereses partidarios o dar un uso distinto al requerido para el establecimiento de responsabilidades políticas.

B. Sujetos pasivos del poder de información

La Constitución, como ya dijimos, ha previsto con amplitud que las comisiones pueden acceder a cualquier tipo de información, de lo cual se podría entender que la obligación de proporcionar información alcanzaría a todos los poderes del Estado, a todas las entidades de la administración pública e, incluso, a cualquier persona.

Nótese que cuando la Constitución señala que las comisiones tienen la potestad de acceder a cualquier tipo de información (artículo 97° de la Constitución), no hace ninguna excepción. El Reglamento del Congreso tampoco hace mayor precisión en ese sentido.

Es por ello que es necesario realizar una delimitación de los sujetos pasivos del poder información de las comisiones de investigación y del tipo de información que pueden ser solicitados.

B1) El Poder Ejecutivo y las entidades de la administración pública

Se puede afirmar que el poder de acceder a información de una comisión de investigación se dirige al ámbito de las informaciones que el Poder Ejecutivo posee y de las entidades públicas.

Es normal que así sea, en tanto que las comisiones, antes que reunir información por el sólo prurito de hacerlo, buscan valerse de ella para realizar el control político del Gobierno y, por ende, establecer si existe o no responsabilidad política. La información que obtienen, por tanto, no es un fin en sí mismo, sino un instrumento o medio.

Existe (o debe existir), por tanto, una vinculación entre la información solicitada y la probable deducción de responsabilidades políticas, en el marco de una investigación sobre un asunto de interés público. De ahí la obligación, ante la solicitud de una comisión investigadora, del Poder Ejecutivo y de las entidades de la administración pública de proporcionar la información solicitada.

Queda claro, entonces, que los destinatarios principales del poder de recabar información de las comisiones de investigación, si bien no los únicos, son el Poder Ejecutivo y las entidades de la administración pública⁴⁴⁷. Por lo que es del caso afirmar que, como regla general, los destinatarios de esta facultad lo serán todas aquellas instituciones sobre las cuales puede recaer una investigación parlamentaria.

B2) El Poder Judicial

Es posible que las informaciones que son relevantes para las comisiones de encuesta no siempre estén bajo el ámbito de custodia del Poder Ejecutivo o de las entidades de la administración pública, pues dichas informaciones pueden obrar en otros órganos como el Poder Judicial.

En efecto, uno de los extremos más problemáticos del poder de acceso a la

⁴⁴⁷ TORRES BONET, María. *Las comisiones de investigación, instrumentos de control parlamentario del Gobierno...*, op. cit. p. 293.

información de las comisiones investigadoras es la cuestión que se refiere a si las comisiones investigadoras están facultadas para solicitar información que está bajo la administración y manejo del Poder Judicial, y si existe por parte de éste la obligación de proporcionar dicha información.

Al respecto, en la doctrina, existen tres posiciones ⁴⁴⁸ : 1) los que niegan rotundamente la existencia de dicho deber de cooperación entre el Poder Judicial y las comisiones investigadoras; 2) los que sostienen que existe una obligación de parte de las comisiones investigadoras de proporcionar información ante las solicitudes de una autoridad judicial, pero no a la inversa; y 3) los que defienden la existencia de un deber mutuo de colaboración entre ambas instituciones.

La Constitución señala de modo amplio, como ya hemos tenido oportunidad de advertir, que las comisiones pueden tener acceso a cualquier información, de lo cual se podría entender que incluso el Poder Judicial estaría obligado a facilitar la información requerida por la comisión investigadora.

No obstante, consideramos que el artículo 97° de la Constitución no puede ser interpretada en forma aislada, sino sistemáticamente, porque ella ha reconocido a los otros poderes y órganos del Estado una garantía institucional de autonomía e independencia. Así, dentro de los órganos que han sido constitucionalizados como órganos autónomos se encuentra el Poder Judicial.

En cuanto se refiere al Poder Judicial ha de entenderse que el poder de información de las comisiones investigadoras surtirá efectos distintos según se refiera a informaciones relacionadas con el ámbito administrativo o con procesos judiciales.

Sobre las informaciones acerca del ámbito administrativo, es del caso señalar que, del mismo modo que hemos admitido la posibilidad de que aquél sea objeto investigación de una comisión de encuesta, de igual forma debemos admitir que una comisión puede solicitar información sobre ese ámbito, sin que exista para el Poder Judicial la posibilidad de negarse a tal solicitud.

Ello porque, en primer lugar, no existe impedimento legal válido para su negativa; y, en segundo lugar, porque el ejercicio del poder de información no supone una injerencia en la actividad del Poder Judicial ⁴⁴⁹ . Sin embargo, la eficacia de dicho poder se restringe si la información solicitada se refiere a procesos judiciales. Aquí, nuevamente, tendríamos que distinguir entre la información de procesos ya concluidos y procesos en trámite.

Así, si el poder de información se ejerce por una comisión para solicitar documentos que están relacionados con un proceso judicial ya finalizado entendemos que no habría impedimento para ello.

Sí existe obstáculo, en cambio, si la información requerida está relacionada con procesos judiciales en trámite. En este caso, la exención de la obligación de entregar

⁴⁴⁸ GUDE FERNÁNDEZ, Ana. *Las comisiones parlamentarias de investigación*. Santiago de Compostela: Servicio de Publicaciones de la Universidade de Santiago de Compostela, 2000. p. 265.

⁴⁴⁹ TORRES BONET, María. *Las comisiones de investigación, instrumentos de control parlamentario del Gobierno...*, op. cit. p. 296.

información únicamente estaría referida a la etapa de la investigación preparatoria, en tanto que se ha dispuesto la reserva y el secreto de dicha fase del proceso penal⁴⁵⁰; fuera de esta etapa sería correcto pensar que ese impedimento no existe.

Por ello es que se ha señalado que «la reserva de la instrucción determina que las actuaciones judiciales sólo pueden ser de conocimiento del Juez y de las partes [...]. La respuesta, por consiguiente, [a la pregunta de si existe obligación por parte del Poder Judicial de entregar información a una comisión investigadora] está determinada por la naturaleza y fin de la reserva de la instrucción, por lo que sólo si su razón de ser se vería perjudicada con la entrega de información no será posible remitirla al Congreso»⁴⁵¹.

Por el contrario, como afirma Torres Muro, debiera existir una genérica obligación de cooperar por parte de las autoridades judiciales siempre que no se atente contra las garantías de los procesados o la buena marcha de los procesos judiciales⁴⁵².

En tal sentido, cabe concluir, con Gude Fernández, que el único momento en el que las autoridades judiciales se pueden negar a entregar documentación a una comisión investigadora es el de la instrucción de la causa, superada esta fase del proceso, toda negativa por parte del órgano jurisdiccional carecería de toda justificación legal, lo cual se podría complementar con que la comisión de investigación, al momento de analizar la documentación, lo haga en una sesión reservada⁴⁵³.

B3) El acceso a la información de particulares

En general, el Reglamento del Congreso no prevé disposición alguna sobre el poder de las comisiones de investigación para solicitar informaciones privadas de las personas, con lo cual surge la cuestión de si una comisión de investigación puede solicitar información de particulares.

Si hemos admitido la posibilidad de que una comisión pueda tener por objeto de investigación el ámbito privado de las personas (siempre claro está que se cumpla con los presupuestos que hemos establecido en las páginas anteriores), «de *lege ferenda* debiera por tanto preverse que a veces es necesario reclamar documentos a entidades privadas y regularse la obligación de éstas de atender a tales solicitudes así como los supuestos en los que debiera fundarse una eventual negativa»⁴⁵⁴.

⁴⁵⁰ El artículo 324° del nuevo Código Procesal Penal peruano ha dispuesto: «1. La investigación tiene **carácter reservado**. Sólo podrán enterarse de su contenido las partes de manera directa o a través de sus abogados debidamente acreditados en autos. En cualquier momento pueden obtener copia simple de las actuaciones. [...]».

⁴⁵¹ SAN MARTÍN CASTRO, César. «El procedimiento penal por delitos contra la administración pública». En San Martín Castro, César, Caro Coria, Dino; Reaño Peschiera, Leandro. *Delitos del tráfico de influencias, enriquecimiento ilícito y asociación para delinquir. Aspectos sustantivos y procesales*. Lima: Jurista Editores, 2002. p. 393.

⁴⁵² TORRES MURO, Ignacio. *Las comisiones parlamentarias de investigación*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998. p. 113.

⁴⁵³ GUDE FERNÁNDEZ, Ana. *Las comisiones parlamentarias de investigación...*, op. cit. p. 267.

⁴⁵⁴ TORRES MURO, Ignacio. *Las comisiones parlamentarias de investigación...*, op. cit. p. 111.

En ese entendido, no es irrazonable pensar que, en un momento determinado, las comisiones puedan precisar de informaciones o documentación, que si bien son de carácter privado, pueden tener incidencia o relevancia pública, con lo cual se abre la posibilidad de que las comisiones puedan solicitar, al titular de esa información, su entrega.

Sin embargo, para el acceso a documentación privada deben concurrir determinados presupuestos, de tal manera que no constituya una violación de los derechos fundamentales: 1) deben ser necesarios y significativos para el trabajo de las comisiones ⁴⁵⁵; 2) no debe afectar el contenido esencial de los derechos fundamentales; 3) las informaciones solicitadas deben tener incidencia o relevancia pública; 4) deben hacerse respetando los principios de razonabilidad y proporcionalidad; y 5) la información obtenida debe ser utilizada sólo para los fines de la investigación parlamentaria ⁴⁵⁶.

El poder de información de las comisiones de investigación respecto de particulares está previsto, expresamente, en el artículo 2°-5 de la Constitución que dispone que el «*secreto bancario y la reserva tributaria pueden levantarse a pedido del juez, del Fiscal de la Nación, o de una comisión investigadora del Congreso con arreglo a ley y siempre que se refiera al caso investigado*», también en el 97° de la Ley Fundamental, el cual señala que las comisiones de investigación pueden acceder a cualquier información, «*la cual puede implicar el levantamiento del secreto bancario y el de la reserva tributaria*».

Igualmente, el artículo 88-e del Reglamento del Congreso ha previsto que las comisiones de encuesta «*están facultadas para solicitar el levantamiento del secreto bancario y de la reserva tributaria, con arreglo a las normas que regulan la materia*».

a) Acceso al secreto bancario

El poder de información de las comisiones parlamentarias de investigación tiene, en el levantamiento del secreto bancario, probablemente, una de sus más importantes manifestaciones ⁴⁵⁷.

El Tribunal Constitucional ha señalado que «*la protección constitucional que se dispensa con el secreto bancario busca asegurar la reserva o confidencialidad –términos ambos que aquí se utilizan como sinónimos– de una esfera de la vida privada de los individuos o de las personas jurídicas de Derecho privado.*»

En concreto, la necesaria confidencialidad de las operaciones bancarias de cualquiera de los sujetos descritos que pudieran realizar con cualquier ente, público o privado, perteneciente al sistema bancario o financiero» ⁴⁵⁸.

Precisamente, esa vinculación del secreto bancario con el derecho fundamental a la

⁴⁵⁵ TORRES MURO, Ignacio. *Las comisiones parlamentarias de investigación...*, op. cit. pp. 111-112.

⁴⁵⁶ RUBIO CORREA, Marcial. *Estudio de la Constitución Política de 1993. Tomo 4*. Lima: Fondo Editorial de la PUCP, 1999. p. 113.

⁴⁵⁷ Ello se ha puesto de manifiesto, especialmente, en los procesos de investigación parlamentaria iniciadas con motivo de las indagaciones sobre la corrupción generalizada del régimen fujimorista; en la cual, la verdadera magnitud de muchos de los ilícitos cometidos por los funcionarios y particulares involucrados de dicho régimen se logró conocer a raíz del levantamiento del secreto bancario.

intimidad hace que el acceso de las comisiones investigadoras a la información protegida por el secreto bancario debe hacerse en el marco constitucional, legal y reglamentario, lo cual implica el cumplimiento de determinados presupuestos⁴⁵⁹.

Sin embargo, ni la Constitución ni el Reglamento del Congreso especifican de qué personas y bajo que circunstancias se puede solicitar el levantamiento del secreto bancario. Ello hace necesario decir que el poder de acceso de las comisiones de investigaciones a la información protegida por el secreto bancario no es una facultad irrestricta ni absoluta, y que su ejercicio debe hacerse en estricta observancia del respeto de los derechos fundamentales.

Sobre la primera cuestión es del caso señalar que la doctrina ha señalado, como regla general, que el acceso al secreto bancario por parte de una comisión investigadora, en lo que se refiere a las personas, «sólo es posible su acceso cuando afecte a personas que desempeñen o hubieran desempeñado, por elección o nombramiento, cargos públicos en todas las Administraciones Públicas y empresas de ellas dependientes.

Fuera de este ámbito subjetivo de aplicación resulta no fundado en derecho su acceso»⁴⁶⁰. No obstante, consideramos que pueden presentarse excepciones a esta regla en el supuesto, por ejemplo, de que el conocimiento del secreto bancario de una persona que, aun no habiendo desempeñado una función pública, sea imprescindible su conocimiento para el desarrollo de la investigación parlamentaria.

En tal sentido, cabe señalar que la Constitución (artículo 2°-5) señala que el levantamiento del secreto bancario puede ser realizado siempre que se refiera al caso investigado y con arreglo a ley. Desde ya, la Constitución establece una primera aproximación a su delimitación cuando señala que el levantamiento del secreto bancario debe tener relación con el caso investigado, lo cual deja fuera de lugar todo intento de ejercer esta potestad de la comisión fuera de la relación con el caso materia de investigación parlamentaria.

Sin embargo es la Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Supertendencia de Banca y Seguros la que coadyuva a precisar aún más esta facultad. En efecto, el artículo 143°⁴⁶¹ de la ley mencionada regula el procedimiento que ha de seguirse para el levantamiento del secreto bancario.

En lo que se refiere a la solicitud de las comisiones investigadoras señala tres cuestiones importantes: 1) es al presidente de la comisión de investigación, con acuerdo de la Comisión, a quien corresponde solicitarla; 2) la solicitud debe tener relación con

⁴⁵⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional/ Expediente N.° 1219-2003-HD/TC (Fundamento Jurídico 9).

⁴⁵⁹ VILLAMIZAR MALLARINO, Ernesto. *El derecho al secreto bancario*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 1988. p. 77; BUENO RINCÓN, Fabio. *El secreto bancario*. Santa Fe de Bogotá: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, 1997. pp. 55-56.

⁴⁶⁰ MASSÓ GARROTE, Marcos F. *Poderes y límites de la investigación parlamentaria en el Derecho constitucional español*. Congreso de los Diputados, Madrid, 2001. p. 192.

⁴⁶¹ Ley N.° 26702.

hechos que comprometan el interés público; y 3) quienes accedan a la información secreta están obligados a mantenerla con dicho carácter en tanto ésta no resulte incompatible con el interés público.

Respecto del primer requisito confirma lo que en un primer momento hemos sostenido: el poder de información de la comisión investigadora es un poder de ella en tanto órgano del parlamento, y no de los parlamentarios que la integran, lo cual exige que el ejercicio de dicho poder debe hacerse previo acuerdo mayoritario por parte de los miembros que conforman la comisión; en segundo lugar, se señala, expresamente, la relación entre la solicitud del levantamiento y los hechos investigados, los cuales, por cierto, deben ser de interés público; y, finalmente, prevé la obligación, de quienes conocen esa información, de preservar el carácter reservado, salvo que esa reserva sea incompatible con el interés público.

B) Acceso a la reserva tributaria

Otra manifestación del poder de información de las comisiones de investigación es el acceso a la reserva tributaria. Esta facultad permite el acceso de las comisiones investigadoras a informaciones relacionadas con la reserva tributaria de las personas.

Debemos mencionar que mediante «el secreto bancario y la reserva tributaria, se busca preservar un aspecto de la vida privada de los ciudadanos. En sociedades donde las cifras pueden configurar, de algún modo, una especie de “biografía económica” del individuo, perfilándolo y poniendo en riesgo no sólo su derecho a la intimidad en sí mismo configurado, sino también otros bienes de igual trascendencia, como su seguridad o su integridad»⁴⁶².

No obstante que la reserva tributaria tiene un ámbito de protección de información privada, una comisión investigadora puede solicitar el levantamiento de la reserva tributaria, según dispone la Constitución (artículo 97°) y el Reglamento del Congreso (artículo 88°-e).

El acceso de las comisiones investigadoras a la reserva tributaria adolece de los mismos vacíos que hemos advertido para el secreto bancario. Es decir, no se especifica de qué personas se puede solicitar el levantamiento del secreto bancario, ni cuáles son los requisitos que deben concurrir para tal fin.

De modo que cualquier aproximación en orden a delimitar su procedencia debe hacerse a partir de lo que establece la ley de la materia pertinente. En ese sentido, el Código Tributario⁴⁶³, en su artículo 85°-a exige, para que las comisiones investigadoras parlamentarias pueden tener acceso a la información protegida por la reserva tributaria, es necesario el acuerdo previo en la comisión y siempre que se refiera al caso investigado.

Análogamente, con la regulación del levantamiento del secreto bancario, el Código Tributario exige el acuerdo de los miembros de la comisión de investigación, lo cual es

⁴⁶² Sentencia del Tribunal Constitucional. Expediente N.° 0004-2004-AI/TC (Fundamento Jurídico 35).

⁴⁶³ Texto Único Ordenado del Código Tributario, Decreto Supremo N.° 135-99-EF.

totalmente entendible dado que el poder de información no es una facultad individual de los parlamentarios, sino de la comisión investigadora.

Además, se exige que la solicitud del levantamiento de la reserva tributaria debe tener una relación directa con el caso investigado. No prevé, en cambio, la responsabilidad en caso de que esa información sea divulgada por parte de los que tuvieron acceso a dicha información.

En nuestra opinión, la regulación del levantamiento de la reserva tributaria ante el pedido de una comisión investigadora es insuficiente, por lo que se debe proponer algunos criterios adicionales a fin de salvaguardar posibles excesos en el ejercicio de esta facultad y la vulneración de derechos fundamentales.

En tal sentido se debe tener en cuenta lo siguiente:

1. es necesario que las comisiones investigadoras consideren que sin tales datos sera imposible llevar a buen puerto sus investigaciones; debe haber, por tanto, una relación directa entre la solicitud y el objeto de investigación⁴⁶⁴ ;

2. que la persona de quien se solicita sea o hubiera sido funcionario público⁴⁶⁵ , o si fuera un particular esa información debe tener relevancia o incidencia pública⁴⁶⁶ ;

3. el uso de la información obtenida no puede ser usada sino para fines de la investigación parlamentaria;

4. se establezca la obligación de los parlamentarios de guardar la reserva de la información que han conocido por razón del ejercicio del poder de investigación de la comisión investigadora; y

5. que las sesiones de la comisión en donde se evalúe los datos protegidos por el secreto bancario deben ser reservadas, lo cual constituiría una buena forma de conciliar las potestades de investigación de la comisión con el respeto a la intimidad de las personas afectadas⁴⁶⁷ .

A modo de colofón, en lo que se refiere al levantamiento del secreto bancario y de la reserva tributaria, debemos llamar la atención sobre un aspecto que consideramos debe ser materia de reforma.

Como hemos podido apreciar, el trámite para solicitar el acceso a las informaciones protegidas por el secreto bancario y la reserva tributaria, es un trámite administrativo, para lo cual no se precisa mayores exigencias.

Pensamos que en tanto el secreto bancario y la reserva tributaria son elementos

⁴⁶⁴ GUDE FERNÁNDEZ, Ana. *Las comisiones parlamentarias de investigación...*, op. cit. p. 258.

⁴⁶⁵ ALONSO DE ANTONIO, José y ALONSO DE ANTONIO, Ángel. *Derecho Parlamentario*. Barcelona: Bosch, 2000. pp. 216-217.

⁴⁶⁶ JIMÉNEZ DÍAZ, Andrés. «Comisiones de investigación, intimidad e información tributaria». En *Revista Española de Derecho Constitucional*, N.º 60, Año 20, septiembre-diciembre, Madrid, 2000. p. 67.

⁴⁶⁷ JIMÉNEZ DÍAZ, Andrés. «Comisiones de investigación, intimidad e información tributaria». En *Revista Española de Derecho Constitucional...* op. cit. p. 77.

integrantes del derecho fundamental a la intimidad, su limitación debe ser ordenada únicamente por el juez, como una forma de proteger su afectación ante posibles excesos y arbitrariedades que se pueden concretar en la solicitud de acceso a esos datos de personas que no tienen ninguna relación con el objeto de investigación o cuando la información sea totalmente irrelevante para la investigación parlamentaria.

Con ello, se morigeraría la oportunidad y discrecionalidad que, precisamente, caracterizan a los actos parlamentarios.

c) Allanamiento de domicilios y locales

Además de la facultad de las comisiones de investigación para solicitar el levantamiento del secreto bancario y de la reserva tributaria, también ha previsto el poder de las comisiones para solicitar el allanamiento de domicilios y locales.

El otorgamiento de este poder a las comisiones investigadoras se justifica, como señala Ramella ⁴⁶⁸, por la naturaleza de las tareas de control político que cumple el Poder Legislativo a través de una comisión investigadora, que como representantes del pueblo deben estar facultados para solicitar el allanamiento de domicilios.

Es evidente que en el ejercicio de este poder que el Reglamento del Congreso (88°-d) prevé, está también de por medio el derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio, reconocido en el artículo 2°-9 de la Constitución, el cual dispone que toda persona tiene derecho a la *«inviolabilidad de domicilio. Nadie puede ingresar en él ni efectuar investigaciones o registros sin autorización de la persona que lo habita o sin mandato judicial, salvo flagrante delito o muy grave peligro de su perpetración. Las excepciones por motivos de sanidad o de grave riesgo son reguladas por la ley»*.

Sin embargo, al igual que otros derechos, el derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio no es absoluto e ilimitado ⁴⁶⁹; en ese sentido, una comisión investigadora puede solicitar al juez (especializado en lo penal, de acuerdo al Reglamento del Congreso) el allanamiento del domicilio de una persona.

Como puede verse, a diferencia de lo que sucede con el levantamiento del secreto bancario y la reserva tributaria, para que una comisión pueda proceder al allanamiento del domicilio de un funcionario o de una persona particular tendría que ordenarse judicialmente *«y previa evaluación de los argumentos presentados por la Comisión de Investigación»* (artículo 88°-d del Reglamento del Congreso).

La exigencia de la evaluación previa de la solicitud de allanamiento, por parte del juez, según señala Rubio Correa, es una forma de protección «a los ciudadanos contra la posible arbitrariedad política de una comisión de investigación del Congreso: pone el filtro judicial para asegurar que la razón del allanamiento es válido» ⁴⁷⁰.

⁴⁶⁸ RAMELLA, Pablo. «Comisiones investigadoras del Congreso». *En Estudios en Homenaje al Doctor Héctor Fix-Zamudio en sus treinta años como investigador de las ciencias jurídicas. T. I.* México D.F.: UNAM, 1988. P. 645.

⁴⁶⁹ GONZÁLEZ-TREVIJANO, Pedro. *La inviolabilidad del domicilio*. Madrid: Tecnos, 1992. pp. 166 y ss.

⁴⁷⁰ RUBIO CORREA, Marcial. *Estudio de la Constitución Política de 1993. T. 4.* Lima: Fondo Editorial de la PUCP, 1999. p. 114.

Ahora, si bien, para el allanamiento del domicilio, por parte de una comisión parlamentaria de investigación, resultará indispensable la respectiva y previa orden expedida por el Poder Judicial⁴⁷¹; nada impediría, no obstante, como según dispone la Constitución, que la comisión pueda proceder a ingresar al domicilio si para ello cuenta con la autorización de la persona que lo habita.

d) La incautación de documentos

Que las comisiones de encuesta puedan solicitar la incautación de documentos es una facultad que también está prevista en el Reglamento del Congreso (artículo 88°-d), no obstante que la Constitución reconoce el derecho fundamental de todas las personas al secreto e inviolabilidad de comunicaciones y documentos, lo cual significa, obviamente, una limitación de este derecho fundamental, quedando fuera de toda duda acerca de su procedencia⁴⁷².

Sin embargo, ello no quiere decir que las comisiones pueden realizar dichos actos sin más requisito que su decisión, sino que precisa de la autorización judicial respectiva. Esto es así por cuanto el ejercicio de esta facultad podría significar la vulneración del derecho fundamental mencionado.

En ese sentido, el artículo 2°-10 establece, por un lado, que toda persona tiene derecho «*al secreto e inviolabilidad de sus comunicaciones y documentos privados*» y, por otro, que cualquier acto que signifique su sustracción o incautación, además de realizarse con todas las garantías debidas, la autorización debe provenir de una «*orden judicial*».

Con ello se evita que las solicitudes de incautación de documentos y comunicaciones no sean realizadas con arbitrariedad; de ahí la trascendencia de la intervención del juez en la ponderación y decisión de su procedencia o improcedencia.

C. Límites al poder de recabar información de las comisiones de investigación

Del mismo modo como hemos señalado para el poder de comparecencia, la facultad de información de las comisiones investigadoras también se realiza (o se debe realizar) observando determinados límites, los cuales son de diversa naturaleza.

Así, por ejemplo, en el caso del poder de recabar información de las comisiones investigadoras, cabe analizar si las comisiones investigadoras tienen límites para poder tener acceso a información clasificada como secreta (*límites materiales*), o a informaciones que están bajo la competencia de otros órganos (*límites orgánicos*), y, finalmente, hasta dónde llega esta facultad de las comisiones frente a los derechos fundamentales, concretamente, frente al derecho a la intimidad (*límites personales*)⁴⁷³.

C1) Límites materiales

En el Derecho constitucional español⁴⁷⁴ encontramos que el poder de recabar

⁴⁷¹ LINARES QUINTANA, Segundo. «Límites constitucionales de la facultad de investigación del Congreso». En *Revista Jurídica Argentina La Ley...*, op. cit. p. 1027.

⁴⁷² GARCÍA TOMA, Víctor. *Análisis sistemático de la Constitución peruana de 1993. T. II...*, op. cit. p. 325.

información de las comisiones de encuesta está limitado por aquellas informaciones de carácter reservado, no obstante que algunos autores sostienen que el conocimiento de las informaciones reservadas no debe suponer la transgresión de la norma de secretos oficiales⁴⁷⁵.

De igual manera, en Francia los organismos y entidades públicas están obligados a proporcionar información a las comisiones de encuesta con excepción de las informaciones que tengan carácter secreto y se refieran a la defensa nacional, los asuntos exteriores y la seguridad interior y exterior del Estado⁴⁷⁶.

Pero también existe una tendencia contraria a la anterior. En esta perspectiva está el pronunciamiento del Tribunal Supremo de los Estados Unidos que desmontaría el mencionado límite en su sentencia sobre el *Watergate tapes (United States vs. Nixon)*.

Del mismo modo, en Alemania, el Tribunal Federal, en su sentencia del 17 de julio de 1984, vino a establecer que era constitucionalmente ilegítimo la negación del Gobierno a suministrar información y documentos a una comisión investigadora del *Bundestag (Caso Flick)*, pues las comisiones de investigación se hallaban habilitadas, con las debidas precauciones, y en función de la realización del control parlamentario, participar en el conocimiento de aquellas materias que se consideraban secretas y cuyo acceso el Gobierno pretendía monopolizar⁴⁷⁷.

En realidad, el análisis del límite material del poder de información de las comisiones de encuesta exige el estudio previo, aunque breve, del fundamento de la existencia de los secretos de Estado y del principio constitucional de publicidad en la actuación de los poderes públicos.

En lo que atañe al fundamento constitucional de las materias reservadas, es del caso señalar que la Constitución establece el deber del Estado de garantizar la seguridad nacional (artículo 163°).

Para tal fin organiza y establece determinados mecanismos de protección para

⁴⁷³ Debemos precisar que las comisiones investigadoras también están sujetos a *límites temporales*. Sin embargo, el Reglamento del Congreso (artículo 88-º) no señala un plazo determinado que tiene una comisión de investigación para realizar sus tareas, pues tal determinación lo realiza el Pleno del Congreso; tampoco establece el número de veces por las cuales se puede prorrogar el plazo otorgado por el Pleno del Congreso a una comisión investigadora. Aquí es necesario que el Reglamento establezca un plazo prudencial para el desarrollo de las investigaciones, así como el número de veces por los cuales las tareas de una comisión puede ser prorrogado; de lo contrario se estarían introduciendo elementos de ineficacia y desidia al procedimiento de investigación parlamentaria.

⁴⁷⁴ TORRES BONET, María. *Las comisiones de investigación, instrumentos de control parlamentario del Gobierno...*, op. cit. p. 301.

⁴⁷⁵ VILLACORTA MANCEBO, *Hacia el equilibrio de poderes. Comisiones legislativas y robustecimiento de las Cortes...*, op. cit. pp. 222-223.

⁴⁷⁶ GUDE FERNÁNDEZ, Ana. *Las comisiones parlamentarias de investigación...*, op. cit. p. 90.

⁴⁷⁷ NAVA GOMAR, Salvador. «Información reservada». En *Revista de Derecho Comparado de la Información*, N.º 4, Vol. I, julio-diciembre, México, 2004. p. 95.

garantizar la seguridad de la Nación. Uno de esos mecanismos es el de clasificar como «reservadas» determinadas informaciones cuyo conocimiento por cualquier ciudadano pudiera poner en grave peligro tanto la seguridad interna como la seguridad externa de la Nación⁴⁷⁸.

El fundamento, por tanto, de la existencia de estas materias es que en las propias atribuciones del Estado subyace la obligación de mantener en resguardo determinada información que, como señala Nava Gomar, «por su carácter no debe ser del conocimiento de la sociedad»⁴⁷⁹.

Por otro lado, en virtud del principio constitucional de publicidad, se exige que todos los actos y disposiciones de los órganos del Estado y de las entidades públicas deben ser de conocimiento de los ciudadanos en general.

Así, el principio de publicidad es absoluto en cuanto se refiere a la producción de normas jurídicas y en el pronunciamiento de sentencias judiciales.

Pero no siempre el principio de publicidad es el que orienta los actos estatales, con lo cual se acepta que determinada información tenga la naturaleza de reservada⁴⁸⁰. El fundamento del secreto radica, según Martín Ríos, en que, en ocasiones y de modo muy excepcional, es preciso limitar la publicidad (que ha de ser la nota general en la actuación pública) para evitar perjuicios a la seguridad del Estado⁴⁸¹.

De modo, pues, que el secreto de Estado es compatible con la realidad democrática, siempre que se establezcan controles suficientes a los mismos, que respondan a situaciones excepcionales y obedezcan a un interés público indubitado⁴⁸².

Hechas estas precisiones necesarias, es pertinente preguntarse si las materias reservadas, en nuestro ordenamiento constitucional son auténticos límites al poder de recabar información de las comisiones parlamentarias de investigación.

Consideramos necesario que la perspectiva de análisis de este límite debe hacerse, no sólo desde el plano normativo, sino también doctrinario.

Para empezar, debemos decir que, como ya hemos señalado en repetidas oportunidades, la Constitución (artículo 97°) reconoce a las comisiones la facultad de acceder a cualquier tipo de información y, por tanto, no establece ningún límite en ese sentido.

⁴⁷⁸ GUDE FERNÁNDEZ, Ana. *Las comisiones parlamentarias de investigación...*, op. cit. p. 260.

⁴⁷⁹ NAVA GOMAR, Salvador. «Información reservada». En *Revista de Derecho Comparado de la Información...*, op. cit. p. 92.

⁴⁸⁰ DÍEZ-PICAZO, Luis María. *Sobre secretos oficiales*. Madrid: Civitas, 1998. pp. 83-84.

⁴⁸¹ MARTÍN RÍOS, María del Pilar. «Secreto de Estado y derecho de defensa». En *Revista Peruana de Derecho Procesal*, N.º VII, Lima, 2004. p. 717.

⁴⁸² MARTÍN RÍOS, María del Pilar. «Secreto de Estado y derecho de defensa». En *Revista peruana de Derecho Procesal...*, op. cit. p. 720.

En la misma línea de pensamiento, el Reglamento del Congreso (artículo 88°-d) tampoco prevé, a las materias reservadas, como límite al poder de información de las comisiones investigadoras.

Por su parte, la Ley de Transparencia y de Acceso a la Información Pública ⁴⁸³ ha considerado a las comisiones parlamentarias de investigación, dentro de las pocas instituciones para los cuales las excepciones (previstas en los artículos 15°, 16° y 17°) referentes a las informaciones clasificadas como secretas, reservadas y confidenciales, no son válidas.

Desde la perspectiva normativa, por tanto, las materias reservadas, en el Derecho constitucional peruano, no constituyen límites para el poder de información de las comisiones de investigación, en tanto que el artículo 18° de la Ley de Transparencia ha dispuesto que las excepciones previstas en dicha ley son accesibles para el Poder Judicial, la Defensoría del Pueblo, el Contralor General de la República y el Congreso de la República, el cual puede acceder a ellas sólo a través de las comisiones investigadoras y de la Comisión Ordinaria de Inteligencia.

Desde la perspectiva de la doctrina cabe analizar si es conveniente que las comisiones parlamentarias de investigación no tengan restricciones para conocer la información clasificada como reservada.

La experiencia nos ha enseñado que «el secreto en nombre de la seguridad nacional ha sido el escudo utilizado para cometer actos ilícitos, especialmente la corrupción y el manejo descontrolado de los presupuestos asignados a dichos sectores» ⁴⁸⁴.

A nuestro entender, las informaciones de esa naturaleza nunca deben estar exentas del control parlamentario ⁴⁸⁵. Ello por dos razones esenciales: 1.º) porque sería incongruente con el Estado democrático admitir que siendo el Ejecutivo el más afectado por las investigaciones parlamentarias, él mismo tenga que decidir qué informaciones están cubiertas por el secreto o la reserva ⁴⁸⁶; y 2.º) porque para evitar cualquier tentación de ilegalidad cobijada en la clasificación como secretos de ciertos temas, debe garantizarse un control parlamentario de los mismos ejercido de forma periódica, pero de manera responsable ⁴⁸⁷.

Por todo esto, se debe destacar que la tendencia actual es, por un lado, controlar las

⁴⁸³ Ley N.º 27806.

⁴⁸⁴ LUQUE RÁZURI, Martín. *Acceso a la información pública documental y regulación de la información secreta*. Lima: Ara Editores, 2002. p. 161.

⁴⁸⁵ AMORÓS DORDA, FranciscoJ. «Artículo 76. Comisiones de Investigación». En Óscar Alzaga Villamil (director). *Constitución española de 1978. T. VI*. Madrid: Edersa, 1989. p. 585.

⁴⁸⁶ GARCÍA MAHAMUT, Rosario. *Las comisiones parlamentarias de investigación en el Derecho constitucional español...*, op. cit. p. 72.

⁴⁸⁷ TORRES BONET, María. *Las comisiones de investigación, instrumentos de control parlamentario del gobierno...*, op. cit. p. 130.

materias reservadas y limitar su ámbito de descontrol; y por otro, proteger al individuo frente al acceso no deseado de los demás, incluyendo el Estado, con lo cual, como ha señalado Simmel «los asuntos generales serían cada vez más públicos y los individuales cada vez más secretos»⁴⁸⁸.

a) El deber de reserva de los parlamentarios

La conveniencia, por demás inobjetable, del control parlamentario de las materias reservadas, precisa complementarse, por otra parte, con dos aspectos esenciales, sin los cuales el manejo de dicha información podría convertirse en contraproducente para la seguridad que se pretende buscar: nos referimos al deber de reserva de los parlamentarios y a la publicidad de las sesiones de las comisiones investigadoras en las que esté de por medio las informaciones de naturaleza reservada.

El deber de reserva de los parlamentarios, es decir, la obligación de no difundir las informaciones que eventualmente puedan ser declaradas secretas⁴⁸⁹, es un imperativo que se deriva de la propia naturaleza de las informaciones clasificadas, aun cuando el Reglamento del Congreso, no prevé el deber de reserva dentro de los deberes funcionales de los congresistas (artículo 23°).

No obstante, ello no quiere decir que los parlamentarios no estén obligados a guardar reserva de las informaciones clasificadas que conozcan; por el contrario, aunque de modo asistemático, el artículo 22°-a, referido a los derechos funcionales de los parlamentarios, señala que cuando las comisiones investigadoras realicen sesiones reservadas, los congresistas pueden participar de ellas «*previo compromiso de preservar la reserva o secreto de la sesión*».

De esta disposición se puede inferir, pues, que sí existe el deber de reserva por parte de los parlamentarios en relación con las materias reservadas.

Esto es así porque la delicadeza que supone el acceso y manejo de las informaciones consideradas reservadas, precisa de la responsabilidad y solvencia de los congresistas⁴⁹⁰, deber que, por lo demás, es una exigencia para aquellos parlamentarios que participen de las sesiones reservadas de las comisiones investigadoras en donde esté de por medio el manejo de esa información reservada.

Pero cabe precisar, además, que si bien el poder de información es una facultad de las comisiones investigadoras y no de los parlamentarios individualmente considerados, el deber de reserva del conocimiento de materias secretas es una exigencia que se

⁴⁸⁸ Citado por NAVA GOMAR, Salvador. «Información reservada». En *Revista de Derecho Comparado de la Información...*, op. cit. pp. 93-94.

⁴⁸⁹ ALONSO DE ANTONIO, José. «El deber de secreto de los parlamentarios». En *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, N.º 76, Curso 1989-90, Madrid, 1990. p. 12.

⁴⁹⁰ PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, Nicolás. «Materias secretas y reservadas: ¿un límite al derecho a la información en el Parlamento?» En AA.VV. *Problemas actuales del control parlamentario. VI Jornadas de Derecho parlamentario...*, op. cit., p. 298; AMORÓS DORDA, FranciscoJ. «Artículo 76. Comisiones de Investigación». En Óscar Alzaga Villamil (director). *Constitución española de 1978. T. VI...*, op. cit p. 585.

impone a cada parlamentario en particular, es decir, que los parlamentarios, frente a su divulgación, asumen responsabilidades individuales.

Por lo que se debe señalar que el quebrantamiento del deber de reserva de la información obtenida bajo esa modalidad, hace incurrir a quien lo realice en responsabilidades, no sólo políticas, sino también penales⁴⁹¹.

b) El secreto de las sesiones de las comisiones de investigación

Otro aspecto con el que debe complementarse el acceso de las comisiones investigadoras tiene que ver con la publicidad o el secreto de sus sesiones en donde se ventilen dichas informaciones.

El *principio de publicidad*, en general, es un principio esencial del Estado constitucional democrático, pero también en el ámbito parlamentario. Con él lo que se pretende no es otra cosa que, como señala Pedro De Vega, «asegurar que se conozcan, extramuros de las Asambleas, los motivos y circunstancias que motivan sus decisiones; es decir, lo que la publicidad garantiza es el conocimiento de las discusiones y deliberaciones parlamentarias»⁴⁹².

La relevancia del *principio de publicidad* se manifiesta de manera más clara en las comisiones de investigación, toda vez que en la mayor de las oportunidades bastará que el objeto de la investigación sea de conocimiento de la opinión pública, para que se vean expuestos a control⁴⁹³. Por ello, se ha afirmado que la verdad política debe salir de la discusión y el debate, y el pueblo debe tener el derecho a presenciarlo⁴⁹⁴.

A tono con esta exigencia, el Reglamento del Congreso (artículo 88°-a) recoge el *principio de publicidad*, por el cual se establece que las sesiones de las comisiones de investigación «son públicas, salvo acuerdo distinto de la mayoría de sus miembros».

En tal sentido, la regla en las sesiones de las comisiones será la publicidad de ellas⁴⁹⁵. Sin embargo, el reconocimiento de la publicidad de las sesiones no debe entenderse

⁴⁹¹ En el Reglamento del Congreso no existe una disposición que regule la responsabilidad que asumen los congresistas en caso difundan información sobre las informaciones tratadas en sesiones secretas. No obstante, nuestro Código Penal, en su artículo 330°, sanciona el delito de revelación de secretos nacionales: «El que revela o hace accesible a un Estado extranjero o a sus agentes o al público, secretos que el interés de la República exige guardarlos, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cinco ni mayor de quince años. Si el agente obra por lucro o por cualquier otro móvil innoce, la pena será no menor de diez años. Cuando el agente actúa por culpa, la pena no será mayor de cuatro años».

⁴⁹² DE VEGA, Pedro. «El principio de publicidad parlamentaria y su proyección constitucional». En *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), N.º 43, enero-febrero, Madrid, 1985. pp. 54-57; ABELLÁN, Angel Manuel. «El Parlamento como órgano de expresión de la opinión pública: la publicidad parlamentaria frente al secreto». En AA.VV. *IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México D.F.: UNAM, 1992. PP. 18 y ss.

⁴⁹³ VILLACORTA MANCEBO, *Hacia el equilibrio de poderes. Comisiones legislativas y robustecimiento de las Cortes...*, op. cit. pp. 217.

⁴⁹⁴ MURILLO FERROL, Francisco. «Publicidad parlamentaria». En *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, N.º 74, Curso 1988-1989, Madrid, 1989. p. 464.

con carácter absoluto ⁴⁹⁶, de ahí que sea totalmente razonable que se admita excepciones y, en algunas ocasiones, será recomendable que así sea ⁴⁹⁷.

De ahí que el Reglamento parlamentario (artículo 51°), si bien prevé que las sesiones sean públicas; sin embargo, se admite que «*el Presidente del Congreso puede ordenar que se pase a sesión secreta, para tratar temas que puedan afectar los asuntos de seguridad nacional y orden interno que lo requieran*».

Esta posibilidad es admitida pacíficamente en la doctrina, en el entendido que será necesario romper esa comunicación directa del Parlamento con la ciudadanía cuando esté de por medio la protección de los secretos de Estado ⁴⁹⁸.

Pero el quebrantamiento del *principio de publicidad* no puede ser, de un lado, producto de una decisión antojadiza de los miembros de las comisiones investigadoras, sino que es necesario que ello obedezca, como dice Jiménez Díaz, a «*contrastadas razones que le sirvan de fundamento, lo que vale tanto como decir que un acuerdo de esa naturaleza habrá de encaminarse a la consecución de fines suficientemente dignos de protección, además de constituir una medida razonable y proporcionada para la consecución de tales fines*» ⁴⁹⁹.

De otro lado, también es necesario que la mayoría, que es a quien realmente corresponde decidir entre el secreto o la publicidad de las sesiones de las comisiones investigadoras, no utilice el secreto como medio defensivo ⁵⁰⁰ o para impedir que la opinión pública conozca los asuntos en los que les corresponde asumir responsabilidades políticas.

Se debe recurrir, como afirma Elvira Perales ⁵⁰¹, al secreto de las sesiones de las

⁴⁹⁵ GUDE FERNÁNDEZ, Ana. *Las comisiones parlamentarias de investigación...*, op. cit. p. 267.

⁴⁹⁶ NAVAS CASTILLO, Florentina. *La función legislativa y de control en comisión parlamentaria: comisiones de investigación y comisiones legislativas permanentes con competencia legislativa plena...*, op. cit. p. 253.

⁴⁹⁷ Esta posibilidad es admitida pacíficamente en el Derecho constitucional norteamericano, también en Italia, Francia, España, etc. No obstante, en el sistema español, la publicidad de las sesiones de las comisiones investigadoras es de fecha reciente. En efecto, el 20 de mayo de 1994, se aprobó modificar los artículos 63 y 64 del Reglamento, que hasta ese momento habían consagrado el secreto de las sesiones de las comisiones de encuesta. Cfr. GUDE FERNÁNDEZ, Ana. *Las comisiones parlamentarias de investigación...*, op. cit. p. 217; GARCÍA MAHAMUT, Rosario. «Publicidad parlamentaria y comisiones de investigación». En *Problemas actuales del control parlamentario. VI Jornadas de Derecho parlamentario...*, op. cit. p. 59.

⁴⁹⁸ TORRES MURO, Ignacio. *Las comisiones parlamentarias de investigación...*, op. cit. p. 122; GARCÍA MAHAMUT, Rosario. «Publicidad parlamentaria y comisiones de investigación». En *Problemas actuales del control parlamentario. VI Jornadas de Derecho parlamentario...*, op. cit. p. 719.

⁴⁹⁹ JIMÉNEZ DÍAZ, Andrés. «Comisiones de investigación, intimidad e información tributaria». En *Revista Española de Derecho Constitucional...*, op. cit. p. 77.

⁵⁰⁰ ELVIRA PERALES, Ascensión. «Comisiones de investigación en el "Bundestag". Un estudio de jurisprudencia». En *Revista Española de Derecho Constitucional*, N.º 19. Año 7, enero-abril, Madrid, 1987. p. 269.

comisiones, sólo cuando se trate de cuestiones que puedan poner en grave riesgo tanto la seguridad interna o externa del Estado, así como los principios democráticos que la Constitución consagra.

Lo que debe quedar claro, por tanto, es que si bien en algunas ocasiones, debido a la información de carácter reservado que esté de por medio, será necesario adoptar el secreto de las sesiones; este secreto nunca debe ser la regla, toda vez que resulta indeseable y reñido con un régimen democrático⁵⁰².

Por ello, en las sesiones del Parlamento, en general, y en las sesiones de las comisiones investigadoras, en particular, se debe seguir la regla propuesta por Martin Kriele: «tanta transparencia como sea posible, tanta confidencialidad como sea necesaria»⁵⁰³.

C2) Lmites orgnicos o competencias

Otra de las cuestiones que consideramos necesario analizar tiene relación con la cuestión de si las comisiones investigadoras pueden solicitar informaciones custodiadas por el Poder Judicial; en otros términos, analizar si las comisiones investigadoras están sujetas a límites orgánicos.

Hemos admitido, anteriormente, que aquellos actos (esencialmente administrativos) del Poder Judicial distintos a los de la función jurisdiccional, pueden ser materia de investigación por parte de una comisión parlamentaria.

Igualmente, consideramos que no habría impedimento para que una comisión investigadora solicite informaciones relacionadas con el aspecto administrativo, y ello no significaría la afectación de su independencia y autonomía⁵⁰⁴.

La cuestión se complica, sin embargo, cuando una comisión investigadora, en el ejercicio del poder para recabar información, solicita informaciones relacionadas con procesos judiciales⁵⁰⁵. Aquí habría que distinguir si la información solicitada se refiere a procesos judiciales en trámite o a procesos ya finalizados.

Al parecer, dentro del marco del principio constitucional de colaboración entre los poderes del Estado, nada impediría que el Poder Judicial acceda a entregar la información sobre procesos judiciales concluidos; en tal supuesto, si bien nada lo obliga,

⁵⁰¹ ELVIRA PERALES, Ascensión. «Comisiones de investigación en el "Bundestag". Un estudio de jurisprudencia». En *Revista Española de Derecho Constitucional...*, op. cit. p. 275.

⁵⁰² GARCÍA MAHAMUT, Rosario. «Publicidad parlamentaria y comisiones de investigación». En *Problemas actuales del control parlamentario. VI Jornadas de Derecho parlamentario...*, op. cit. p. 714.

⁵⁰³ KRIELE, Martin. *Introducción a la Teoría del Estado*. Buenos Aires: Ediciones Depalma, 1980. pp. 267-268.

⁵⁰⁴ GARCÍA MAHAMUT, Rosario. *Las comisiones parlamentarias de investigación en el Derecho constitucional español...*, op. cit. p. 221.

⁵⁰⁵ La Ley Fundamental de Bonn (artículo 44.3) y la Constitución venezolana (artículo 224°) establecen la obligatoriedad de los jueces para entregar información al Parlamento.

el Poder Judicial no tendría argumento válido para denegar el pedido de información.

Esto es así, porque si bien la Constitución establece relaciones de colaboración entre el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo (artículo 139°-18), las relaciones de cooperación mutua, en un Estado constitucional democrático, deben ser extendidas no sólo entre los poderes del Estado, sino también entre todas las instituciones y entidades públicas.

Sí es más cuestionable, en cambio, cuando la información solicitada por una comisión de investigación está referida a procesos en desarrollo. En este caso, la procedencia o no del pedido dependerá de la etapa en la cual se encuentre el proceso judicial.

La práctica y la doctrina comparada vienen admitiendo, según da cuenta García Mahamut⁵⁰⁶, que para los casos en que una comisión parlamentaria de investigación solicite a la autoridad judicial la documentación que se encuentre en su poder, ésta deberá trasmitirla a la comisión, a no ser que formen parte del secreto instructorio.

Así, existiría impedimento legal cuando la información solicitada esté protegida por el secreto que impone la etapa de la investigación preparatoria (artículo 324° del Código Procesal Penal), lo cual se justifica en tanto que la reserva de esta etapa es una garantía de una investigación judicial libre de presiones y ajena a la apreciación y crítica de terceros⁵⁰⁷.

Fuera de esa fase del proceso judicial, la acceso a la información solicitada dependerá, en buena cuenta, de la propia autoridad judicial siempre que asuma responsabilidad por ello y las leyes de la materia lo permitan⁵⁰⁸.

Sin embargo, el tema que venimos analizando se complica aún más todavía, cuando la comisión investigadora ya ha obtenido informaciones relacionadas con procesos judiciales en trámite y los exhibe públicamente. Entonces, cabe preguntarse si, ante tal exhibición y difusión, el valor probatorio de dicha documentación se ve afectada por ese hecho.

Al respecto, un sector de la doctrina sostiene que el conocimiento y exhibición, por parte de una comisión parlamentaria de investigación, de documentos que son considerados como medios de prueba dentro de un proceso judicial, afectan su validez⁵⁰⁹.

⁵⁰⁶ GARCÍA MAHAMUT, Rosario. *Las comisiones parlamentarias de investigación en el Derecho constitucional español...*, op. cit. pp. 80-81.

⁵⁰⁷ VASALLO, Efraín. «La mal comprendida “reserva” de la investigación preliminar del delito». En *Revista Bibliotecal*, N.º 6, Año 4, marzo, CAL, Lima, 2003. p. 259; SAN MARTÍN CASTRO, César. *Derecho procesal penal. Vol. I*. Lima, Grijley, 1999. p. 330.

⁵⁰⁸ Este problema también se puede presentar a la inversa, es decir, si las comisiones investigadoras están obligadas a entregar la información que manejan ante la solicitud de una autoridad judicial. Parece que la negativa de la comisión investigadora carecería de todo fundamento, más aún cuando, como hemos señalado, el *principio de colaboración* entre las comisiones investigadoras y el Poder Judicial debe ser el principio rector. Sin embargo, no todos los ordenamientos aceptan esta postura, pues existe en Italia lo que se llama el *segreto funcional* de las comisiones de encuesta, según el cual, una comisión puede oponer dicho secreto frente a la solicitud del Poder Judicial para acceder a la documentación e información de las comisiones de encuesta. Cfr. GARCÍA MAHAMUT, Rosario. *Las comisiones parlamentarias de investigación en el Derecho constitucional español...*, op. cit. p. 80

Entendemos que dichas pruebas no se veran perjudicadas siempre que la exhibición o difusión se realice considerando el *test de la razonabilidad*; es decir, las comisiones investigadoras para poder determinar si es factible la difusión de un determinado medio probatorio deben seguir los siguientes principios:

A. A decuación de la medida, para verificar que la exhibición de los medios probatorios sea afín a las funciones que han dado origen a la creación de la comisión investigadora; B. Necesidad de la medida, la cual precisa que la decisión parlamentaria de ordenar la exhibición de un determinado medio probatorio debe ser indispensable para llevar a cabo la finalidad de la comisión investigadora; y C. Proporcionalidad de la medida, según ella, la difusión que haga la comisión investigadora debe ser proporcional al objetivo que se persigue

510 .

En tal sentido, las autoridades judiciales no deben declarar la invalidez de una prueba por el sólo hecho de que una comisión parlamentaria de investigación los haya exhibido públicamente. En todo caso, las comisiones sólo deberían promover una difusión neutral de las mismas, es decir, sin que su contenido se vea manipulado o alterado.

C3) Lmites personales: el derecho fundamental a la intimidad

El derecho fundamental a la intimidad es un límite expreso al poder de información de las comisiones parlamentarias de investigación. En efecto, el artículo 97° de la Constitución ha dispuesto que las comisiones investigadoras pueden acceder a cualquier tipo de información (considérese las precisiones que hemos hecho al respecto) excepto «*la información que afecte la intimidad personal*». El Reglamento parlamentario (artículo 88°-d) también lo ha previsto como límite.

Parece que existiera en la Constitución y en el Reglamento del Congreso un contrasentido, en tanto que, por un lado, se admite que las comisiones puedan acceder a la información protegida por el secreto bancario y la reserva tributaria; y, de otro, impone como límite a dicho poder el derecho fundamental a la intimidad.

Es que, para nosotros, el secreto bancario y la reserva tributaria forman parte del derecho a la intimidad⁵¹¹. El propio Tribunal Constitucional así también lo ha reconocido al afirmar que «el derecho fundamental a la intimidad, como manifestación del derecho a la vida privada sin interferencias ilegítimas, tiene su concreción de carácter económico en el secreto bancario y la reserva tributaria»⁵¹².

Entonces surge la pregunta: ¿si las comisiones investigadoras tienen acceso a la

⁵⁰⁹ CAYO RIVERA-SCHREIBER, Jimena. «Investigaciones parlamentarias y judiciales: sus implicancias al realizar duplicidad de funciones». En *Revista Derecho & Sociedad*, N.º 21, Año XIV, Lima, 2003. p. 119.

⁵¹⁰ LANDA, César. «Sobre las relaciones entre la comisiones investigadoras del Congreso y el Poder Judicial: el caso de los videos de la corrupción». En *Revista Bibliotecal*, N.º 4, Año 3, CAL, Lima, 2002. pp. 403-411.

⁵¹¹ JIMÉNEZ DÍAZ, Andrés. «Comisiones de investigación, intimidad e información tributaria». En *Revista Española de Derecho Constitucional...*, op. cit. p. 51. MASSÓ GARROTE, Marcos F. *Poderes y límites de la investigación parlamentaria en el Derecho constitucional español...*, op. cit. p. 190.

intimidad económica, qué sentido tiene que la Constitución establezca que el derecho fundamental es un límite al poder de información de las comisiones parlamentarias de investigación?

Consideramos que la respuesta está relacionada con el contenido esencial de dicho derecho. En otras palabras, el secreto bancario y la reserva tributaria, si bien son manifestaciones del derecho a la intimidad, ellos no forman parte de su contenido esencial. De ahí que se admita su restricción cuando lo solicite la autoridad judicial, el Fiscal de la Nación o una comisión investigadora (artículo 2°-5 de la Constitución).

Sin embargo, para que las comisiones investigadoras puedan tener acceso al secreto bancario y a la reserva tributaria deben tener en cuenta dos consideraciones, según ha señalado el Tribunal Constitucional⁵¹³:

1. Que no se afecte su contenido esencial, es decir, dicho acceso no debe significar hacer perder al derecho toda funcionalidad en el esquema de valores constitucionales; y 2. Que el acceso a esos ámbitos del derecho fundamental a la intimidad tenga por propósito la consecución de un fin constitucionalmente legítimo y sea idónea y necesaria para conseguir tal objetivo (principio de proporcionalidad).

Por tanto, el límite que se deriva del derecho fundamental a la intimidad frente al poder de información de las comisiones de encuesta está referido a su contenido esencial.

En tal sentido, las comisiones investigadoras para recabar información no deben afectar el *núcleo duro* del derecho a la intimidad de las personas. Por lo que es necesario que las comisiones articulen mecanismos tendentes a su protección (reserva, secreto de sus sesiones en las que se analice esa información, etc.) de modo que la información obtenida no perjudique los derechos de terceros⁵¹⁴.

Cabe finalizar el análisis de esta parte, entonces, con la expresado por el *Chief Justice Watkins* de la Suprema Corte de los Estados Unidos: «no existe ninguna autoridad general para exponer sin justificación los asuntos privados de las personas por razón de las funciones del Congreso (...). Ninguna investigación es un fin en sí misma; debe guardar relación con alguna tarea legítima del Congreso y contribuir a fomentarla»⁵¹⁵.

En todo caso, en lo que se refiere al enfrentamiento entre el derecho fundamental a la intimidad y el poder de recabar información de las comisiones parlamentarias de investigación, es lógico que quienes tienen que ceder son éstas⁵¹⁶, pues de lo contrario

⁵¹² Sentencia del Tribunal Constitucional. Expediente N.º 0004-2004-AI/TC (Fundamento Jurídico 34); también en el Expediente N.º 1219-2003-HD/TC (Fundamento Jurídico 9).

⁵¹³ Sentencia del Tribunal Constitucional. Expediente N.º 0004-2004-AI/TC (acumulados). (Fundamento Jurídico 7).

⁵¹⁴ JIMÉNEZ DÍAZ, Andrés. «Comisiones de investigación, intimidad e información tributaria». En *Revista Española de Derecho Constitucional...*, op. cit. p. 85.

⁵¹⁵ LINARES QUINTANA, Segundo. «Límites constitucionales de la facultad de investigación del Congreso». En *Revista Jurídica Argentina La Ley...*, op. cit. p. 1027.

se estaría contradiciendo lo establecido por el artículo 97° de la Constitución.

No obstante, a pesar de que se impongan límites a los poderes de las comisiones de investigación, ello no excluye, totalmente, la posibilidad de que las comisiones puedan traspasar esos límites. En tal sentido, habría que preguntarse si es que los actos de las comisiones investigadoras pueden ser sometidos a control jurisdiccional.

2.2.5. El control jurisdiccional de los actos de las comisiones parlamentarias de investigación

El hecho que las comisiones investigadoras, en el ejercicio de sus poderes extraordinarios, puedan afectar los derechos fundamentales de las personas es una posibilidad que nunca debe ser descartada *a priori*⁵¹⁷.

Ello porque, por el contrario, siempre existe el peligro real de que las comisiones investigadoras hagan uso de sus poderes extraordinarios de tal modo que lleguen a afectar derechos fundamentales. Ante esto es necesario determinar cuáles son las bases constitucionales que permitirían realizar un control jurisdiccional sobre sus actos.

A. Bases constitucionales del control jurisdiccional de los actos de las comisiones de investigación

Para nosotros no cabe duda de que cuando un acto parlamentario afecta derechos fundamentales de las personas, la idea de la intervención de los órganos jurisdiccionales es una posibilidad que debe permanecer siempre abierta, si es que no queremos crear zonas de impunidad⁵¹⁸.

Dicha afirmación se sustenta en lo siguiente. Son dos principios esenciales de todo Estado constitucional democrático el que no exista ningún poder que esté por encima de la Constitución y que ninguno de ellos esté exento de control.

En efecto, todos los órganos del Estado están subordinados a ella y, por ende, como bien señala Sagüés, «todos los comportamientos del Estado deben desarrollarse bajo, y no por encima, del ordenamiento constitucional superior»⁵¹⁹, lo cual implica que los actos que realicen deben estar ajustados con lo que la Norma Suprema prescribe.

Además, en el Estado constitucional ningún poder constituido es soberano o

⁵¹⁶ JIMÉNEZ DÍAZ, Andrés. «Comisiones de investigación, intimidad e información tributaria». En *Revista Española de Derecho Constitucional...*, *op. cit.* p. 65.

⁵¹⁷ LINARES QUINTANA, Segundo. «Límites constitucionales de la facultad de investigación del Congreso». En *Revista Jurídica Argentina La Ley*, 1985-D, Buenos Aires, 1985. p. 1027.

⁵¹⁸ TORRES MURO, Ignacio. «El control jurisdiccional de los actos parlamentarios en Inglaterra». En *Revista Española de Derecho Constitucional*, N.º 43, Año XV, enero-abril, Madrid, 1995. pp. 70-71.

⁵¹⁹ SAGÜÉS, Néstor Pedro. *Derecho procesal constitucional. T. 3. Acción de amparo*. Buenos Aires: Astrea, 2.^a edición, 1988. pp. 95-96.

absoluto. De ahí que no puedan existir órganos del Estado que estén exentos de control, porque ello significaría actuar de espaldas a la Constitución y desconocer lo que está en la esencia misma de las Constituciones: la limitación y el control del poder.

Ello explica que principios como el de la *autonomía parlamentaria* (que buscaba proteger al Parlamento frente a las posibles injerencias de los demás poderes públicos, especialmente del poder de los monarcas)⁵²⁰ o teorías como la de los *interna corporis acta* (según la cual aquellas materias que comenzaban y terminaban al interior del Parlamento no estaban sometidas a ningún tipo de control externo)⁵²¹ propios de una concepción liberal del Derecho parlamentario no encajan ahora adecuadamente dentro de los postulados del Estado constitucional democrático

Hoy, es unánimemente admitido por la doctrina que los actos parlamentarios, si no son razonables y vulneran derechos fundamentales, deben ser objeto de un control jurisdiccional⁵²². En el mismo sentido, debemos admitir que también los actos parlamentarios de las comisiones investigadoras, especialmente en lo que se refiere a sus poderes, no deben quedar excluidos del control jurisdiccional.

A nuestro entender, la existencia, en el Estado constitucional, de determinados principios fundamentales hace prácticamente imposible la exención de control de los actos de las comisiones investigadoras.

A1) El principio de supremacía de la Constitución

Según este principio, todos los poderes y órganos del Estado se encuentran sometidos a ella. No existe, por tanto, órgano del Estado (ni siquiera el Parlamento) que en sus actuaciones pueda prescindir de lo establecido en la Constitución; por el contrario, todas sus actuaciones se deberían encuadrar dentro del marco constitucional establecido.

Ello en el entendido que cuando un juez revisa un acto del Poder Ejecutivo o del Congreso de la República, según señala Bidart Campos, «no está penetrando en el ámbito de otro poder para violar la división [de poderes], sino todo lo contrario, controlando la supremacía constitucional»⁵²³.

A2) El principio de la judiciabilidad de los actos parlamentarios

Este es un principio que en la tendencia doctrinal y jurisprudencial contemporánea está cobrando bastante aceptación, mostrándose favorable a la restricción de la categoría de los actos exentos del control judicial; y, en consecuencia, a favor del pleno ejercicio de la potestad de control jurisdiccional⁵²⁴.

⁵²⁰ ÁLVAREZ CONDE, Enrique. *Curso de Derecho constitucional. Vol II*. Madrid: Tecnos, 4.^a edición, 2003. p. 109.

⁵²¹ ARANDA ÁLVAREZ, Elviro. *Los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998. pp. 54-56.

⁵²² QUINTANA LÓPEZ, Tomás. «El control jurisdiccional de las decisiones parlamentarias». En AA.VV. *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría. III*. Madrid: Civitas, 1991. p. 2089.

⁵²³ BIDART CAMPOS, Germán. *Manual de Derecho constitucional argentino*. Buenos Aires: EDIAR, 1985. p. 782.

A3) El principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos

El principio de interdicción de la arbitrariedad⁵²⁵ de los poderes públicos obliga a los órganos políticos y administrativos, como señala García de Enterría, a que «la actuación de éstos se mueva en el espacio preciso en que la Constitución les ha situado: dentro del espacio delimitado por la ley y el Derecho»⁵²⁶.

En otras palabras, dicho principio proscribte toda actuación arbitraria o carente de justificación y razonabilidad de los poderes públicos; de hecho, tal prohibición alcanza también al Parlamento, quien pese a ser depositario de la soberanía, está sometido a la Constitución y no puede, en consecuencia, actuar de forma contraria a los principios y valores constitucionales⁵²⁷.

A4) El principio de la tutela judicial efectiva

Frente a la infracción, por parte del Congreso, del ordenamiento constitucional o ante la vulneración de los derechos fundamentales, siempre debe existir la posibilidad de que el titular de dichos derechos pueda acudir a un órgano jurisdiccional en demanda de tutela judicial⁵²⁸.

Por ello, cualquier persona que se vea afectada en sus derechos por lo actos de las comisiones parlamentarias de investigación puede recurrir al órgano judicial competente en busca de tutela (artículo 139°-3 de la Constitución).

B. Actos parlamentarios de las comisiones investigadoras susceptibles de control jurisdiccional

Una vez que hemos establecido las bases constitucionales que permiten realizar el control jurisdiccional de los actos parlamentarios, es necesario precisar qué actos de las comisiones investigadoras pueden ser objeto de dicho control.

⁵²⁴ VANOSI, Jorge Reinaldo. *Teoría constitucional. II*. Buenos Aires: Ediciones Desalma, 1976. p. 357; en el mismo sentido, PANIAGUA CORAZAO, Valentín. «La justiciabilidad de los actos político-jurisdiccionales del Congreso». En *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, N.º 3 Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999. pp. 199-200; «Antejuicio Político y la justiciabilidad de los actos político-jurisdiccionales del Congreso: el caso de la destitución de los miembros del Tribunal Constitucional». En su *Constitución, democracia y autocracia*. México D.F.: UNAM, 2004. pp. 148 y ss.

⁵²⁵ Si bien este principio no está expresamente previsto en la Constitución de 1993, no puede negarse que dicho principio es inherente a todo Estado constitucional democrático; así lo ha reconocido también el Tribunal Constitucional en su sentencia recaída en el expediente N.º 0090-2004-AA/TC (Fundamento Jurídico N.º 12).

⁵²⁶ GARCÍA DE ENTERRIA, Eduardo. *Democracia, jueces y control de la administración*. Madrid: Civitas, 5.ª edición, 2000. p. 152.

⁵²⁷ LÓPEZ GUERRA, Luis y otros. *Derecho constitucional. Vol. I*. Valencia: tirant lo blanch, 3.ª edición, 1997. pp. 72-73.

⁵²⁸ FIGUERUELO BURRIEZA, Ángela. «El control de la constitucionalidad de los actos parlamentarios». En *Reforma Judicial, Revista Mexicana de Justicia*, N.º 1, enero-junio, UNAM, México D.F., 2003. pp. 207-208; GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. «El control jurisdiccional de los actos del Jefe de Estado». En AA.VV. *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría. III...*, op. cit. p. 1990.

Torres Muro, distingue tres tipos de actos de las comisiones investigadoras, a saber: 1) los que afectan derechos fundamentales y, por lo tanto, son controlables jurisdiccionalmente; 2) los que no tienen ningún tipo de efecto externo y no lesionan derechos fundamentales y, por ende, no son recurribles jurisdiccionalmente; y 3) los que moviéndose en una «zona gris» pudieran afectar derechos fundamentales y para los cuales no existe ningún tipo de recurso quedando en indefensión⁵²⁹.

La virtualidad de los actos de las comisiones investigadoras para afectar derechos fundamentales nos lleva a sostener que no cabe elaborar una relación cerrada de dichos actos. Por ello, y sin que sea nuestra intención proponer un *numerus clausus*, podemos señalar los siguientes.

B1) El acto de constitución de una comisión investigadora

Aparentemente, la decisión del Parlamento para crear una comisión investigadora no podría ser objeto de control jurisdiccional porque se estaría afectando ese ámbito de autonomía que la Constitución le reconoce al Parlamento.

Ésta es la posición de cierto sector de la doctrina alemana que rechaza la posibilidad del control jurisdiccional de dicho acto, razonando que tales acuerdos no pueden lesionar derechos fundamentales al tratarse de actos sin efectos externos que estarían excluidos de control jurisdiccional⁵³⁰.

Sin embargo, ello no es tan cierto, porque dicho acto podría ser objeto de control jurisdiccional⁵³¹ cuando bajo la cobertura de un concepto jurídico indeterminado como el «interés público», el Parlamento pretendiera indagar aspectos de la vida privada de una persona afectando el derecho fundamental a la intimidad personal y familiar⁵³².

Por ello, y de acuerdo con García de Enterría, es del caso señalar que «el proceso de constatación de si un concepto jurídico indeterminado se cumple, no puede ser nunca un proceso volitivo de discrecionalidad o de libertad, sino un proceso de juicio de estimación»⁵³³, que, ante el cuestionamiento de una persona que se podría ver afectada, le correspondería determinar a un órgano jurisdiccional.

B2) Los actos mediante los cuales las comisiones investigadoras actúan sus

⁵²⁹ TORRES MURO, Ignacio. *Las comisiones parlamentarias de investigación...*, op. cit. pp. 135-136.

⁵³⁰ La distinción entre *actos internos* o *externos*, para efectos del control jurisdiccional, ha sido puesta en tela de juicio, pues lo que en realidad es relevante no es si se trata de un acto con efectos *ad intra* o *ad extra*, sino si se está afectando o no, con ello, un derecho fundamental. Cfr. ALONSO MAS, M.^a José. *La fiscalización jurisdiccional de la actividad sin valor de ley de los Parlamentos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999. p. 354; LANDA, César. «Garantías constitucionales en el proceso contra los magistrados del Tribunal Constitucional». En *Revista Peruana de Derecho Procesal*, N.º 1, Lima, 1997 p. 272.

⁵³¹ NAVAS CASTILLO, Antonia. *El control jurisdiccional de los actos parlamentarios sin valor de ley*. Madrid: Colex, 2000. pp. 171-173.

⁵³² TORRES MURO, Ignacio. *Las comisiones parlamentarias de investigación...*, op. cit. p. 80.

⁵³³ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *Democracia, ley e inmunidades del poder*. Lima: Palestra Editores, 2004. pp. 46-47.

poderes extraordinarios

Tambi3n ser3an susceptibles de control jurisdiccional todos aquellos actos mediante los cuales las comisiones investigadoras ejercen sus poderes especiales que la Constituci3n y Reglamento del Congreso le ha atribuido.

Entre ellos est3 el acto por el cual una comisi3n parlamentaria de investigaci3n solicita la comparecencia de una persona mediante la fuerza p3blica⁵³⁴, el allanamiento de domicilios y locales⁵³⁵, el levantamiento del secreto bancario y de la reserva tributaria, el impedimento de salida del pa3s, la exigencia para exhibir o entregar documentos privados y la incautaci3n de libros, archivos, documentos y registros⁵³⁶.

Ello ser3 as3 en la medida que dichos poderes se ejercen de manera irrazonable y desproporcionada y se afecten derechos fundamentales como el derecho a la dignidad, el derecho de defensa, a la intimidad, a la tutela jurisdiccional, al debido proceso parlamentario, a la imparcialidad, etc., ya sea directa o indirectamente.

B3) El dictamen final de la comisi3n de investigaci3n

Las conclusiones de las comisiones investigadoras, a nuestro entender, tambi3n podr3an ser materia de control jurisdiccional, por ejemplo, cuando en sus conclusiones se plasman afirmaciones injuriantes que estar3an afectando el derecho fundamental al honor y a la buena reputaci3n o el derecho a la intimidad personal.

En este caso, el control jurisdiccional se tornar3a imperativo en tanto que no existe, en nuestro ordenamiento constitucional, el derecho de r3plica de los afectados por las conclusiones del dictamen de una comisi3n investigadora.

La consagraci3n de este derecho de r3plica, como propone Schneider, «forzar3a al Parlamento a publicar junto a 3ste las objeciones de quienes consideren que se est3 da3ando sus intereses con un relato inexacto o una valoraci3n inadecuada de los hechos que se investigan»⁵³⁷.

C. Los procesos constitucionales y los actos parlamentarios de las comisiones investigadoras susceptibles de control jurisdiccional

⁵³⁴ En el Derecho constitucional colombiano, quienes hayan sido citados a comparecer ante una comisi3n del Congreso tienen la facultad de discernir sobre la citaci3n de la comisi3n. Cuando el citado es renuente, la comisi3n no puede, por s3 y ante s3, conducirlo para que rinda su declaraci3n, sino que es la Corte Constitucional la que interviene, cual 3rbitro, sobre los argumentos de la comisi3n que insiste en solicitar la comparecencia y el citado que no quiere. *Cfr.* MONCADA ZAPATA, Juan Carlos. «En Colombia no existen comisiones de investigaci3n parlamentaria». En Cecilia Mora-Donatto (coordinadora). *Relaciones entre Gobierno y Congreso. Memorias del VII Congreso Iberoamericana de Derecho constitucional*. M3xico D.F.: UNAM, 2002. p. 391.

⁵³⁵ ROUZAUT, Adolfo. «El privilegio parlamentario y las comisiones parlamentarias investigadoras». En *Revista de Ciencias Jur3dicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral*, N.º 36-37, A3o VII, Tercera 3poca, Santa Fe, Argentina, 1942. p. 159.

⁵³⁶ LANDA, C3sar (con la colaboraci3n de Jorge Le3n). «Comisiones investigadoras». En *Revista del Foro*, N.º 1, A3o XC, CAL, 2004. p. 265.

⁵³⁷ SCHNEIDER, citado por TORRES MURO, Ignacio. *Las comisiones parlamentarias de investigaci3n...*, *op. cit.* pp. 128.

Hemos realizado en los párrafos anteriores un análisis de los actos de las comisiones investigadoras que podrían ser objeto de control por parte de una autoridad judicial. Tal análisis quedaría incompleto si es que no se precisan los mecanismos de defensa a los cuales pueden recurrir las personas que sean afectadas por el ejercicio arbitrario de los poderes de las comisiones investigadoras.

En nuestro ordenamiento, la Constitución ha establecido una serie de procesos constitucionales en aras de salvaguardar la supremacía de la Constitución y la protección de los derechos fundamentales (artículo 200° de la Constitución).

Estos procesos constitucionales han sido desarrollados en el reciente Código Procesal Constitucional⁵³⁸. Sin embargo, no todos los procesos constitucionales que se han previsto en dicho Código son adecuados para la protección de los derechos fundamentales frente a actos violatorios de las comisiones investigadoras.

Consideramos que los procesos constitucionales más adecuados para tal fin son el amparo, hábeas corpus y hábeas data. Lógicamente la iniciación de dichos procesos dependerá, en buena medida del derecho fundamental que haya sido afectado por uno o más actos realizados por las comisiones investigadoras y que se pretenda proteger.

C1) Proceso constitucional de amparo

La doctrina mayoritaria es unánime en aceptar la procedencia del proceso constitucional de amparo frente a la vulneración, por parte de una comisión investigadora, de los derechos fundamentales protegidos por el proceso en mención⁵³⁹.

Así, cuando una comisión investigadora rompe la protección de la inviolabilidad y el secreto de los documentos privados y de las comunicaciones (artículo 37°-6 del Código Procesal Constitucional), cuando, producto de sus afirmaciones y conclusiones afecta el honor, la intimidad de las personas (artículo 37°-8 del Código Procesal Constitucional) o cuando desconoce el derecho a la tutela procesal efectiva (artículo 37°-16 del Código Procesal Constitucional), cabría que se interponga el proceso constitucional de amparo

540 .

C2) Proceso constitucional de hábeas corpus

El proceso constitucional de hábeas corpus será procedente: 1) cuando una comisión

⁵³⁸ Ley N.° 28237.

⁵³⁹ RUBIO LLORENTE, Francisco. *Derechos fundamentales y principios constitucionales (Doctrina jurisprudencial)*. Barcelona: Ariel, 1995. p. 715; NAVAS CASTILLO, Florentina. *La función legislativa y de control en Comisión parlamentaria: Comisiones de investigación y Comisiones legislativas permanentes con competencia legislativa plena*. Madrid: Colex, 2000. pp. 55-56; FIGUERUELO BURRIEZA, Ángela. «El control de la constitucionalidad de los actos parlamentarios». En *Reforma Judicial, Revista Mexicana de Justicia...*, op. cit. p. 228; JIMÉNEZ CAMPO, Javier. *Derechos fundamentales. Concepto y garantías*. Madrid: Editorial Trotta, 1999. p. 107; TORRES MURO, Ignacio. *Las comisiones parlamentarias de investigación...*, op. cit. p. 135; LANDA, César (con la colaboración de Jorge León). «Comisiones investigadoras». En *Revista del Foro...*, op. cit. pp. 265-266; COLAUTTI, Carlos E. «Las facultades de investigación del Poder Legislativo y la división de poderes». En *Revista Jurídica Argentina La Ley*, T. 1983-D, Buenos Aires, 1983, pp. 957-958; VERA SANTOS, José M. «Resoluciones parlamentarias y recurso de amparo». En <http://www.us/cidc/Ponencias/estabilidad/JoseManuelVera/.pdf>.

investigadora pretenda obtener declaraciones de los comparecientes mediante la violencia (artículo 25°-1 del Código Procesal Constitucional), 2) obligue a juramentar a los comparecientes o a autoincriminarse (artículo 25°-2 del Código Procesal Constitucional), 3) detenga o amenace con detener a una persona para hacerla comparecer sin contar con la respectiva orden judicial⁵⁴¹ (artículo 25°-7 del Código Procesal Constitucional), 4) no permita que el compareciente sea asistido por un abogado o no le permita elegirlo libremente (artículo 25°-12 del Código Procesal Constitucional), 5) cuando se trate de personas sometidas a antejuicio político, no siga el procedimiento establecido en el artículo 99° de la Constitución (artículo 25°-15 del Código Procesal Constitucional).

C3) Proceso constitucional de hábeas data

De modo similar a los dos procesos constitucionales anteriores, es posible iniciar un proceso constitucional de hábeas data, para impedir que una comisión parlamentaria de investigación haga de conocimiento público datos de carácter sensible o privados que afecten los derechos fundamentales de una persona (artículo 61°-2 del Código Procesal Constitucional).

C4) Proceso competencial

En cuanto al desarrollo paralelo de las investigaciones parlamentarias y las judiciales, el conflicto de competencias no puede darse porque, como ya dijimos en otro lugar del presente trabajo, ambas investigaciones se desarrollan en niveles muy distintos: aquélla se mueve en el plano de lo político, y éste en el ámbito jurisdiccional. Sus finalidades son, pues, distintas.

Sin embargo, dicho conflicto sí podría darse cuando la comisión investigadora quisiera convertir en objeto de su investigación una resolución judicial, la actuación de los jueces en un proceso judicial o un proceso judicial en sí mismo.

Y, en general, es del caso señalar que si el Parlamento, a través de una comisión de investigación buscara entrometerse en los ámbitos exclusivos de decisión que la Constitución atribuye a otros órganos del Estado (incluido el Poder Ejecutivo), es razonable que se recurra al proceso competencial (artículo 109° del Código Procesal Constitucional) para impedir la posible intromisión de las comisiones en las funciones exclusivas de otros órganos estatales⁵⁴².

⁵⁴⁰ ALONSO MÁS, M.^a José. *La fiscalización jurisdiccional de la actividad sin valor de ley de los parlamentos...*, op. cit. p. 219; TORRES MUÑOZ, Ignacio. «Actos internos de las Cámaras y recurso de amparo. Un comentario al auto del Tribunal Constitucional de 21 de mayo de 1984». En *Revista Española de Derecho Constitucional*, N.º 12, Año 4, septiembre-diciembre, Madrid, 1984. pp. 153 y ss; MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo. «El control por el Tribunal Constitucional de la actividad no legislativa del Parlamento». En *Revista de Administración Pública*, N.º 7, mayo-agosto, Madrid, 1985. pp. 79 y ss.

⁵⁴¹ EGUIGUREN PRAELI, Francisco. «Las comisiones de investigación parlamentaria». En su *Los retos de una democracia insuficiente*. Lima: Comisión Andina de Juristas-Fundación Friedrich Naumann, 1990. p. 257.

⁵⁴² ALONSO MAS, M.^a José. *La fiscalización jurisdiccional de la actividad sin valor de ley de los parlamentos...*, op. cit. p. 219.

3. A Modo de Conclusión

Las comisiones investigadores en nuestro ordenamiento están atribuidas, por la Constitución y el Reglamento del Congreso, de poderes especiales, que se concretan, básicamente, en el poder de comparecencia (*The power to send for persons*) y en el poder de recabar información (*The power to send for papers and records*).

En tal sentido, optando por el sistema de la *homologación total de poderes*, nuestro ordenamiento constitucional, ha dotado a las comisiones investigadoras de los mismos apremios de los que gozan las autoridades judiciales, provocando con ello una especie de «judicialización» del procedimiento de investigación parlamentaria.

Pero también es preciso decir que tales poderes no son absolutos, sino que están limitados, en primer lugar, por los derechos fundamentales y por la autonomía e independencia que la Constitución ha reconocido a otros órganos del Estado.

El hecho, no obstante, de que se impongan límites a los poderes de las comisiones de investigación, no excluye, totalmente, la posibilidad de que las comisiones puedan traspasar esos límites. En tal supuesto, es que se hace necesario que los actos de las comisiones parlamentarias de investigación estén sometidos a control jurisdiccional, sobre todo, cuando afecten los derechos fundamentales de las personas o la autonomía institucional de los demás órganos del Estado.

Conclusiones

1. Dentro del marco del principio de división de poderes, el control parlamentario o control político, el cual se ha convertido en la función primordial de los Parlamentos modernos, es uno de los instrumentos más importantes de control del Poder, en orden a garantizar los derechos fundamentales de las personas y a fortalecer el Estado constitucional democrático. No obstante su importancia, el funcionamiento del control parlamentario se ha visto afectado por una serie de factores que lo ha sumido en una situación de crisis.

2.El factor principal de tal crisis es la identificación del titular del control político con la mayoría que sustenta al Gobierno, con lo cual la legitimidad del propio Parlamento se ve seriamente afectada. En este sentido, es necesario que la oposición parlamentaria asuma consciente y responsablemente la titularidad del control parlamentario, pero no para realizar una oposición meramente obstruccionista o filibustera, cuando no pasiva, sino para desempeñar el rol de una oposición alternativa, es decir, que, además de formular críticas legítimas, propone alternativas viables a las propuestas del Gobierno; lo cual puede ser fortalecido, frente a los obstáculos que la mayoría siempre impone, a partir de consagrar jurídicamente, el derecho de la oposición para realizar dicho control, garantizándose, así, su tutela jurisdiccional.

3.El control parlamentario puede ser definido como aquel acto de naturaleza política realizada, por el cual la oposición democrática, a través de cualesquier actividad parlamentaria, controla la acción del Gobierno que, solo eventualmente, puede dar lugar a establecer la responsabilidad política del Gobierno. En tal sentido, el control parlamentario, en tanto control de naturaleza política, implica la consideración de tres

elementos que lo definen, a saber: la oposición parlamentaria democrática discrepante, la responsabilidad política difusa del Gobierno y la opinión pública en tanto destinatario de dicho control.

4. Las comisiones parlamentarias de investigación surgen como manifestación del poder implícito (*implied power*) de investigación de los Parlamentos y no como consecuencia de su reconocimiento expreso en la Constituciones de los Estados. Análogamente, en el Derecho constitucional peruano, las comisiones investigadoras surgen de modo extraconstitucional; es decir, el nombramiento de las primeras comisiones de encuesta precedió a su incorporación y reconocimiento en las constituciones peruanas, lo que no se produjo sino en la Constitución de 1920, y que ninguna de las constituciones peruanas que la han sucedido han omitido de considerarlas dentro de su texto constitucional.

5. Las comisiones de investigación son mecanismos de control político del Gobierno, antes que de información porque las comisiones investigadoras, dentro de un Estado constitucional democrático, no sólo se limitan a proporcionar información útil para que los Parlamentos puedan desarrollar otras funciones que les corresponde por atribución constitucional, sino que desempeñan un rol importante en orden a controlar el poder político y a fortalecer el sistema democrático.

6. Desde su incorporación en la *praxis* parlamentaria, y con anterioridad a su reconocimiento constitucional, las comisiones investigadoras se han vislumbrado siempre, en nuestro ordenamiento constitucional, como mecanismos de control político del Parlamento sobre el Gobierno. Ello se sustenta, además, por su ubicación sistemática, por razones normativas y por las facultades extraordinarias concedidas.

7. Las comisiones investigadoras son instrumentos de control político *ad hoc* de los cuales puede valerse, principalmente, la oposición parlamentaria democrática en orden a ejercer, efectivamente, el control del Gobierno y de la administración pública de la cual es responsable; para ello, pueden valerse de los poderes extraordinarios que la Constitución les reconoce a fin de determinar la responsabilidad política del Gobierno, como consecuencia de la investigación de un asunto de *interés público*.

8. El objeto de las comisiones parlamentarias de investigación está constituido por la actuación y funcionamiento del Poder Ejecutivo y de las entidades de la administración pública (*ámbito objetivo de control*), y por los actos que los funcionarios públicos realizan en el ejercicio de sus funciones (*ámbito subjetivo de control*). Sin embargo, el Parlamento no puede entrar directamente en estos ámbitos de control a través de una comisión de investigación, sino que debe hacerlo dentro del marco que establece la cláusula constitucional y reglamentaria «*cualquier asunto de interés público*».

9. Sin embargo, si el Parlamento procediera a la creación de comisiones de investigación considerando sólo dicha cláusula, corre el riesgo de afectar la independencia y la garantía institucional que la Constitución reconoce a otros órganos del Estado y a las entidades de la administración pública; además de vulnerar los derechos fundamentales de las personas. Esta situación se agrava porque el Reglamento del Congreso no ha previsto otros criterios (el único que prevé, el *interés público*, es demasiado amplio) para determinar cuándo el Parlamento puede nombrar una comisión

de investigación

10. Consideramos pertinente incorporar, junto al *test de razonabilidad*, los criterios de *complejidad, relevancia social y presunción de irregularidad* como elementos adicionales para una adecuada determinación, en cada caso concreto, del objeto de las comisiones de investigación y, en buena cuenta, para racionalizar el uso de las comisiones de investigación, tan recurridas y venidas a menos en la práctica parlamentaria peruana. De hecho, la incorporación del *test de la razonabilidad* y de los criterios mencionados contribuye, favorablemente, a determinar con mayor precisión el objeto de investigación de las comisiones,

11. Las comisiones investigadores en nuestro ordenamiento están premunidas, por la Constitución y el Reglamento del Congreso, de poderes especiales, que se concretan, básicamente, en el poder de comparecencia (*The power to send for persons*) y en el poder de recabar información (*The power to send for papers and records*). En tal sentido, en el texto, se ha optado por el *sistema de la homologación «total» de poderes*. Sin embargo, es evidente que las comisiones no pueden recurrir a todos los apremios que el ordenamiento reconoce a las autoridades judiciales.

12. Los poderes extraordinarios que la Constitución reconoce a las comisiones parlamentarias de investigación no son, en modo alguno, poderes absolutos. Ellos están limitados, en primer lugar, por los derechos fundamentales de las personas; y, en segundo lugar, por la autonomía e independencia que la Constitución ha reconocido a otros órganos del Estado. Lo cual, sin embargo, no excluye, totalmente, la posibilidad de que las comisiones puedan traspasar esos límites. En este supuesto, es necesario que los actos de las comisiones parlamentarias de investigación estén sometidos a control jurisdiccional, sobre todo, cuando afecten los derechos fundamentales de las personas o la autonomía de los órganos e instituciones del Estado.

Bibliografía

1. Libros

- AA.VV. IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. México D.F.: UNAM, 1992.
- AA.VV. Problemas actuales del control parlamentario (VI Jornadas de Derecho parlamentario-Enero de 1995). Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1997.
- AA.VV. Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría. III. Madrid: Civitas, 1991.
- AA.VV. Estudios en Homenaje al Doctor Héctor Fix-Zamudio en sus treinta años como investigador de las ciencias jurídicas. T. I. México D.F.: UNAM, 1988.
- AA.VV. *II Jornadas de Derecho parlamentario*. Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1985.
- Abanto Vásquez, Manuel. Los delitos contra la administración pública en el Código Penal peruano. Lima: Palestra Editores, 2.^a edición, 2003.
- Alonso de Antonio, José y Alonso de Antonio, Ángel. *Derecho parlamentario*.

- Barcelona: J.M. Bosch Editor, 1.^a edición, 2000.
- Alonso Más, M.^a José. *La fiscalización jurisdiccional de la actividad sin valor de ley de los Parlamentos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999.
- Álvarez Conde, Enrique. *Curso de Derecho constitucional II*. Madrid: Tecnos, 4.^a edición, 2003.
- Álvarez Osorio-Fernández, Carlos. *Teoría y práctica de la investigación parlamentaria en las Cortes Generales*. Cádiz: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz, 2000.
- Alzaga Villamil, Óscar (director). *Constitución española de 1978. T. VI*. Madrid: Edersa, 1989.
- Andreozzi, Manuel. *Facultades implícitas de investigación legislativa y privilegios parlamentarios*. Buenos Aires: Editora IDEA, 1943.
- Aragón Reyes, Manuel. *Constitución y control del poder*. Buenos Aires: Editorial Ciudad Argentina, 1995.
- Aragón Reyes, Manuel. *Constitución, democracia y control*, México D.F.: UNAM, 2002.
- Aranda Álvarez. Elviro. *Los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998.
- Ardant, Philippe. *Institutions politiques & Droit Constitutionnel*. Paris: LGDJ, 10.^e édition, 1998.
- Armagnague, Juan F. *Juicio político y jurado de enjuiciamiento*. Buenos Aires: Depalma, 1995.
- Balaguer Callejón, Francisco (coordinador). *Derecho constitucional. Vol II*. Madrid: Tecnos, 1999.
- Balaguer Callejón, María Luisa. *El derecho fundamental al honor*. Madrid: Civitas, 1992.
- Belaunde, Víctor Andrés. *El debate constitucional. Discursos en la Asamblea 1931-1932*. Lima: Talleres Gráficos P.L. Villanueva, 1966.
- Bernales Ballestros, Enrique. *La Constitución de 1993. Análisis comparado*. Lima: Constitución y Sociedad ICS-Rao Editora, 4.^a edición, 1998.
- Bicarretti di Rufia, Paolo. *Derecho constitucional*. Madrid: Tecnos, 3.^a edición, 1987.
- Bidart Campos, Germán y Walter F. Carnota. *Derecho constitucional comparado. T. II*. Buenos Aires: EDIAR, 2000.
- Bidart Campos, Germán. *Manual de Derecho constitucional argentino*. Buenos Aires: EDIAR, 1985.
- Bidegain, Carlos María. *El Congreso de los Estados Unidos de América. Derecho y prácticas legislativas*. Buenos Aires: Depalma, 1950.
- Bueno Rincón, Fabio. *El secreto bancario*. Santa Fe de Bogotá: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, 1997.
- Bustamante Alarcón, Reynaldo. *Derechos fundamentales y proceso justo*. Lima: Ara Editores, 2001.
- Cabo de la Vega, Antonio. *Lo público como supuesto constitucional*. México D.F.: UNAM, 1997.

-
- Cairo Roldán, Omar. *Justicia constitucional y proceso de amparo*. Lima: Palestra Editores, 2004.
- Cano Bueso, Juan. El «derecho de acceso a la documentación» de los diputados en el ordenamiento español. Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1996.
- Carpizo, Jorge y Carbonell, Miguel (coordinadores). *Derecho a la información y derechos humanos. Estudios en Homenaje al maestro Mario de la Cueva*. México D.F.: UNAM, 2000.
- Chirinos Soto, Enrique. *Constitución de 1993. Lectura y Comentario*. Lima: Nerman S.A., 2.^a edición, 1995.
- Da Silva Ochoa, Juan Carlos (coordinador). *Las comisiones parlamentarias*. Vitoria-Gasteiz: Parlamento Vasco, 1994.
- De Vergottini, Giuseppe. *Derecho constitucional comparado*. Madrid: Espasa Calpe, 1983.
- De Vergottini, Giuseppe. *Diritto costituzionale*. Padova: CEDAM, Terza edizione, 2001.
- Delgado-Guembes, César. *Qué parlamento queremos*. Lima: Cultural Cuzco Editores, 1992.
- Díaz, Elías. *Estado de Derecho y sociedad democrática*. Madrid: Taurus, 9.^a edición, 1998.
- Díez-Picazo, Luis María. *Sobre secretos oficiales*. Madrid: Civitas, 1998.
- Eguiguren Praeli, Francisco. *Estudios Constitucionales*. Lima: Ara Editores, 1.^a edición, 2002.
- Fernández Segado, Francisco. *El sistema constitucional español*. Madrid: Dykinson, 1992.
- Ferrero Costa, Raúl. *La democracia ¿en riesgo? Una respuesta constitucional*. Lima: Ediciones Luis Alfredo, 1.^a edición, 1993.
- Forsthoff, Ernst. *El Estado de la sociedad industrial*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1975.
- Gamarra Olivares, Ernesto. *Comisiones investigadoras. Poder fiscalizador del Congreso*. Lima: Ediciones del Congreso del Perú, 1999.
- García Belaunde, Domingo. *Esquema de la Constitución peruana*. Lima: Ediciones Justo Valenzuela, 1992.
- García Belaunde, Domingo y Planas, Pedro. *La Constitución traicionada. Páginas de una historia reciente*. Lima: Seglusa Editores, 1993.
- García de Enterría, Eduardo. *Democracia, jueces y control de la administración*. Madrid: Civitas, 5.^a edición, 2000.
- García de Enterría, Eduardo. *Democracia, ley e inmunidades del poder*. Lima: Palestra Editores, 2004.
- García Mahamut, Rosario. *Las comisiones parlamentarias de investigación en el Derecho constitucional español*. Madrid: McGraw-Hill, 1996.
- García Morillo, Joaquín y Montero Gibert, José. *El control parlamentario*. Madrid: Tecnos, 1984.

- García Morillo, Joaquín. *El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español*. Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1985.
- García Toma, Víctor. *Análisis sistemático de la Constitución peruana de 1993. T. II*. Lima: Fondo de Desarrollo Editorial de la Universidad de Lima, 1998.
- Garrarena Morales, Ángel (editor). *El Parlamento y sus transformaciones actuales*. Madrid: Tecnos, 1990.
- Gomes Canotilho, José. *Direito constitucional*. Coimbra: Almedina, 6.^a edición, 12.^a reimpresión, 1996.
- González-Trevijano, Pedro. *La inviolabilidad del domicilio*. Madrid: Tecnos, 1992.
- Gonzales, Gorki (editor). *Derecho y ciudadanía. Ensayos de interés público*. Lima: Fondo Editorial de la PUCP, 2002.
- Guastini, Riccardo. *Estudios de teoría constitucional*. México D.F.: UNAM-Fontamara, 2001.
- Gude Fernández, Ana. *Las comisiones parlamentarias de investigación*. Santiago de Compostela: Servicio de Publicaciones de la Universidad Santiago de Compostela, 2000.
- Häberle, Peter. *El Estado constitucional*. Lima-México D.F.: Fondo Editorial de la PUCP-UNAM, 2003.
- Häberle, Peter. *La libertad fundamental en el Estado constitucional*. Lima: MDC-Fondo Editorial de la PUCP, 1997.
- Haro, Ricardo. *Constitución, poder y control*. México D.F.: UNAM, 1.^a edición, 2002.
- Huerta Guerrero, Luis. *El debido proceso en las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Lima: CAJ, 2003.
- Jiménez Campo, Javier. *Derechos fundamentales. Concepto y garantías*. Madrid: Trotta, 1999.
- Kriele, Martin. *Introducción a la Teoría del Estado*. Buenos Aires: Ediciones Depalma, 1980.
- Landa, César. *Apuntes para una teoría democrática moderna en América Latina*. Lima: Fondo Editorial de la PUCP, 1994.
- Landa, César. *Derecho Político. Del Gobierno y la oposición democrática*. Lima: Fondo Editorial de la PUCP, 1990.
- Landa, César. *Teoría del Derecho Procesal Constitucional*. Lima: Palestra Editores, 2003.
- Landa, César. *Tribunal Constitucional y Estado democrático*. Lima: Palestra Editores, 2.^a edición corregida y aumentada, 2003.
- Leibholz, Gerhard. *Problemas fundamentales de la democracia moderna*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1973.
- Linde Paniagua, Enrique. *Constitucionalismo democrático (o los hombres en el centro del sistema político)*. Madrid: Colex, 2002.
- Loewestein, Karl. *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Ariel, 2.^a edición, 4.^a reimpresión, 1986.

-
- López Aguilar, Juan F. *Minoría y oposición en el parlamentarismo. Una aproximación comparativa*. Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1991.
- López Guerra, Luis y otros. *Derecho constitucional. Vol. I*. Valencia: tirant lo blanch, 3.^a edición, 1997.
- López Guerra, Luis. *El Poder Judicial en el Estado constitucional*. Lima: Palestra Editores, 2001.
- López Guerra, Luis. *Introducción al Derecho constitucional*. Valencia: tirant lo blanch, 1994.
- Luque Rázuri, Martín. Acceso a la información pública documental y regulación de la información secreta. Lima: Ara Editores, 2002.
- Maihofer, Werner y otros. *Manual de Derecho constitucional*. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, 1996.
- Massó Garrote, Marcos. Poderes y límites de la investigación parlamentaria en el Derecho constitucional español. Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 2001.
- Medina Rubio, Ricardo. *La función constitucional de las comisiones parlamentarias de investigación*. Madrid: Civitas-Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Alicante, 1994.
- Méndez Chang, Elvira. El control parlamentario de las atribuciones del Presidente en la celebración de los Convenios Ejecutivos Internacionales. Lima: Fondo Editorial de la PUCP, 1999.
- Mirkine-Guetzévich, Boris. *Modernas tendencias del Derecho constitucional*. Madrid: Reus, 1.^a edición, trad. al castellano de Santiago Álvarez-Gendín, 1934.
- Mora-Donatto, Cecilia. Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político. México D.F.: UNAM, 1998.
- Mora-Donatto, Cecilia (coordinadora). Relaciones entre Gobierno y Congreso. Memorias del VII Congreso Iberoamericana de Derecho constitucional. México D.F.: UNAM, 2002.
- Navas Castillo, Antonia. El control jurisdiccional de los actos parlamentarios sin valor de ley. Madrid: Editorial Colex, 2000.
- Navas Castillo, Florentina. La función legislativa y de control en Comisión parlamentaria: Comisiones de investigación y Comisiones legislativas permanentes con competencia legislativa plena. Madrid: Colex, 2000.
- Paniagua Corazao, Valentín. *Constitución, democracia y autocracia*. México D.F.: UNAM, 2004.
- Pareja Paz-Soldán, José. Derecho constitucional peruano y la Constitución de 1979. Apreciación y comentarios. Lima: Justo Valenzuela Editor, 1981.
- Pareja Paz-Soldán, José. *Derecho constitucional peruano*. Lima: Lumen, 2.^a edición, 1951.
- Pau I Vall, Francesc (coordinador). Parlamento y control del gobierno. (V Jornada de la Asociación de Letrados de Parlamentos). Pamplona: Aranzadi Editorial, 1998.
- Pease García, Henry. *La autocracia fujimorista. Del Estado intervencionista al Estado*

- mafioso*. Lima: Fondo Editorial de la PUCP-Fondo de Cultura Económica, 2003.
- Pellet Lastra, Arturo. *El poder parlamentario. Su origen, apogeo y conflictos*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1995.
- Pérez Luño, Antonio. *Los derechos fundamentales*. Madrid: Tecnos, 5.^a edición, 1993.
- Pérez Royo, Javier. *Curso de Derecho constitucional*. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, 7.^a edición, 2000.
- Pérez Serrano, Nicolás. *Tratado de Derecho político*. Madrid: Civitas, 2.^a edición, 1984, reimpresión de 1997.
- Portocarrero Hidalgo, Juan. *Delitos contra la administración pública*. Lima: Editorial Jurídica Portocarrero, 1996.
- Quispe Farfán, Fany. *La libertad de declarar y el derecho a la no incriminación*. Lima: Palestra Editores, 2002.
- Ramírez, Manuel (editor). *El Parlamento a debate*. Madrid: Trotta-Fundación Centro de Estudios Políticos y Constitucionales Lucas Mallada, 1997.
- Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española*. Madrid: 22.^a edición, 2001.
- Resigno, Ugo Giuseppe. *La responsabilità politica*. Milano-Dott: A Giuffré Editore, 1967.
- Rubio Correa, Marcial y Bernal, Enrique. *Constitución y sociedad política*. Lima: Mesa Redonda Editores, 1985.
- Rubio Correa, Marcial. *Estudio de la Constitución Política de 1993. Tomo 4*. Lima: Fondo Editorial de la PUCP, 1999.
- Rubio Llorente, Francisco. *Derechos fundamentales y principios constitucionales (Doctrina jurisprudencial)*. Barcelona: Ariel, 1995.
- Rubio Llorente, Francisco. *La forma del poder. (Estudios sobre la Constitución)*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.
- Ruiz Eldredge, Alberto. *La Constitución comentada de 1979*. Lima: s/e, 1980.
- Sáchica, Luis Carlos. *Nuevo constitucionalismo colombiano*. Santa Fe de Bogotá: Temis, 10.^a edición, 1992.
- Sagüés, Néstor Pedro. *Derecho procesal constitucional. T. 3. Acción de amparo*. Buenos Aires: Astrea, 2.^a edición, 1988.
- Sagüés, Néstor Pedro. *Elementos de Derecho constitucional. Tomo 2*. Buenos Aires: Astrea, 1993.
- San Martín Castro, César. *Derecho procesal penal. Vol. I*. Lima: Grijley, 1999.
- San Martín Castro, César; Caro Coria, Dino; Reaño Peschiera, José. *Delitos de tráfico de influencias, enriquecimiento ilícito y asociación para delinquir. Aspectos sustantivos y procesales*. Lima: Jurista Editores, 2002.
- Santaolalla López, Fernando. *Derecho parlamentario español*. Madrid: Editora Nacional, 1983.
- Schmitt, Carl. *Teoría de la Constitución*. Madrid: Alianza Editorial, 1992.
- Schneider, Hans Peter. *Democracia y Constitución*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991.

-
- Torres Bonet, María. Las comisiones de investigación, instrumentos de control parlamentario del gobierno. Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1998.
- Torres Muro, Ignacio. *Las comisiones parlamentarias de investigación*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998.
- Valadés, Diego. *Constitución y democracia*. México D.F.: UNAM, 1.^a reimpresión, 2002.
- Vanossi, Jorge Reinaldo. *Teoría constitucional. II*. Buenos Aires: Ediciones Depalma, 1976.
- Vidal Martín, Tomás. *El derecho al honor y su protección desde la Constitución española*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000.
- Villacorta Mancebo, Luis. *Hacia el equilibrio de poderes. Comisiones legislativas y robustecimiento de las Cortes*. Valladolid: Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Valladolid, 1989.
- Villamizar Mallarino, Ernesto. *El derecho al secreto bancario*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 1988.
- Villarán, Manuel Vicente. *Posición constitucional de los ministros en el Perú*. Lima: Colegio de Abogados de Lima-Cultural Cuzco Editores, 1994.

2.Artículos

- Abellán, Ángel Manuel. «El Parlamento como órgano de expresión de la opinión pública: la publicidad parlamentaria frente al secreto». En AA.VV. *IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México D.F.: UNAM, 1992.
- Aftalión, Enrique. «El empresario ante las leyes de agio y las comisiones parlamentarias de investigación». En *Revista Jurídica Argentina La Ley*, Tomo 93, enero-marzo, Buenos Aires, 1959.
- Aguiar de Luque, Luis. «La problemática del control en la actualidad». En Manuel Ramírez (editor). *El Parlamento a debate*. Madrid:Trotta-Fundación Centro de Estudios Políticos y Constitucionales Lucas Mallada, 1997.
- Aguiló Lucía, Luis. «El parlamento en el umbral del siglo XXI». En *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, N.º 4, extraordinario, Valencia, 1997.
- Alegre Martínez, Miguel Ángel. *La dignidad de la persona como fundamento del ordenamiento constitucional español*. León: Secretariado de Publicaciones de la Universidad de León, 1996.
- Alonso de Antonio, José. «El deber de secreto de los parlamentarios». En *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, N.º 76, Curso 1989-90, Madrid, 1990.
- Álvarez Álvarez, Leonardo. «Lealtad constitucional y partidos políticos». En *Teoría y Realidad Constitucional*, N.ºs 10-11, 2.º semestre 2002-1.º semestre 2003, UNED-Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 2003.

- Álvarez Osorio-Fernández, Carlos. «Las Comisiones de Investigación: Actos de control o instrumentos de información parlamentaria?». En AA.VV. *Problemas actuales del Control Parlamentario (VI Jornadas de Derecho Parlamentario-Enero de 1995)*. Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1997.
- Amorós Dorda, Francisco J. «Artículo 76. Comisiones de Investigación». En Óscar Alzaga Villaamil (director). *Constitución española de 1978. T. VI*. Madrid: Edersa, 1989.
- Aragón Reyes, Manuel. «El control como elemento inseparable del concepto de Constitución». En *Revista Española de Derecho Constitucional*, N.º 19, enero-abril, Madrid, 1987.
- Aragón Reyes, Manuel. «El control parlamentario como control político». En *Revista de Derecho Político*, N.º 23, Madrid, 1986.
- Aragón Reyes, Manuel. «La interpretación de la Constitución y el carácter objetivo del control jurisdiccional». En *Revista Española de Derecho Constitucional*, N.º 17, Madrid, 1986.
- Aragón Reyes, Manuel. «Sistema parlamentario, sistema presidencialista y dinámica entre los poderes del Estado». En Francesc Pau I Vall (coordinador). *Parlamento y control del gobierno. (V Jornada de la Asociación de Letrados de Parlamentos)*. Pamplona: Aranzadi Editorial, 1998.
- Aranda Álvarez, Elviro. «El procedimiento en las comisiones de investigación». En AA.VV. *Problemas actuales del control parlamentario (VI Jornadas de Derecho parlamentario-Enero de 1995)*. Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1997.
- Arce Janáriz, Alberto. «Creación, composición y órganos directivos de las comisiones parlamentarias». En Juan Carlos Da Silva Ochoa (coordinador). *Las comisiones parlamentarias*. Vitoria-Gasteiz: Parlamento Vasco, 1994.
- Arce Janáriz, Alberto. «Las comisiones de investigación en las Asambleas Autonómicas tras la aprobación del nuevo Código Penal». En *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, N.º 3, Publicaciones de las Cortes Valencianas, Valencia, 1997.
- Arévalo Gutiérrez, Alfonso. «Las comisiones de investigación de las Cortes Generales y de las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas». En *Revista Española de Derecho Constitucional*, N.º 43, Año XV, enero-abril, Madrid, 1995.
- Arévalo Gutiérrez, Alfonso. «Poderes de las Comisiones de Investigación para recabar información y documentación: el real Decreto-Ley 5/1944 de 29 de Abril». En AA.VV. *Problemas actuales del control parlamentario. VI Jornadas de Derecho parlamentario*. Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1997.
- Astarloa Huarte-Mendicoa, Ignacio y Cavero Gómez, Manuel. «Cuestiones resueltas y cuestiones pendientes en el régimen jurídico de las comisiones de investigación». En *Teoría y Realidad Constitucional*, N.º 1, Primer Semestre, UNED, Madrid, 1998.
- Bastida Freijedo, Francisco. «El control de gobierno en el Derecho comparado». En Manuel Ramírez (editor). *El Parlamento a debate*. Madrid: Trotta-Fundación Centro de Estudios Políticos y Constitucionales Lucas Mallada, 1997.
- Bianchi, Alberto. «Los poderes de investigación del Congreso. Fundamento constitucional, contenido y límites». En *Revista Jurídica Argentina La Ley*, Tomo

- 1985-D, Buenos Aires, 1985.
- Blancas Bustamante, Carlos. «El Poder Ejecutivo Presidencial». En *Pensamiento Constitucional*, N.º 3, Año III, MDC-Fondo Editorial de la PUCP, Lima, 1996.
- Bottari, Carlo. «La investigación parlamentaria en el ordenamiento constitucional portugués». En *Revista Vasca de Administración Pública*, N.º 15, mayo-agosto, España, 1986.
- Cairo Roldán, Omar. «El juicio político en el Perú». En *Justicia constitucional y proceso de amparo*. Lima: Palestra Editores, 2004.
- Califano, Licia. «Los instrumentos de control en las Asambleas Regionales en la experiencia italiana». En Francesc Pau I Vall (coordinador). *Parlamento y control del gobierno*. (V Jornada de la Asociación de Letrados de Parlamentos). Pamplona: Aranzadi Editorial, 1998.
- Carmona Contreras, Ana. «Los efectos de la convalidación parlamentaria del Decreto-Ley. Análisis crítico». En Francesc Pau I Vall (coordinador). *Parlamento y control del gobierno*. (V Jornada de la Asociación de Letrados de Parlamentos). Pamplona: Aranzadi Editorial, 1998.
- Carranza, Octavio. «Poder de Investigación del Congreso». En *Revista de la Universidad Nacional de Córdoba*, N.º 1-2, Año II, Segunda Serie, marzo-junio, Argentina, 1961.
- Carrillo López, Marc. «El control parlamentario de las normas del Gobierno con rango de ley». En AA.VV. *Problemas actuales del control parlamentario (VI Jornadas de Derecho parlamentario-Enero de 1995)*. Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1997.
- Carvajal Victorica, Juan. «Comisiones parlamentarias de investigación». En *Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración*, T. 54, Montevideo, 1956.
- Castelló Boronat, Fernando. «El control parlamentario: las preguntas al Presidente del Gobierno». En *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, N.º 4, extraordinario, Valencia, 1997.
- Cavero, Manuel. «Control parlamentario y Poder Judicial». En AA.VV. *Problemas actuales del control parlamentario (VI Jornadas de Derecho parlamentario-Enero de 1995)*. Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1997.
- Cayo Rivera-Schreiber, Jimena. «Investigaciones parlamentarias y judiciales: sus implicancias al realizar duplicidad de funciones». En *Revista Derecho & Sociedad*, N.º 21, Año XIV, Lima, 2003.
- Ciriero Sotelo, Francisco. «La no comparecencia y el falso testimonio ante las comisiones de investigación. Análisis del Art. 205 del Código Penal». En *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, N.º 13, Publicaciones de las Cortes Valencianas, Valencia, 2002.
- Colautti, Carlos E. «Las facultades de investigación del Poder Legislativo y la división de poderes». En *Revista Jurídica Argentina La Ley*, T. 1983-D, Buenos Aires, 1983.
- Conde-Pumpido Ferreiro, Cándido. «Las relaciones de las Cortes Generales con el Ministerio Fiscal». En AA.VV. *II Jornadas de Derecho parlamentario*. Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1985.

- De Vega, Pedro. «El principio de publicidad parlamentaria y su proyección constitucional». En *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, N.º 43, enero-febrero, Madrid, 1985.
- De Vega, Pedro. «Parlamento y opinión pública». En Manuel Ramírez (editor). *El Parlamento a debate*. Madrid: Trotta-Fundación Centro de Estudios Políticos y Constitucionales Lucas Mallada, 1997.
- De Vergottini, Giuseppe. «La función de control en los parlamentos de fin de siglo». En AA.VV. *Problemas actuales del control parlamentario (VI Jornadas de Derecho parlamentario-Enero de 1995)*. Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1997.
- Delgado Guembes, César. «La investidura: ¿Confianza en la política del Gobierno, o en el Presidente de la República?». En César Landa y Julio Faúndez (editores). *Desafíos constitucionales contemporáneos*. Lima: Fondo Editorial de la PUCP-MDC y University of Warwick, 1.ª edición, 1996.
- Dorado Frías, Fernando. «El control parlamentario de la política exterior». En AA.VV. *Problemas actuales del control parlamentario (VI Jornadas de Derecho parlamentario-Enero de 1995)*. Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1997.
- Dupas, Alain. «Las comisiones en la Asamblea Nacional francesa». En Juan Carlos da Silva Ochoa (coordinador). *Las comisiones parlamentarias*. Vitoria-Gasteiz: Parlamento Vasco, 1994.
- Eguiguren Praeli, Francisco. «Algunas consideraciones sobre las comisiones investigadoras parlamentarias». En *Derecho PUCP*, N.º 41, diciembre, Lima, 1987.
- Eguiguren Praeli, Francisco. «Comisiones investigadoras parlamentarias, antejuicio político y responsabilidad del Presidente de la República. Las novedades en el Anteproyecto de Reforma Constitucional». En *Ius et Veritas*, N.º 25, Año XIII, Lima, 2002.
- Eguiguren Praeli, Francisco. «Algunas consideraciones sobre las comisiones investigadoras parlamentarias». En *Derecho PUCP*, N.º 41, diciembre, Lima, 1987.
- Eguiguren Praeli, Francisco. «El derecho fundamental a no autoincriminarse y su aplicación ante comisiones investigadoras del Congreso». En *Estudios Constitucionales*. Lima: Ara Editores, 1ª. Edición, 2002.
- Eguiguren Praeli, Francisco. «La prevalencia del deber de la Defensoría del Pueblo de proteger los derechos fundamentales frente a la obligación de suministrar información a las autoridades judiciales: alcances y límites». En *Estudios Constitucionales*. Lima: Ara Editores, 1ª. Edición, 2002.
- Eguiguren Praeli, Francisco. «La relaciones entre gobierno y parlamento: la particularidad del régimen presidencial en el Perú». En *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano T.I.*, Konrad Adenauer-Stiftung, Montevideo, 2004.
- Eguiguren Praeli, Francisco. «Las comisiones de investigación parlamentaria: alcances, atribuciones y funcionamiento». En *Los retos de una democracia insuficiente*. Lima: CAJ-Fundación Friedrich Naumann, 1990.
- Elice Navarro, José M. «El desarrollo de las instituciones parlamentarias en el nuevo Reglamento del Congreso». En *La Constitución de 1993: Análisis y comentarios II*.

-
- Serie Lecturas sobre Temas Constitucionales*, CAJ, diciembre, Lima, 1995.
- Elvira Perales, Ascensión. «Comisión de Investigación en el *Bundestag*. Un estudio de jurisprudencia». En *Revista Española de Derecho Constitucional*, N.º 19, Madrid, 1987.
- Embid Irujo, Antonio. «El control parlamentario del Gobierno y el principio de la mayoría parlamentaria. Algunas reflexiones». En *Revista de las Cortes Generales*, N.º 25, Madrid, 1992.
- Espín Templado, Eduardo. «El control de la actividad normativa del Gobierno». En Ángel Garrorena Morales (editor). *El Parlamento y sus transformaciones actuales*. Madrid: Tecnos, 1990.
- Fernández Maldonado, C. Guillermo. «El control parlamentario sobre tratados internacionales». En *Lecturas sobre Temas Constitucionales*, N.º 7, CAJ, Lima, 1991.
- Fernández Sarasola, Ignacio. «El control parlamentario y su regulación en el ordenamiento español». En *Revista Española de Derecho Constitucional*, N.º 60, Año 20, septiembre-diciembre, Madrid, 2000.
- Fernández Segado, Francisco. «Dignidad de la persona, orden valorativo y derechos fundamentales en el ordenamiento constitucional español». En *Revista Española de Derecho Militar*, N.º 65, enero-junio, Madrid, 1995.
- Fernández-Viagas Bartolomé, Plácido. «La comparecencia de los ciudadanos ante las Comisiones de Investigación de las Asambleas Legislativas». En *Revista de las Cortes Generales*, N.º 27, Madrid, 1992.
- Figueruelo Burrieza, Ángela. «El control de la constitucionalidad de los actos parlamentarios». En *Reforma Judicial, Revista Mexicana de Justicia*, N.º 1, enero-junio, UNAM, México D.F., 2003.
- Fraile Clivillés, Manuel. «Las Cortes Generales y el Poder Judicial». En AA.VV. *II Jornadas de Derecho parlamentario*. Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1985.
- García Belaunde, Domingo. «¿Antejudio, acusaciones constitucional, juicio político?». En *Revista Jurídica del Perú*, N.º 55, Año LIV, marzo-abril, Trujillo, 2004.
- García Fernández, Javier. «La función de control del parlamento sobre el gobierno. Notas sobre su configuración jurídica». En *Revista de las Cortes Generales*, N.º 31, Madrid, 1994.
- García Herrera, Miguel. «Mayoría, minoría y control parlamentario». En *Problemas actuales del control parlamentario. (VI Jornadas de Derecho parlamentario)*. Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1995.
- García Mahamut, Rosario. «Publicidad parlamentaria y comisiones de investigación». En AA.VV. *Problemas actuales del control parlamentario (VI Jornadas de Derecho parlamentario-Enero de 1995)*. Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1997.
- García Martínez, María. «La actividad legislativa del parlamento como mecanismo de control político». En *Revista de la Cortes Generales*, N.º 14, Segundo Cuatrimestre, Madrid, 1988.
- García Morillo, Joaquín. «Algunos aspectos del control parlamentario». En Ángel

- Garrorena Morales (editor). *El parlamento y sus transformaciones actuales*. Madrid: Tecnos, 1990.
- García Morillo, Joaquín. «Principio de autonomía y control parlamentario: el supuesto de las comisiones de investigación». En *Revista Vasca de Administración Pública*, N.º 44-1, España, 1996.
- García Roca, Javier. «Del principio de la división de poderes». En *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, N.º 108, abril-junio, Madrid, 2000.
- García Soriano, Vicenta. «Utilización de la legislación delegada y su control parlamentario. Aplicación practica durante el periodo 1989-1984». En AA.VV. *Problemas actuales del control parlamentario (VI Jornadas de Derecho parlamentario-Enero de 1995)*. Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1997.
- García-Trevijano Garnica, Ernesto. «Materias clasificadas y control parlamentario». En AA.VV. *Problemas actuales del control parlamentario (VI Jornadas de Derecho parlamentario-Enero de 1995)*. Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1997.
- Garrorena Morales, Ángel. «Algunas sugerencias para renovar la función de control». En Francesc Pau I Vall (coordinador). *Parlamento y control del gobierno . (V Jornada de la Asociación de Letrados de Parlamentos)*. Pamplona: Aranzadi Editorial, 1998.
- Gonzales, Gorki. «Interés público e institucionalidad democrática: investigación para la acción». En Gorki Gonzales (editor). *Derecho y ciudadanía. Ensayos de interés público*. Lima: Fondo Editorial de la PUCP, 2002.
- González Pérez, Jesús. «El control jurisdiccional de los actos del Jefe de Estado». En AA.VV. *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría. III*. Madrid: Civitas, 1991.
- Goya Paz, César. «El Poder Judicial y las comisiones legislativas investigadoras de delitos. Posibilidad de amparo contra ciertos excesos». En *Revista Jurídica Argentina La Ley*, Tomo 103, julio-setiembre, Buenos Aires, 1961.
- Granados Calero, Francisco. «El control del Ejecutivo en las Cortes Valencianas». En *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, N.º 4 extraordinario, Valencia, 1997.
- Gutiérrez Gutiérrez, Ignacio. «Sobre el control parlamentario de los decretos legislativos». En AA.VV. *Problemas actuales del control parlamentario (VI Jornadas de Derecho parlamentario-Enero de 1995)*. Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1997.
- Informe. «Comisión de Investigación sobre incompatibilidades y tráfico de influencias. Competencias procedimentales de actuación y medios legales a su alcance». En *Revista de las Cortes Generales*, N.º 14, Madrid, 1988.
- Jiménez Díaz, Andrés. «Comisiones de investigación, intimidad e información tributaria». En *Revista Española de Derecho Constitucional*, N.º 60, Año 20, setiembre-diciembre, Madrid, 2000.
- Jiménez Mayor, Juan. «Las relaciones Parlamento-Ejecutivo y el sistema legislativo. Algunas explicaciones en torno a la crisis política peruana». En *Pensamiento Constitucional*, N.º 1, Año I, MDC-Fondo Editorial de la PUCP, Lima, 1994.

- Landa, César (con la colaboración de Jorge León). «El control parlamentario en la Constitución Política de 1993: balance y perspectiva». En *Pensamiento Constitucional*, N.º 10, Año X, MDC-Fondo Editorial de la PUCP, Lima, 2003.
- Landa, César (con la colaboración de Jorge León). «Comisiones investigadoras». En *Revista del Foro*, N.º 1, Año XC, CAL, 2004.
- Landa, César (con la colaboración de Jorge León). «Antejuicio político». En *Diálogo con la Jurisprudencia*, N.º 64, enero, Lima, 2004.
- Landa, César. «Garantías constitucionales en el proceso contra los magistrados del Tribunal Constitucional». En *Revista Peruana de Derecho Procesal*, N.º 1, Lima, 1997.
- Landa, César. «Los decretos de urgencia en el Perú». En *Pensamiento Constitucional*, N.º 9, Año IX, MDC-Fondo Editorial de la PUCP, Lima, 2003.
- Landa, César. «Observación electoral e interés público en el Perú». En Gorki Gonzales (editor). *Derecho y ciudadanía. Ensayos de interés público*. Lima: Fondo Editorial de la PUCP, 2002.
- Landa, César. «Poder legislativo y control político en la Constitución de 1993». En Landa, César. *Derecho Constitucional 1 (Selección de Textos)*. Lima: Facultad de Derecho de la PUCP, 2001.
- Landa, César. «Sobre las relaciones entre la comisiones investigadoras del Congreso y el Poder Judicial: el caso de los vídeos de la corrupción». En *Revista Bibliotecal*, N.º 4, Año 3, CAL, Lima, 2002.
- Landa, César. «Dignidad de la persona humana». En *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, N.º 7, julio-diciembre, México D.F., 2002.
- Linares Quintana, Segundo. «Límites constitucionales de la facultad de investigación del Congreso». En *Revista Jurídica Argentina La Ley*, Tomo 1984-D, Buenos Aires, 1984.
- López Guerra, Luis. «El titular del control parlamentario». En AA.VV. *Problemas actuales del control parlamentario (VI Jornadas de Derecho Parlamentario-Enero de 1995)*. Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1997.
- López Guerra, Luis. «La función del control de los parlamentos». En Ángel Garrorena Morales (editor). *El parlamento y sus transformaciones actuales*. Madrid: Tecnos, 1990.
- Maluenda Verdú, Rafael. «Control del Gobierno: la interpelación». En *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, N.º 4 extraordinario, Valencia, 1997.
- Marco Marco, Joaquín. «Las preguntas parlamentarias: las preguntas de interés general al presidente del Ejecutivo». En Francesc Pau I Vall (coordinador). *Parlamento y control del gobierno. (V Jornada de la Asociación de Letrados de Parlamentos)*. Pamplona: Aranzadi Editorial, 1998.
- Martín Ríos, María del Pilar. «Secreto de Estado y derecho de defensa». En *Revista peruana de Derecho Procesal*, N.º VII, Lima, 2004.
- Martín-Retortillo Baquer, Lorenzo. «De la separación y control de los poderes en el sistema constitucional español». En *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*,

- N.º 4, septiembre-diciembre, Madrid, 1989.
- Martín-Retortillo Baquer, Lorenzo. «El control por el Tribunal Constitucional de la actividad no legislativa del Parlamento». En *Revista de Administración Pública*, N.º 7, mayo-agosto, Madrid, 1985.
- Méndez López, Luis A. «Preguntas e interpelaciones: problemática y propuestas de solución». En *Pensamiento Constitucional*, N.º 7, Año VII, MDC-Fondo Editorial de la PUCP, Lima, 2000.
- Moncada Zapata, Juan Carlos. «En Colombia no existen comisiones de investigación parlamentaria». En Cecilia Mora-Donatto (coordinadora). *Relaciones entre Gobierno y Congreso. Memorias del VII Congreso Iberoamericana de Derecho constitucional*. México D.F.: UNAM, 2002.
- Montoya Chávez, Victorhugo. «Sistematizando las acusaciones constitucionales». En *Revista Jurídica del Perú*, N.º 58, Año LIV, setiembre-octubre, Trujillo, 2004.
- Mora-Donatto, Cecilia. «El Parlamento de la Europa Comunitaria: organización y funcionamiento». En *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, N.º 99, Año XXXIII, Nueva Serie, mayo-agosto, México D.F., 2000.
- Mora-Donatto, Cecilia. «Instrumentos constitucionales para el control parlamentario». En *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, N.º 4, enero-junio, México D.F., 2001.
- Murillo Ferrol, Francisco. «Publicidad parlamentaria». En *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, N.º 74, Curso 1988-1989, Madrid, 1989.
- Nava Gomar, Salvador. «Información reservada». En *Revista de Derecho Comparado de la Información*, N.º 4, Vol. I, julio-diciembre, México D.F., 2004.
- Ortecho Villena, Julio. «Corrupción y juicio político». En *Revista Jurídica del Perú*, N.º 36, Año LII, julio, Trujillo, 2002.
- Osés Abando, Josu. «Interpelaciones y preguntas; sugerencias para su reforma». En *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, N.º 5, Valencia, 1998.
- Oyhanarte, Julio. «La comisión investigadora de la Provincia de Buenos Aires: la independencia del Poder Judicial, la autonomía de la Provincia y las facultades investigadoras de la Legislatura». En *Revista Jurídica Argentina La Ley*, Tomo 80, octubre-diciembre, Buenos Aires, 1955.
- Paniagua Corazao, Valentín. «Acusación constitucional, antejuicio o juicio político». En *La Constitución de 1993: Análisis y comentarios II. Serie Lecturas sobre Temas Constitucionales*, CAJ, diciembre, Lima, 1995.
- Paniagua Corazao, Valentín. «Antejuicio Político y la justiciabilidad de los actos político-jurisdiccionales del Congreso: el caso de la destitución de los miembros del Tribunal Constitucional». En *Constitución, democracia y autocracia*. México D.F.: UNAM, 2004.
- Paniagua Corazao, Valentín. «La justiciabilidad de los actos político-jurisdiccional del Congreso». En *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, N.º 3, CEPC, Madrid, 1999.
- Pau I Vall, Francesc. «Las comisiones de investigación como instrumentos de control del gobierno en el Parlamento de Cataluña». En Francesc Pau I Vall (coordinador).

- Parlamento y control del gobierno*. (V Jornada de la Asociación de Letrados de Parlamentos). Pamplona: Aranzadi Editorial, 1998.
- Paz Sánchez-Manzano, María. «La separación de poderes y el modelo presidencial estadounidense». En Francesc Pau I Vall (coordinador). *Parlamento y control del gobierno*. (V Jornada de la Asociación de Letrados de Parlamentos). Pamplona: Aranzadi Editorial, 1998.
- Pérez Serrano Jáuregui, Nicolás. «Materias secretas y reservadas: un límite al derecho a la información en el parlamento?». En Ángel Garrorena Morales (editor). *El Parlamento y sus transformaciones actuales*. Madrid: Tecnos, 1990.
- Pérez Tremps, Pablo. «El control parlamentario de la política exterior». En Ángel Garrorena Morales (editor). *El Parlamento y sus transformaciones actuales*. Madrid: Tecnos, 1990.
- Pérez-Serrano Jáuregui, Nicolás. «Materias secretas y reservadas: ¿un límite al derecho a la información en el Parlamento?». En AA.VV. *Problemas actuales del control parlamentario (VI Jornadas de Derecho parlamentario-Enero de 1995)*. Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1997.
- Prado Maillard, José. «Nuevos paradigmas de la separación de poderes». Ponencia presentada en el *Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, UNAM, México D.F., 03 de febrero de 2004.
- Quintana López, Tomás. «El control jurisdiccional de las decisiones parlamentarias». En AA.VV. *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría. III*. Madrid: Civitas, 1991.
- Quiroga Lavié, Humberto. «La protección de la intimidad y la regulación del secreto». En Jorge Carpizo y Miguel Carbonell (coordinadores). *Derecho a la información y derechos humanos. Estudios en Homenaje al maestro Mario de la Cueva*. México D.F.: UNAM, 2000.
- Ramella, Pablo. «Comisiones investigadoras del Congreso». En AA.VV. *Estudios en Homenaje al Doctor Héctor Fix-Zamudio en sus treinta años como investigador de las ciencias jurídicas*. T. I. México D.F.: UNAM, 1988.
- Reboredo I Civeira, Rosa. «Más allá del control parlamentario, el impulso político». En Francesc Pau I Vall (coordinador). *Parlamento y control del gobierno*. (V Jornada de la Asociación de Letrados de Parlamentos). Pamplona: Aranzadi Editorial, 1998.
- Rouzaut, Adolfo. «El privilegio parlamentario y las comisiones parlamentarias investigadoras». En *Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral*, N.º 36-37, Año VII, Tercera Época, Santa Fe, Argentina, 1942.
- Rubio Correa, Marcial. «Las sanciones que impone el Congreso según el artículo 100 de la Constitución». En *Revista Jurídica del Perú*, N.º 27, Año LI, octubre, Trujillo, 2001.
- Rubio Llorente, Francisco. «El control parlamentario». En *La forma del poder. (Estudios sobre la Constitución)*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.
- Ruiz Molleda, Juan C. «El control parlamentario de los decretos de urgencia en el Perú». En *Pensamiento Constitucional*, N.º 7, Año VII, MDC-Fondo Editorial de la PUCP, Lima, 2000.
- Sagüés, Néstor Pedro. «El control del Congreso sobre el Presidente en Argentina.

- Normas y realidades». En *Ius et Praxis*, Derecho en la Región, , N.º 1, Año 8, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Talca, Talca, 2002.
- Sagüés, Néstor Pedro. «Formas de gobierno: aproximaciones a una teoría del control parlamentario sobre el Poder Ejecutivo». En *Lecturas Constitucionales Andinas*, N.º 2, CAJ, Lima, 1993.
- Sagüés, Néstor Pedro. «Relaciones Ejecutivo-Legislativo». En *Ius et Praxis*, Revista de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad de Lima, N.º 25, junio, Lima, 1995.
- Sainz Moreno, Fernando. «Control parlamentario sobre el ejercicio de la función jurisdiccional». En *AA.VV. Problemas actuales del control parlamentario (VI Jornadas de Derecho parlamentario- Enero de 1995)*. Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1997.
- Salgado Pesantes, Hernán. «Teoría y práctica del control político. El juicio político en la Constitución ecuatoriana». En *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, T. I.*, Konrad Adenauer-Stiftung, Montevideo, 2004.
- San Martín Castro, César «El procedimiento penal por delitos contra la administración pública». En San Martín Castro, César; Caro Coria, Dino; Reaño Peschiera, José. *Delitos de tráfico de influencias, enriquecimiento ilícito y asociación para delinquir. Aspectos sustantivos y procesales*. Lima: Jurista Editores, 2002.
- Santamaría Pastor, Juan A. «La actividad del Gobierno y de la administración pública como objeto de control parlamentario». En *AA.VV. Problemas actuales del control parlamentario (VI Jornadas de Derecho parlamentario- Enero de 1995)*. Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1997.
- Santaolalla López, Fernando. «La problemática de control y la ciencia del Derecho Constitucional». En *Revista de las Cortes Generales*, N.º 1, Madrid, 1987.
- Santistevan de Noriega, Jorge. «La infracción constitucional: una institución polémica en el Perú». En *Diálogo con la Jurisprudencia*, N.º 64, enero, Lima, 2004.
- Soria Luján, Daniel. «La necesidad de tipificar las infracciones a la Constitución de los altos funcionarios públicos». En *Diálogo con la Jurisprudencia*, N.º 63, diciembre, Lima, 2003.
- Torres Bonet, María. «Las comisiones de investigación y el Poder Judicial». En *AA.VV. Problemas actuales del control parlamentario (VI Jornadas de Derecho parlamentario-Enero 1995)*. Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1997.
- Torres del Moral, Antonio. «Pasado y presente del Parlamento». En Cecilia Mora-Donatto (coordinadora). *Relaciones entre Gobierno y Congreso*. México D.F.: UNAM, 2002.
- Torres Muro, Ignacio. «Actos internos de las Cámaras y recurso de amparo. Un comentario al auto del Tribunal Constitucional de 21 de mayo de 1984». En *Revista Española de Derecho Constitucional*, N.º 12, Año 4, septiembre-diciembre, Madrid, 1984.
- Torres Muro, Ignacio. «El control jurisdiccional de los actos parlamentarios en Inglaterra». En *Revista Española de Derecho Constitucional*, N.º 43, Año XV, enero-abril, Madrid, 1995.

- Ugaz Sánchez-Moreno, José. «Un año de lucha anticorrupción: Balance de la Procuraduría Ad Hoc». En <http://www.idl.org.pe/idlrev/revistas/143/pag.28.htm>.
- Valega García, César. «La responsabilidad política del gobierno en la Constitución de 1993». En *Lecturas sobre Temas Constitucionales*, N.º 10, CAJ, Lima, 1994.
- Vanossi, Jorge Reinaldo. «El poder de investigación del Congreso nacional». En *Boletín Mexicano de Derecho comparado*, N.º 27, Año IX, septiembre-diciembre, Nueva Serie, México D.F., 1976.
- Vasallo, Efraín. «La mal comprendida “reserva” de la investigación preliminar del delito». En *Revista Bibliotecal*, N.º 6, Año 4, marzo, CAL, Lima, 2003.
- Vera Santos, José M. «Resoluciones parlamentarias y recurso de amparo». En <http://www.us/cidc/Ponencias/estabilidad/JoseManuelVera/.pdf>.
- Villacorta, Luis. «A propósito de la delegación legislativa y sus posibilidades de control». En Francesc Pau I Vall (coordinador). *Parlamento y control del gobierno . (V Jornada de la Asociación de Letrados de Parlamentos)*. Pamplona: Aranzadi Editorial, 1998.
- Visiedo Mazón, Francisco. «La cuestión de confianza: singularidad de su regulación en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad valenciana». En *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, N.º 4 extraordinario, Valencia, 1997.
- Yanes Herreros, Aureliano. «Mociones, interpelaciones y preguntas». En Francesc Pau I Vall (coordinador). *Parlamento y control del gobierno . (V Jornada de la Asociación de Letrados de Parlamentos)*. Pamplona: Aranzadi Editorial, 1998.
- Zeh, Wolfgang. «Informe sobre la organización, las funciones y el procedimiento de las comisiones en el Bundestag». En Juan Carlos Da Silva Ochoa (coordinador). *Las comisiones parlamentarias*. Vitoria-Gasteiz: Parlamento Vasco, 1994.

3. Jurisprudencia constitucional

- Sentencia del Tribunal Constitucional. Expediente N.º 0004-2004-AI/TC.
- Sentencia del Tribunal Constitucional. Expediente N.º 0004-2004-AI/TC (acumulados).
- Sentencia del Tribunal Constitucional. Expediente N.º 0090-2004-AA/TC.
- Sentencia del Tribunal Constitucional. Expediente N.º 0006-2003-AI/TC.
- Sentencia del Tribunal Constitucional. Expediente N.º 1219-2003-HD/TC.
- Sentencia del Tribunal Constitucional. Expediente N.º 3283-2003-AA/TC.
- Sentencia del Tribunal Constitucional. Expediente N.º 0012-2003-AI/TC.
- Sentencia del Tribunal Constitucional. Expediente N.º 007-2002-AI/TC.
- Sentencia del Tribunal Constitucional. Expediente N.º 979-2001-HD/TC.

4.Documentos

Adjuntía de Asuntos Constitucionales de la Defensoría del Pueblo. Informe sobre la aplicación de las garantías del debido proceso al ámbito de las investigaciones parlamentarias. Lima, marzo de 2003.

Comisión Principal de Constitución de la Asamblea Constituyente 1978-1979.

Congreso de la República. *Diario de los Debates. Debate constitucional. Pleno-1993*. T. II. Lima: Publicación Oficial, 1998.

5.Revistas y diarios

La Gaceta, Órgano Informativo del Congreso de la República, N.º 159, Año IV, 19 de noviembre, Lima, 2000. p. 3.

La Gaceta, Órgano Informativo del Congreso de la República, N.º 331, Año VII, 8 de mayo, Lima, 2004. pp. 6-7.

Ojo Ciudadano en el Congreso. Boletín Informativo del CONSODE, N.º 2, Año 1, septiembre, CAJ-CONSODE, Lima, 2003.

Diario *El Comercio*. «Mantilla guardó silencio sobre origen de cuentas». Edición del martes, 15 de abril de 2003. p. A5.