



PONTIFICIA  
UNIVERSIDAD  
CATÓLICA  
DEL PERÚ

**Escuela de Posgrado**

**Maestría en Derecho Constitucional**

**“El control político en el Congreso de la República. Las comisiones investigadoras.”**

**Tesis para optar el grado académico de Magíster en  
Derecho Constitucional que presenta:**

**Mónica Sheila Villavicencio Rivera**

**Miembros del Jurado:**

**Enrique Bernales Ballesteros (Asesor)**

**José Cairo Roldán**

**Magno García Chávarri**

**Lima – 2014**

# El control político en el Congreso de la República. Las comisiones investigadoras.

## Introducción

1. Antecedentes.
2. ¿Qué es el control político?
3. Hipótesis de trabajo.
4. Metodología.
5. Estructura del trabajo.

## Capítulo Primero

### Síntesis histórica de las comisiones investigadoras.

1. Desarrollo de los mecanismos de control político en el ámbito constitucional peruano.
2. Desarrollo histórico-legislativo.
  - 2.1 Constituciones políticas.
3. Las comisiones de investigación en el marco de las Constituciones Políticas de 1979 y 1993.
4. ¿Qué es el interés público?
5. Atribuciones y límites de la investigación al amparo del artículo 180 de la Constitución de 1979.
  - 5.1 Reglamento Interior de las Cámaras Legislativas.
  - 5.2 Reglamento Interior del Senado.
  - 5.3 Reglamento de la Cámara de Diputados.
  - 5.4 Reglamento del Congreso Constituyente Democrático.
  - 5.5 Comisiones investigadoras conformadas.
  - 5.6 Síntesis histórica de la labor de las comisiones investigadoras.
    - 5.6.1 Período parlamentario 1980-1985. Comisión investigadora de las responsabilidades derivadas de los

créditos otorgados por el Banco Agrario del Perú a las empresas agrarias del país.

5.6.2 Período parlamentario 1985-1990. Comisión investigadora de los remates de la liquidación de los activos del BIC y BANCOPER.

5.6.3 Período parlamentario 1990-1992. Comisión investigadora de las irregularidades en la Caja de Beneficios y Seguridad Social del Pescador.

5.6.4 Período parlamentario 1992-1995. Comisión investigadora de los contratos entre la CPV S.A. y American Express y Chemical Bank sobre las naves Mantaro y Pachitea.

5.7 Balance críticos de los periodos parlamentarios 1980 a 1995.

6. Atribuciones y límites de la investigación al amparo del artículo 97 de la Constitución Política de 1993.

6.1 Reglamento del Congreso de la República.

6.2 Comisiones investigadoras conformadas.

6.3 Síntesis histórica de la labor de las comisiones investigadoras.

6.3.1 Período parlamentario 1995-2000. Comisión investigadora del otorgamiento de pensiones a los ex Diputados, ex Senadores y ex Congresistas en aplicación del Decreto Ley 20530.

6.3.2 Período parlamentario 2000-2006. Comisión investigadora para analizar los delitos económicos financieros perpetrados en el periodo 1990 al 2001, en el proceso de privatización, el uso de recursos del Estado para el salvataje de empresas bancarias y no bancarias, licitaciones públicas, el uso de recursos públicos para conformar una red de corrupción, el uso de la SUNAT y Aduanas como mecanismo de chantaje y presión o de evasión tributaria y el mal uso de donaciones y otras ayudas recibidas, entre otros.

6.3.3 Período parlamentario 2006-2011. Comisión investigadora de las razones de la crisis que afronta la práctica del deporte en el país, especialmente el fútbol.

## Capítulo Segundo

### Estudio de caso

1. Comisión investigadora para esclarecer la eliminación de importantes archivos digitales almacenados en dos dispositivos USB de propiedad de la ex funcionaria de la Empresa Business Track (BTR) Giselle Giannotti, por una supuesta manipulación acaecida el 4 de mayo de 2009 dentro de la bóveda del despacho de la juez provisional María Martínez.
2. Antecedentes de la materia investigada.
  - 2.1 Labor de investigación del Congreso de la República.
  - 2.2 Actividad del Ministerio Público, la Policía Nacional y el Poder Judicial.
3. Pedido de investigación de la materia de estudio.
  - 3.1 Orden cronológico.
  - 3.2 Aprobación de la actividad de investigación.
    - 3.2.1 Admisión a debate.
    - 3.2.2 Aprobación de las Mociones de Orden del Día.
4. Conformación de la comisión investigadora.
5. Instalación de la comisión investigadora.
6. Elaboración y aprobación de Plan de Actividades.
7. Naturaleza reservada de las sesiones.
8. Actividades realizadas.
  - 8.1 Sesiones de trabajo.
  - 8.2 Visitas realizadas.
  - 8.3 Participación en audiencia judicial.
  - 8.4 Reuniones de trabajo.
  - 8.5 Pedidos de información.
  - 8.6 Levantamiento del secreto bancario y de la reserva tributaria.
    - 8.6.1 Información registrada en los anexos del Informe Final en mayoría.
    - 8.6.2 Prerrogativas para levantar el secreto bancario y la reserva tributaria.
9. Informe preliminar.
10. Informe final.
  - 10.1 Informes en mayoría y minoría.

11. Aprobación del informe final.
  - 11.1 Costo de la investigación.

### **Capítulo Tercero**

#### **Balance crítico del sistema de investigación parlamentaria.**

1. Balance crítico.
  - 1.1 Dimensión real del control.
  - 1.2 ¿Para qué sirve la comisión de investigación?
  - 1.3 Eficacia.
2. Recomendaciones para un mejor procedimiento de la labor de investigación.
  - 2.1 Aprobación de la actividad de investigación.
  - 2.2 Instalación y elección de Mesa Directiva.
  - 2.3 Elaboración y aprobación de Plan de Trabajo.
  - 2.4 Elaboración y aprobación de Reglamento Interno.
  - 2.5 Publicidad de las sesiones.
  - 2.6 Comparecencia obligatoria al seno de la comisión.
  - 2.7 Obtención de información.
    - 2.7.1 Pedidos de información.
    - 2.7.2 Acceso a información privilegiada.
    - 2.7.3 Solicitud de orden de captura. ¿Es arbitrario el procedimiento de la solicitud de orden de captura por parte de las comisiones de investigación?
  - 2.8 Duración de la investigación.
    - 2.8.1 Plazo de vigencia.
  - 2.9 Informe final.
    - 2.9.1 Contenido.

### **Conclusiones**

### **Bibliografía**



## El control político en el Congreso de la República. Las comisiones investigadoras.

### INTRODUCCION

#### 1. Antecedentes.

A decir de Sánchez Agesta<sup>1</sup> la función estatal de control, específica y diferenciada de las otras tres funciones fundamentales del Estado<sup>2</sup>, es de data relativamente reciente en la ciencia del derecho constitucional y es fruto más de la práctica, y de la experiencia que de las especulaciones constitucionales teóricas como dice Schmitt.<sup>3</sup>

Así, el control parlamentario importa desde el siglo XVI; dado que el origen del parlamento se vincula con la función de quitarle prerrogativas al rey, en particular en el aspecto presupuestario. Más en el siglo XVII aparecen conceptos tales como: frenos recíprocos, controles recíprocos, a ser aplicados entre los principales sujetos del poder. Y en 1688 se determinó que el Parlamento controlara el desempeño gubernativo del entonces Ejecutivo.

A comienzos del siglo XVIII, tanto en Francia como en Inglaterra, se dieron los primeros síntomas de la existencia de instrumentos de control parlamentario; los mismos que se consolidaron durante los años 1830 y 1848 en la llamada Monarquía de Julio<sup>4</sup>. Más es a partir del año 1875 que se desarrollan dentro del cuerpo de los reglamentos de las cámaras legislativas. Siendo luego Montesquieu quien insiste en la necesidad que le *pouvoir arrête le pouvoir*<sup>5</sup>, como eje central de la división de poderes; en la que el control es valoración del contrapeso y del funcionamiento del sistema político.

<sup>1</sup> SANCHEZ AGESTA, Luis. *Derecho Constitucional Comparado*. Madrid: Nacional, 1973, p.46.

<sup>2</sup> Legislación, administración y justicia.

<sup>3</sup> SCHMITT, Karl. *Teoría de la Constitución*. México: Nacional, 1952, pp. 213-214.

<sup>4</sup> En 1830, Luis Felipe se convierte en Rey de Francia tras la revolución del 27, 28 y 29 de julio de dicho año.

<sup>5</sup> El poder contiene el poder.

En el ámbito de las monarquías constitucionales, a partir del año 1918, la práctica del control parlamentario se impulsó teniendo como inicio la exención del jefe de Estado, y siendo solamente el Consejo de Ministros (en virtud de la figura del refrendo ministerial) el que podía ser objeto del mismo<sup>6</sup>. Ergo, la titularidad del Poder Ejecutivo se entendía como una derivación de la existencia del parlamento; un comité delegado, en el entendido que aquel es el único órgano representativo de la soberanía nacional. Dada esta acepción, el control político, en el contexto parlamentario europeo hasta mediados del siglo pasado, era entendido como la facultad fiscalizadora del órgano superior sobre las acciones de un gobierno cuya existencia y legitimidad se deriva indirectamente de la voluntad popular. Se entendía que un gobierno sólo adquiere legitimidad en la proporción que es fiscalizado por un Parlamento que garantiza política y constitucionalmente la obediencia al mandato del elector.

Es de verse, entonces, que la concepción del ejercicio del control del Parlamento no sólo tenía como asidero la necesidad de efectivizar las limitaciones impuestas por la Constitución, sino también partía de la noción que aquel era un órgano superior que debía fiscalizar a un mandatario que tenía como condición sine qua non acatar la voluntad popular. Debemos precisar, en este punto, que la función de control, dentro de este contexto, es entendida como la facultad para nombrar, conservar, o destituir al gobierno. Ello bajo la noción que el Parlamento tuvo como origen la reacción popular frente al poder del monarca; un orden distinto que - derivado de la voluntad popular – sustentaba el sistema democrático.

En la década del cuarenta, como consecuencia de la democratización de los sistemas políticos europeos y de la aparición del sistema parlamentario racionalizado<sup>7</sup>, el parlamento empezó a ejecutar funciones de dirección de acción política como, por ejemplo, el voto de censura constructiva, con la finalidad de aminorar los efectos «negativos» del control parlamentario que ocasionaban la inestabilidad del gobierno. La pretensión no era otra que superar un estado de cosas en el cual la utilización de un procedimiento de control parlamentario produciría como consecuencia, con

---

<sup>6</sup> Modelos de esta etapa se encuentran en las constituciones de las incipientes naciones de Alemania, Austria, Checoslovaquia y Polonia, al haber establecido la responsabilidad expresa del gobierno ante el parlamento

<sup>7</sup> Se entiende como el régimen en el cual el gobierno tiene la mayoría asegurada en el parlamento.

demasiada frecuencia, la caída de un gobierno. Lo que provocaría una inestabilidad gubernamental casi igual a aquella que produce la ausencia de control o la impunidad.

En el ámbito de la evolución del control político, Sánchez Agesta<sup>8</sup> diferenció a las funciones de gobierno, control y responsabilidad. Duverger<sup>9</sup>, a su vez, distinguió los poderes estatales de decisión, ejecución, consulta y control. Y Loewenstein<sup>10</sup> señaló una nueva dinámica de la división del poder por medio de las funciones de decidir, ejecutar y controlar, las cuales son cada vez más compartidas. Queda claro, entonces, que en tanto la Constitución estipula limitaciones, y define mecanismos para controlar las funciones de los poderes del Estado, debemos entender, en principio, que la práctica del control supone la forma más idónea para garantizar la legitimidad y actualidad del estado democrático (ambas sustentadas en el respeto a los límites y competencias estatuidos).

En tal sentido, la Constitución es entonces la norma jurídica que estatuye los controles, no sólo –en un estado democrático– para definir el equilibrio de poderes sino también para establecer una gama de limitaciones y mecanismos de control para el ejercicio de aquel. Por ello, convenimos en lo dicho por Siegan: «La adopción de una constitución es el evento político más importante en la historia de un país. En ese proceso las personas ceden sus derechos a un mecanismo que, a partir de ese momento, podrá ejercer control sobre ellos».<sup>11</sup>

## 2. ¿Qué es control político?

A tenor de Loewenstein, el control asume dos formas: a) sobre la base de la distribución del poder, y b) por negación del poder. En el primer caso, se refiere a la necesidad que un acuerdo sea adoptado por dos o más detentadores del poder, y en el segundo cuando un detentador del poder puede disolver un acto de otro detentador. Deteniéndonos en la primera clasificación, es importante destacar que una subdivisión

---

<sup>8</sup> SANCHEZ AGESTA, Luis. ob. cit., p. 49.

<sup>9</sup> DUVERGER, Maurice. *Instituciones Políticas y Derechos Constitucional*. Sexta edición. Barcelona: Ariel, 1980, pp. 124-125.

<sup>10</sup> LOEWENSTEIN Karl, *Teoría de la Constitución*, Barcelona: Ariel. 1982, p. 62 y ss.

<sup>11</sup> SIEGAN, Bernard. *Reforma Constitucional*. Lima: CITEI, 1993, p.9.

importante es la que hace referencia a la existencia de controles interorganos cuando un poder vigila a otro u otros, y de controles intraorganos cuando un órgano fiscaliza internamente. Subdivisión que tiene su razón de ser en la necesaria fiscalización que debe darse – según Loewenstein – en el plano horizontal existente entre el aparato estatal y la sociedad, y de la cual sustenta el autor se derivan los mecanismos de control parlamentario a los que denomina controles políticos de rutina.

Por su parte Montero Gibert y García Morillo, sostienen que el Parlamento es el nexo mediador entre el titular de la soberanía y el equipo gobernante, y que el control parlamentario supone el único medio posible para que la ciudadanía en su calidad de titular de la soberanía, ejerza un control continuo a los gobernantes<sup>12</sup>. Señalando luego que «El control parlamentario puede ser también necesario, es decir, determinado por la Constitución o por la ley, y es en mayor medida eventual, esto es potestativo del órgano parlamentario o de sus componentes. Finalmente, el control parlamentario es, por su propia naturaleza, un control de oportunidad»<sup>13</sup>. Para luego definirlo «como la actividad parlamentaria encaminada, a través de una multiplicidad de mecanismos, a la comprobación de la actividad del poder ejecutivo y a la verificación de su adecuación a los parámetros establecidos por el Parlamento»<sup>14</sup>.

Por otro lado, en tanto para Sánchez Agesta<sup>15</sup> el control implica la facultad para limitar (y un poder para influenciar o impedir) el ejercicio del poder, Aragón<sup>16</sup> sostiene que la idea común en las diferentes concepciones del control parlamentario es limitar el uso del poder así como garantizar el equilibrio del mismo, sin perjuicio de que también permite la efectivización de otros controles posteriores.

Y Santaolalla refiere que:

---

<sup>12</sup> MONTERO GIBERT, José Ramón y GARCIA MORILLO, Joaquín. *El Control Parlamentario*. Madrid: Tecnos, 1984, p. 21

<sup>13</sup> MONTERO GIBERT, José Ramón y GARCIA MORILLO, Joaquín. ob. cit., p. 28

<sup>14</sup> MONTERO GIBERT José Ramón y GARCIA MORILLO Joaquín. ob. cit., p. 35

<sup>15</sup> SANCHEZ AGESTA, Luis. loc. cit., p.49 y ss.

<sup>16</sup> ARAGON, Manuel. *Constitución y Control del Poder. Introducción a una teoría constitucional del control*. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina, 1995, p. 60 y ss.

(...) La tercera función típica de los Parlamentos ha sido y es la de control. (...) constituye una actividad que un sujeto (el controlante) ejerce sobre otro (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. (...) Este control parlamentario tiene como parámetro de referencia los grandes principios o valores de la Constitución y el programa político de Gobierno, sobre el que gira la relación de confianza, pieza basilar de toda la vida parlamentaria.<sup>17</sup>

Lo que para nosotros queda claro es que la función legislativa no es la única atribución del Parlamento. Si bien ese fue su primer rol (tarea a la que Santo Tomás de Aquino llamó *principalem actus regis*) hoy en día el Parlamento tiene el deber funcional –dado que representa de manera inmediata al pueblo y por ende a la soberanía popular – de convertirse en el censor nato de las actividades y los actos del gobierno en virtud de la defensa de los derechos, intereses y aspiraciones de la sociedad en su conjunto. Así, debe valerse de los distintos mecanismos de control que prevé la Constitución en la búsqueda del necesario equilibrio del uso del poder, con la finalidad de exigir responsabilidad a la Administración Pública y a sus funcionarios públicos, teniendo como único límite el determinado por: las prerrogativas parlamentarias y el interés del Estado.

Ergo, entendemos que nos encontramos frente al conjunto de mecanismos generados constitucionalmente para: a) verificar si la actuación del órgano controlado se adecúa a los parámetros que informan su actividad; y b) corregir o sancionar políticamente la eventual conculcación de los mencionados parámetros. Un eventual problema radica en el hecho que al ser el ámbito de aplicación del control parlamentario los actos o actividades del gobierno o de la administración pública que afecten al ciudadano, a los intereses ciudadanos, al interés público, directa o indirectamente, prima el carácter político del agente y con aquel la valoración subjetiva y de oportunidad que impera al momento de su aplicación. Por ello, se hace referencia al control político.

Reiteramos, entonces, las palabras de Maquiavelo «Sería necesario hacer a un mismo tiempo dos cosas que parecen incompatibles, es decir, limitar en tanto punto el poder

---

<sup>17</sup> SANTAOLALLA LOPEZ, Fernando. Derecho Parlamentario Español. Madrid: Editorial Nacional, 1983, pp. 198-199.

que el que es depositario suyo no pudiera abusar de él, y por otra parte, impedirle extenderse, sin que esta sujeción le hiciera perder nada de su actividad»<sup>18</sup>.

Consideramos también que pese al tiempo transcurrido aún sigue vigente lo dicho por Duverger: «(...) los parlamentarios tienen un poder de control sobre el Gobierno. Para esto pueden emplearse muchos medios (...)»<sup>19</sup>. Ello, porque la búsqueda de la mayor eficacia en los actos del Gobierno, a través del ejercicio del control, permite no sólo una mayor gobernabilidad (entendiendo a esta última como el entramado de mecanismos identificados con la participación ciudadana, el control fiscal y parlamentario y otros principios inherentes a la limitación del poder y el equilibrio de los poderes<sup>20</sup>) sino también el equilibrio de poderes.

Definitivamente, en virtud de la racionalización de la responsabilidad gubernamental, la noción actual del control se aleja de la idea de un mecanismo cuya finalidad es sancionar o destituir a un gobierno. La evolución manifestada se dirige hacia determinar cuáles son las bases de la relación entre el parlamento y el gobierno. Lejos está la acepción europea primigenia que entendía que un órgano superior fiscalizaba con la única finalidad de derribar al gobierno, y que sólo era aplicable a los órganos y no sobre normas.

Hoy, en una época en la cual en el presidencialismo no se da una separación rígida de los poderes, y en la cual también se acepta la figura del control para dicha forma de gobierno, consideramos que corresponde el ejercicio del control a la minoría parlamentaria que no busca la destitución o remoción del gobierno ni la aplicación de sanciones inmediatas, sino una correcta fiscalización de las acciones del gobierno y la posibilidad de puniciones mediatas o futuras, así como evidenciar los errores por acción u omisión en que se haya incurrido. La sanción (sea penal, política o ciudadana) no forma parte del control, es consecuencia de éste. Y en tal sentido, compartimos lo que Montero Gibert y García Morillo dicen:

---

<sup>18</sup> MAQUIAVELO, Nicolás. *El Príncipe*. Madrid: Espasa-Calpe, 1964, p. 163.

<sup>19</sup> DUVERGER, Maurice. ob. cit., p. 131.

<sup>20</sup> PLANAS Pedro, *Politik*. Lima: Fundación Hanns Seidel, 1996, p. 21.

(...) el control parlamentario no consiste en la imposición de sanciones, y que, por lo tanto, no es función de los medios de control el imponer sanciones al Gobierno, sino sólo permitir que se confronte la actividad del ejecutivo con los parámetros parlamentarios y, eventualmente, que se influya sobre su actuación futura <sup>21</sup>.

### 3. Hipótesis de trabajo

Teniendo en consideración que la hipótesis implica una explicación tentativa de la materia investigada, la línea de trabajo será la siguiente:

Si bien las comisiones de investigación constituyen un instrumento colegiado de información, de carácter temporal, que permite ejercer el control parlamentario respecto a asuntos de interés público, en busca de poner en funcionamiento los mecanismos que permitan determinar la responsabilidad de los infractores a las Constitución y las leyes, la labor investigadora que ha venido realizando el Congreso de la República ha devenido en una función que responde a una agenda manejada por los medios de comunicación social, sobre la base de la coyuntura política, y busca la imposición de sanciones ajenas a la naturaleza del control político que ostenta.

### 4. Metodología

En la primera parte de este trabajo de investigación –compuesta por los dos primeros capítulos- se utiliza el método histórico-descriptivo que nos sirve de base para conocer la evolución y características de la actividad realizada por las comisiones investigadoras, dada la riqueza de la información obtenida. En tanto en la segunda parte, nos referimos al tercer capítulo, realizaremos un análisis crítico de la labor investigadora tomando como punto de partida el Reglamento del Congreso de la República.

Asimismo, teniendo en consideración que la labor de investigación requiere de data suficiente (propia de la actividad de las comisiones de investigación) que permita comprender el desarrollo de las pesquisas realizadas, y en tanto ésta no ha sido

---

<sup>21</sup> MONTERO GIBERT, José Ramón y GARCIA MORILLO, Joaquín. ob. cit., p. 55.

compilada anteriormente (y es vasta) se presentará un conjunto de cuadros que coadyuven a esquematizar y comprender la labor parlamentaria realizada.

## 5. Estructura del trabajo

Creemos en la necesidad de la vigencia del control político por cuanto no bastan las elecciones generales políticas libres sino que aquellas deben conjugarse con una debida separación de funciones y un Congreso fuerte, sólido, en el que las minorías tengan voz y sobretodo el voto suficiente para ejercitar los precitados mecanismos de control. Por ello, el presente trabajo tiene como finalidad realizar un estudio de la labor de control realizada en el Congreso Peruano, por medio de las comisiones investigadoras conformadas, durante los períodos parlamentarios 2006 al 2011. Han sido ciento setenta y tres (173) las comisiones investigadoras conformadas desde julio de 1980 a julio de 2011, y es necesario conocer los resultados y el desempeño de la función constitucional que ostentan las comisiones investigadoras para ejercer control político.

Sobre este último aspecto, el siguiente cuadro da a conocer un criterio cualitativo de que nos permite conocer de forma general el curso de la actividad investigadora. Como podemos advertir, el Congreso de la República, por medio del Pleno, acusa un mayor número de comisiones investigadoras en su etapa bicameral. Signo que podría demostrarnos que en aquellos tiempos la minoría parlamentaria gozó de mayores o mejores prerrogativas, y que el ejercicio del control político – en lo que respecta a este instrumento- depende directamente de la fuerza de la mayoría parlamentaria (que si bien no se manifiesta a plenitud en los últimos años logra su posicionamiento por medio de consensos políticos).

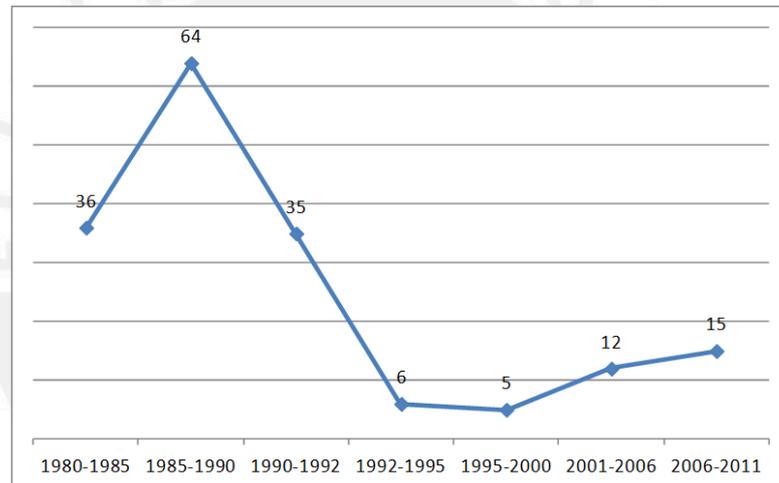
### CUADRO N°1 COMISIONES INVESTIGADORAS DE 1980 A 2011

		PERIODO PARLAMENTARIO						
		1980-1985	1985-1990	1990-1992	1992-1995	1995-2000	2001-2006	2006-2011
Congreso de la República	Cámara de Diputados	20	40	22				
	Cámara de Senadores	16	24	13				
Congreso Constituyente Democrático					6			
Congreso de la República						5	12	15
TOTAL POR PERIODO PARLAMENTARIO		36	64	35	6	5	12	15
TOTAL GENERAL		173						

Elaboración propia

Fuente: Archivo General del Congreso de la República

**CUADRO N° 2  
COMISIONES INVESTIGADORAS DE 1980 A 2011(2)**



Elaboración propia

Fuente: Archivo General del Congreso de la República

El primer capítulo constituye una presentación de una síntesis histórico legal para la conformación de comisiones investigadoras en nuestro medio. Presentaremos el desarrollo normativo, en el ámbito constitucional, y reglamentario del Congreso de la República, de siete comisiones investigadoras. Se busca con ello dar a conocer el marco competencial y la labor de aquellas, desde 1980 al 2011.

En el segundo capítulo, se analiza el accionar de la «Comisión investigadora para esclarecer la eliminación de importantes archivos digitales almacenados en dos dispositivos USB de propiedad de la ex funcionaria de la Empresa Business Track (BTR) Giselle Giannotti, por una supuesta manipulación acaecida el 4 de mayo de

2009 dentro de la bóveda del despacho de la juez provisional María Martínez». Ello con el objeto de conocer: (i) cuáles fueron los motivos que impulsaron el pedido de investigación; (ii) las consideraciones utilizadas para establecer la existencia de interés público; y (ii) los alcances de la investigación.

Finalmente, el tercer capítulo presenta un balance crítico del sistema de investigación parlamentaria, y el estudio del artículo 88 del Reglamento del Congreso de la República.



## CAPITULO PRIMERO

## Síntesis histórica legislativa de las comisiones investigadoras.

«La comisión de investigación<sup>22</sup> es, a decir de Fernando Santaolalla, un instrumento reforzado de información, y según Biscarretti un medio de control continuado. (...) tiene el encargo de investigar los actos o actividades de la Administración Pública, o de particulares, que afecten directamente al Estado o a la sociedad. (...) su actividad se centra en las acciones de servidores públicos<sup>23</sup> o particulares, que se realicen en perjuicio del interés público, no conjuguen con las buenas costumbres y el orden público, o tengan como consecuencia el desmedro del bien común o la seguridad nacional»<sup>24</sup>.

Es un órgano del Congreso de carácter temporal, cuya conformación es solicitada por un grupo minoritario, e integrado en forma multipartidaria. Cuenta con facultades excepcionales que permiten el ejercicio de control parlamentario, sobre asuntos de interés público, por medio del acopio y valoración de la información obtenida. Tiene como finalidades esenciales: a) Asegurar el uso idóneo de recursos públicos; b) Garantizar la transparencia de la función pública (cumplimiento de Constitución y leyes); c) Asegurar el conocimiento de la actividad pública y privada sobre asuntos de interés público; y d) Controlar y fiscalizar la gestión pública (operaciones y resultados).

### 1. Desarrollo de los mecanismos de control político en el ámbito constitucional peruano.

<sup>22</sup> «(...) pueden distinguirse cuatro tipos fundamentales. Primero, las encuestas de tipo personal que son las destinadas a descubrir o aclarar las circunstancias de algún miembro de las Cámaras... Segundo, las de tipo jurisdiccional que son las desarrolladas en el ejercicio de las competencias jurisdiccionales que en determinados casos corresponden a las Cámaras... Tercero, las de control o dirigidas a comprobar la actuación del Poder Ejecutivo en alguna materia y a permitir, en su caso, la exigencia de responsabilidad política.... Cuarto, las de finalidad legislativa, esto es, las que buscan conocer algún aspecto de la realidad práctica, social o económica con vistas a su ulterior tratamiento o reforma legislativa». SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando. ob.cit., p. 163.

<sup>23</sup> A los efectos de la Ley N° 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública, se considera como servidor público a todo funcionario, servidor o empleado de las entidades de la Administración Pública, en cualquiera de los niveles jerárquicos sea éste nombrado, contratado, designado, de confianza o electo que desempeñe actividades o funciones en nombre o al servicio del Estado.

<sup>24</sup> Congreso de la República. Comisión de Fiscalización y Contraloría. Informe Final de la Comisión de Fiscalización encargada de Investigar sobre la concesión del servicio fijo local otorgada a la empresa Telecomunicaciones Hemisféricas S.A.C.2005. <http://www.congreso.gob.pe/comisiones/2004/fiscalizacion/informes/inf-telesfericas-final.pdf>  
Nota: Mónica Villavicencio Rivera tuvo la calidad de asesora de la Comisión de Fiscalización y Contraloría, y fue la encargada de realizar y redactar el precitado informe. Se presenta el texto con la finalidad de dar a conocer el concepto que se utiliza en el Congreso de la República sobre la materia.

El Perú ha tenido doce textos constitucionales (1823, 1826, 1828, 1834, 1839, 1856, 1860, 1867, 1920, 1933, 1979 y 1993) sin que estemos tomando en cuenta documentos que en nuestra historia han cumplido un rol similar<sup>25</sup>. Y ya desde el inicio de la era republicana los legisladores –quizá inspirados por Rousseau– estatuyeron los límites del ejercicio del poder por parte del Ejecutivo. El artículo 73 de la Constitución de 1823<sup>26</sup> establecía que todos los actos de la administración del Presidente debían ser suscritos por el Ministerio de Estado en el despacho respectivo, y que el incumplimiento de ello ocasionaba la ilegitimidad del mismo. Y en las Constituciones de 1823<sup>27</sup> y 1828<sup>28</sup> encontramos antecedentes de la acusación constitucional por medio del juicio político. Mas es a partir de 1856<sup>29</sup> (consolidándose en 1960<sup>30</sup>) que este control también se dirige hacia el Consejo de Ministros, al dejar de tener un carácter consultivo, en razón de la imposición del voto deliberativo y debido a que el Presidente debía actuar de acuerdo con la opinión de sus ministros.

De otro lado, el primer antecedente de la interpelación ministerial aparece esbozado en el artículo 103<sup>31</sup> de la Constitución de 1860, y en el artículo 88 de la Constitución

<sup>25</sup> Reglamento Provisional del año 1821, dado por el General José de San Martín; Estatuto Provisional del año 1822 dado por Simón Bolívar; Constitución Política del Estado Sud Peruano de 1839; Constitución Política del Estado Nor peruano de 1839; Ley fundamental de la Confederación Perú-boliviana del año 1839; Estatuto Provisorio dado por la Convención Nacional de 1855; Estatuto Provisorio expedido por Nicolás de Piérola en 1879.

<sup>26</sup> Artículo 73.- Todos los actos de su administración serán suscritos por el Ministro de Estado en el despacho respectivo. El que careciera de esta circunstancia se reputará como un dimanado de este Poder.

<sup>27</sup> Artículo 15.- La fidelidad de la Constitución, la observancia de las leyes, y el respeto a las autoridades, comprometen de tal manera la responsabilidad de todo peruano, que cualquiera violación en estos respectos lo hacen delincuente.

Artículo 59.- En las acusaciones criminales contra los Diputados no entenderá otro Juzgado ni Tribunal que el Congreso, conforme a su Reglamento Interior; y mientras permanezcan las sesiones del Congreso, no podrán ser demandados civilmente, ni ejecutados por deudas.

<sup>28</sup> Artículo 22.- Tiene igualmente el deber de acusar ante el Senado al Presidente y Vicepresidente, a los miembros de ambas Cámaras, a los Ministros de Estado, y a los Vocales de la Corte Suprema de Justicia por delitos de traición, atentados contra la seguridad pública, concusión, infracciones de la Constitución; y en general por todo delito cometido en el ejercicio de sus funciones a que esté impuesta pena infamante. (Cámara de Diputados)

Artículo 31º.- Es atribución especial del Senado conocer si ha lugar a formación de causa en las acusaciones que haga la Cámara de Diputados, debiendo concurrir el voto unánime de los dos tercios de los Senadores existentes para formar sentencia.

<sup>29</sup> Artículo 92.- Las Ordenes y decretos del Presidente se firmarán por cada Ministro en sus respectivos ramos, sin cuyo requisito no serán obedecidos.

<sup>30</sup> Artículo 99.- Las órdenes y decretos del Presidente se firmarán por cada Ministro en sus respectivos ramos, sin cuyo requisito no serán obedecidos.

<sup>31</sup> Artículo 103.- Los Ministros pueden presentar al Congreso, en todo tiempo, los proyectos de ley que juzguen convenientes; y concurrir a los debates del Congreso, o de cualquiera de las Cámaras; pero deben retirarse antes de la votación. Concurrirán, igualmente, a la discusión, siempre que el Congreso, o cualquiera de las Cámaras los llame; y tanto en este caso, como en el anterior, contestarán a las interpelaciones que se les hicieren.

de 1867<sup>32</sup> se reconoce el voto de censura, primigeniamente señalado en el artículo 37 de la ley del 17 de noviembre de 1856<sup>33</sup>. Agregándose constitucionalmente la cuestión de confianza recién por medio de la Constitución de 1933<sup>34</sup><sup>35</sup>.

Ahora bien, luego de la incorporación de la mayoría de los elementos de control mencionados, a fines del siglo diecinueve se generan las primeras comisiones investigadoras. Un primer antecedente lo encontramos en el año 1872 al haberse nombrado una comisión fiscal para evaluar los contratos, operaciones financieras, concesiones y premios que se hubiesen celebrado y otorgado durante el gobierno de Balta, y un segundo precedente formal se ubica por medio de la ley del 25 de noviembre de 1895 que conformó una comisión investigadora para pesquisar los procedimientos de los funcionarios encargados del manejo de las rentas públicas desde el año 1884<sup>36</sup>.

Por su parte, la Constitución Política vigente estipula, en sus artículos 43<sup>37</sup>, 45<sup>38</sup>, 97<sup>39</sup>, 102<sup>40</sup>, 116<sup>41</sup> y 118 inciso 7<sup>42</sup>, que el gobierno se organiza según el principio de

<sup>32</sup> Artículo 88.- El Presidente no puede despachar en ningún departamento de la administración pública, sin la concurrencia oficial de Ministros responsables.

Tampoco puede despachar en ningún departamento con el Ministro contra quien el Congreso haya emitido voto de censura.

<sup>33</sup> "(...) No merece la confianza pública el ministro contra quien emitan las cámaras un voto de censura"

<sup>34</sup> Artículo 174.- La no aprobación de una iniciativa ministerial no obliga al Ministro a dimitir, salvo que hubiese hecho de la aprobación una cuestión de confianza.

<sup>35</sup> Entendemos que la anexión de las figuras de la interpelación y censura, en el ordenamiento jurídico peruano, tuvo su razón de ser en la República Aristocrática a fin de limitar los presumibles excesos cometidos por el Presidente de la República.

<sup>36</sup> GAMARRA OLIVARES, Ernesto. *Comisiones Investigadoras. Poder Fiscalizador del Congreso*. Lima: Ediciones del Congreso del Perú. 1999. pp. 240 – 243.

<sup>37</sup> Artículo 43.- La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. El Estado es uno e indivisible. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes.

<sup>38</sup> Artículo 45.- El poder del Estado emana del pueblo. Quienes lo ejercen lo hacen con las limitaciones y responsabilidades que la Constitución y las leyes establecen. Ninguna persona, organización, Fuerza Armada, Policía Nacional o sector de la población puede arrogarse el ejercicio de ese poder. Hacerlo constituye rebelión o sedición.

<sup>39</sup> Artículo 97.- El Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público. Es obligatorio comparecer, por requerimiento, ante las comisiones encargadas de tales investigaciones, bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial.

Para el cumplimiento de sus fines, dichas comisiones pueden acceder a cualquier información, la cual puede implicar el levantamiento del secreto bancario y el de la reserva tributaria; excepto la información que afecte la intimidad personal. Sus conclusiones no obligan a los órganos jurisdiccionales.

<sup>40</sup> Artículo 102.- Son atribuciones del Congreso:

2.- Velar por el respeto de la Constitución y de las leyes, y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores

<sup>41</sup> Artículo 116.- El Presidente de la República presta juramento de ley y asume el cargo, ante el Congreso, el 28 de julio del año en que se realiza la elección.

<sup>42</sup> Artículo 118.- Corresponde al Presidente de la República: 7. Dirigir mensajes al Congreso en cualquier época y obligatoriamente, en forma personal y por escrito, al instalarse la primera legislatura ordinaria anual. Los mensajes anuales

separación de poderes; que el poder del Estado emana del pueblo debiendo ser ejercido con las limitaciones y responsabilidades que la Constitución y las leyes establecen; que el Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público, y debe velar por el respeto de lo estipulado en la Carta Magna y en la legislación, así como disponer la efectiva responsabilidad de los infractores; y que el Presidente de la República presta juramento de ley, asume el cargo ante el Congreso, y tiene la obligación de dirigir mensajes en cualquier época y al instalarse la primera legislatura ordinaria anual, en forma personal y por escrito.

## 2. Desarrollo histórico-legislativo

### 2.1 Constituciones Políticas

La primera Constitución del Perú ya enarbolaba la capacidad de investigación del Congreso. Los artículos 90<sup>43</sup>, 186<sup>44</sup> y 187<sup>45</sup> de la Carta Magna de 1823, establecían que era atribución del Senado velar por la observancia de la Constitución y las leyes, así como que el primer cuidado del Congreso era examinar las infracciones de la Constitución a fin de decretar la responsabilidad de los infractores, y el derecho de todo peruano a reclamar y «representar fundadamente las infracciones que notare».

Del mismo modo, la Constitución de 1828 reafirmó la función de control político al señalar, en su artículo 173<sup>46</sup>, que el Congreso inmediatamente después de la apertura de sus sesiones examinaría si la Constitución había sido exactamente observada, y proveería lo conveniente sobre las infracciones. Principio constitucional que las

---

contienen la exposición detallada de la situación de la República y las mejoras y reformas que el Presidente juzgue necesarias y convenientes para su consideración por el Congreso. Los mensajes del Presidente de la República, salvo el primero de ellos, son aprobados por el Consejo de Ministros.

<sup>43</sup> Artículo 90.- Las atribuciones del Senado son: 1.- Velar sobre la observancia de la Constitución y de las leyes, y sobre la conducta de los magistrados y ciudadanos.

<sup>44</sup> Artículo 186.- El primer cuidado del Congreso, luego después de la apertura de sus sesiones, será examinar las infracciones de la Constitución que no se hubieren remediado, a fin de decretar lo necesario para que se haga efectiva la responsabilidad de los infractores.

<sup>45</sup> Artículo 187.- Todo peruano debe reclamar ante el Congreso, ante el Poder Ejecutivo, o ante el Senado la observancia de la Constitución, y representar fundadamente las infracciones que notare.

<sup>46</sup> Artículo 173.- El Congreso inmediatamente después de la apertura de sus sesiones, examinará si la Constitución ha sido exactamente observado, proveyendo lo que convenga sobre sus infracciones.

Cartas Magnas de 1860<sup>47</sup> y 1867<sup>48</sup> variaron al atribuir al Congreso la potestad de examinar, al final del periodo constitucional, los actos administrativos del jefe del Poder Ejecutivo y aprobarlos si fuesen conformes a la Constitución y a las leyes, bajo apercibimiento de acusación.

Como se aprecia, en nuestra historia constitucional, los constituyentes desde el inicio de la era republicana estaban convencidos de la necesidad de controlar y fiscalizar al gobernante de turno y a su entorno<sup>49</sup>. Empero, aún no se establecía disposición alguna para efectuar investigaciones específicas y profundas.

Es la Constitución de 1920, a través del artículo 99<sup>50</sup>, la que establece expresamente la posibilidad de nombrar comisiones parlamentarias de investigación o de información. Éstas carecían de mayores atribuciones toda vez que sólo podían pedir datos a la Ministros de Estado, y aquellos no estaban obligados a entregarlos. Se confundió la figura de control político con un simple pedido de información, cercenando con ello el espíritu del legislador que queda claro se dirigía hacia una revisión integral de la actividad gubernamental, dado que el precitado artículo concordaba con lo dicho en el artículo 83<sup>51</sup> que estatúa era atribución del Congreso examinar de preferencia las infracciones de la Constitución y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores.

La Constitución de 1933 (si bien por medio del artículo 119<sup>52</sup> corrigió lo último, al haber estipulado que las autoridades administrativas nacionales, departamentales o

---

<sup>47</sup> Artículo 59.- Son atribuciones del Congreso: 24. Examinar, al fin de cada período constitucional, los actos administrativos del jefe del Poder Ejecutivo, y aprobarlos, si fuesen conformes a la Constitución y a las leyes; en el caso contrario, entablará la Cámara de Diputados ante el Senado la correspondiente acusación.

<sup>48</sup> Artículo 59.- Son atribuciones del Congreso: 25.- Examinar después de cada período constitucional y durante la primera Legislatura Ordinaria del nuevo período, los actos administrativos del Jefe del Poder ejecutivo; y aprobarlos, si fueren conformes a la Constitución y a las leyes.

<sup>49</sup> No olvidemos que la primera comisión fiscal para evaluar los actos de gobierno se formó en el año 1872; precisamente en el marco de dicha concepción.

<sup>50</sup> Artículo 99.- Las Cámaras podrán nombrar comisiones parlamentarias de investigación o de información. Todo Representante puede pedir a los Ministros de Estado los datos e informes que estime necesarios en el ejercicio a su cargo.

<sup>51</sup> Artículo 83.- Son atribuciones del Congreso: 4º.- Examinar de preferencia las infracciones de la Constitución y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores;

<sup>52</sup> Artículo 119.- 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 necesarios para el ejercicio de sus funciones.

municipales, y las judiciales, estaban obligadas a suministrar a dichas comisiones las informaciones y los documentos que les soliciten)cerca la capacidad de investigación del Congreso al disponer que la comisiones de investigación sólo podían ser nombradas para los casos de fiscalización de la marcha financiera del Estado. Por lo que sólo se reconoció a las comisiones investigadores su real razón de ser –la de vital fuente de información para individualizar las responsabilidades frente a las infracciones a la Constitución y a la ley– cuando la Constitución Política de 1979<sup>53</sup> estableció la obligatoriedad procedimiento judicial, al amparo del concepto de interés público. Es decir, la Asamblea Constituyente de 1978 concedió al derecho de investigar del Parlamento un status mayor al de mero derecho de información, puesto que se atribuyeron potestades conminatorias que permitían acceder a indicios de la presunta comisión de ilícitos penales o infracciones; con lo cual –a su vez– se reconoció el derecho de las minorías parlamentarias de ejercer un control político.

### **3. Las comisiones de investigación en el marco de las Constituciones Políticas de 1979 y 1993.**

Tanto la Constitución de 1979<sup>54</sup> como la de 1993<sup>55</sup> contienen disposiciones sobre las comisiones investigadoras; estipulando ambas que se conforman en atención al interés público de la materia.

De otro lado, con ocasión de su aprobación, como se muestra en los cuadros 3 y 4, el debate constituyente no fue muy amplio respecto a la naturaleza de estos grupos de trabajo.

- En el caso de la discusión de la Constitución Política de 1979, el proyecto de la comisión principal expresamente señalaba que: «El Congreso y cada Cámara pueden nombrar Comisiones de Investigación sobre cualquier

<sup>53</sup> **Artículo 180.**-El Congreso y cada Cámara pueden 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.

<sup>54</sup> **Artículo 180.**El Congreso y cada Cámara pueden 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.

<sup>55</sup> **Artículo 97.-** El Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público. Es obligatorio comparecer, por requerimiento, ante las comisiones encargadas de tales investigaciones, bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial.

Para el cumplimiento de sus fines, dichas comisiones pueden acceder a cualquier información, la cual puede implicar el levantamiento del secreto bancario y el de la reserva tributaria; excepto la información que afecte la intimidad personal. Sus conclusiones no obligan a los órganos jurisdiccionales.

asunto de interés público. Es obligatorio comparecer al requerimiento de las Comisiones, bajo los mismos apremios que los judiciales». Y no se presentó propuesta de modificación o inclusión alguna al proyecto presentado.

- Por su parte, el debate de la comisión principal para la aprobación de la Constitución de 1993, se inició con el siguiente texto: «El Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público. Es obligatorio comparecer al requerimiento de las comisiones encargadas de tales investigaciones, bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial». Durante el transcurso del debate se propuso –sin mayor sustento– se incluya el acceso a cualquier información incluyendo las referidas a la reserva tributaria y el secreto bancario (exceptuando aquella que afectase la intimidad personal) y se amplíen las facultades de investigación a las comisiones ordinarias del Congreso de la República. Aprobándose únicamente la primera.

Durante el debate en el Pleno del Congreso, se decidió que las conclusiones de las comisiones investigadoras no obligan a los órganos jurisdiccionales.

**Cuadro N° 3**  
**Diario de Debates de la Comisión Principal de Constitución de la Asamblea Constituyente 1978-1979 y de la Asamblea Constituyente de 1978**

<p><b>Texto propuesto para debate: <i>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.</i></b></p>			
	<p>23° Sesión del día lunes 19.FEB.1979<sup>56</sup>. Texto aprobado sin debate. <i>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.</i></p>		
	<p>23 sesión (permanente) del 22. FEB.1979<sup>58</sup>. Texto homologado, aprobado con la modificación propuesta por el Sr. Cornejo Chávez.</p>		<p>Sesión del día jueves 24.MAY.1979<sup>57</sup>. Texto aprobado sin debate. <i>Artículo 187°.- El Congreso y cada Cámara pueden nombrar Comisiones</i></p>

<sup>56</sup> Asamblea Constituyente. *Diario de Debates de la Comisión Principal de Constitución de la Asamblea Constituyente 1978-1979*, Tomo III, p. 453

<sup>57</sup> Asamblea Constituyente. *Diario de Debates de la Asamblea Constituyente 1978*, Tomo VII, pp. 324, 328, 329 y 332.

<b>Comisión Principal</b>	<p><u>Artículo 184°</u>.- “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 rigen el procedimiento judicial”.</p>	<b>Asamblea Constituyente</b>	<p>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.</p>
	<p>27 sesión (permanente) del 22. MAR.1979<sup>59</sup>. Texto aprobado sin debate.                  Artículo 184°.- “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 rigen en el procedimiento judicial”.</p>		
	<p>52 sesión del miércoles 23.MAY.1979<sup>60</sup>. Texto aprobado sin debate.                  “Artículo 187°.- El Congreso y cada Cámara pueden nombrar Comisiones de Investigación sobre cualquier punto de interés público. Es obligatorio comparecer al requerimiento de dichas Comisiones, bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial”.</p>		

Elaboración propia

Fuente: Diario de los Debates del Congreso de la República

**Cuadro N° 4**

**Diario de Debates de la Comisión de Constitución y Reglamento 1993 y del Pleno del Congreso Constituyente Democrático 1993**

<p>Texto propuesto para debate:  <u>Artículo 181°</u>.- El Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público. Es obligatorio comparecer al requerimiento de las comisiones encargadas de tales investigaciones, bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial.</p>		<p>Texto propuesto para debate:  <u>Artículo 109°</u>. El Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público. Es obligatorio comparecer al requerimiento de las comisiones encargadas de tales investigaciones, bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial. Para el cumplimiento de sus fines puede acceder a cualquier información, excepto la que afecte la intimidad personal, incluyendo el levantamiento del secreto bancario y de la reserva tributaria<sup>61</sup>.</p>	
<b>Comisión Principal</b>	<p><b>Sesión de 9.MAR.1993<sup>62</sup></b>.                  La señora Chávez Cossío (NM-C90) propuso se amplíen las facultades de investigación a las comisiones ordinarias o permanentes<sup>63</sup>.                   La señora Flores Nano (PPC) indicó que “de lo que trata es de establecer en la norma constitucional la posibilidad de que el Congreso constituya comisiones que van a cumplir un propósito investigador, y de establecer también,</p>	<b>Pleno</b>	<p><b>Sesión de 22.JUL.1993</b>                  Texto propuesto  <u>Artículo 112°</u>. El Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público. Es obligatorio comparecer al requerimiento de las comisiones encargadas de tales investigaciones, bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial.                  Para el cumplimiento de sus fines</p>

<sup>58</sup> Asamblea Constituyente. *Diario de Debates de la Comisión Principal de Constitución de la Asamblea Constituyente 1978-1979*. ob. cit., Tomo IV, p. 34.

<sup>59</sup> Asamblea Constituyente. *Diario de Debates de la Comisión Principal de Constitución de la Asamblea Constituyente 1978-1979*. ob. cit., Tomo V, p. 105.

<sup>60</sup> Asamblea Constituyente. *Diario de Debates de la Comisión Principal de Constitución de la Asamblea Constituyente 1978-1979*. ob. cit., Tomo VII, p. 110.

<sup>61</sup> Congreso Constituyente Democrático. *Diario de los Debates. Debate Constitucional de la Asamblea Constituyente de 1993*. Tomo II, p. 1086.

<sup>62</sup> Congreso Constituyente Democrático. *Diario de los Debates. Debate Constitucional 1993 de la Comisión de Constitución y Reglamento*, Tomo II, p. 828.

<sup>63</sup> *Ibidem*.

<p><b>Comisión Principal</b></p>	<p>a nivel constitucional, una equiparidad entre la potestad de apercibir judicialmente y de llamar mediante un apremio aquel órgano del Congreso al que se dote de tal potestad". Añadiendo que "será potestad del Congreso, en su momento, dotar de las facultades equivalentes a las de una comisión investigadora, si así fuera el criterio, que a mí en lo particular no me parece la mejor fórmula. En todo caso es un problema de operatividad del Congreso<sup>64</sup>".</p> <p>El señor Olivera Vega (FIM) propuso en tanto "han existido problemas en el pasado cuando autoridades emplazadas para proporcionar información se negaron a ello diciendo que dentro de los alcances de este artículo no estaba el proporcionar información bancaria o información tributaria". Se agregara al texto "Para el cumplimiento de sus fines, pueden acceder a cualquier información incluyendo aquellas que estén protegidas por el secreto bancario y la reserva tributaria". (El agregado fue aprobado por 5 votos a favor, 3 en contra y una)<sup>65</sup></p> <p><u>Texto aprobado</u> <i>Artículo 181. El Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público. Es obligatorio comparecer al requerimiento de las comisiones encargadas de tales investigaciones, bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial. Para el cumplimiento de sus fines, pueden acceder a cualquier información incluyendo el levantamiento del secreto bancario y la reserva tributaria.</i></p> <p>La señora Chávez Cossío presentó una reconsideración a la votación acotando que la frase "Cualquier información" podría implicar el acceso a data vinculada a la intimidad personal".</p>	<p><b>Pleno</b></p>	<p>pueden acceder a cualquier información, excepto la que afecte la intimidad personal, incluyendo el levantamiento del secreto bancario y de la reserva tributaria. Sus conclusiones no obligan a los órganos jurisdiccionales."<sup>66</sup></p> <p>El señor Kouri Bumachar (PPC) sugirió la siguiente redacción: "Para el cumplimiento de sus fines pueden acceder a cualquier información, incluyendo el levantamiento del secreto bancario y de la reserva tributaria, excepto aquello que afecte la intimidad personal". La presidencia se comprometió a que la comisión de redacción lo incluiría.</p> <p><i>Empero el artículo leído se aprobó por 63 votos a favor y 7 en contra.</i></p> <p><u>Texto aprobado:</u> <i>Artículo 112º. El Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público. Es obligatorio comparecer al requerimiento de las comisiones encargadas de tales investigaciones, bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial. Para el cumplimiento de sus fines pueden acceder a cualquier información, incluyendo el levantamiento del secreto bancario y de la reserva tributaria, excepto la que afecte la intimidad personal. Sus conclusiones no obligan a los órganos jurisdiccionales<sup>67</sup>.</i></p> <p><b>Sesión de 3.SET. 1993<sup>68</sup></b> Se aprueba, con las modificaciones introducidas en el curso del debate, el dictamen de la Subcomisión de Redacción de la Comisión de Constitución y de Reglamento recaído en el proyecto de Constitución.</p> <p><u>Texto aprobado (no hay debate)</u> <i>Artículo 97º. 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</i></p>
----------------------------------	--	---------------------	--

<sup>64</sup> Ídem, p. 829.

<sup>65</sup> Ídem, pp. 830 y 833.

<sup>66</sup> Ídem, p. 1197.

<sup>67</sup> Congreso de la República. Diario de los Debates. Debate Constitucional de la Asamblea Constituyente de 1993. ob.cit., Tomo III, pp. 1200 y 1201.

<sup>68</sup> Ídem, p. 2513.

			<i>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.</i> <sup>69</sup>
--	--	--	---

*Elaboración propia*

*Fuente: Diario de los Debates del Congreso de la República*

#### 4. ¿Qué es el interés público?

En el entendido que interés público no es sinónimo de interés general, denotamos que se debe concebir al primero como “un interés común que, aunque no beneficie a toda la comunidad, sí favorece, al menos, a una fracción importante de sus miembros. Por consiguiente, salvo que ello influya sobre la situación de un número importante de terceros bastante numeroso, el interés de uno o alguno de los individuos no es de naturaleza pública”<sup>70</sup>. Asimismo, forma parte de los llamados conceptos jurídicos indeterminados en los cuales:

(...)se abre para el aplicador un cierto ámbito de libertad valorativa, intelectual o de juicio, que debe ejercerse, teniendo presente que la decisión debe perseguir el punto de equilibrio adecuado que no se quiso encontrar definitivamente al dictar la norma, sino que se remitió (...) a la apreciación, en cada caso concreto por la Administración<sup>71</sup>.

Por su parte, el Tribunal Constitucional del Perú ha señalado que:

El interés público tiene que ver con aquello que beneficia a todos; por ende, es sinónimo y equivalente al interés general de la comunidad. Su satisfacción constituye uno de los fines del Estado y justifica la existencia de la organización administrativa (...) El interés se expresa confluyentemente como el valor que una cosa posee en sí misma y como la consecuencia de la inclinación colectiva hacia algo que resulta atractivo, apreciable y útil<sup>72</sup>.

<sup>70</sup> PARADA, Ramón. *Derecho Administrativo, Parte General*, Tomo I. Madrid: Marcial Pons. 1998, p. 438.

<sup>71</sup> RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María. *La ponderación de bienes e intereses en el Derecho Administrativo*, Madrid: Marcial Pons, 2000, p. 70.

<sup>72</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional. Expediente N° 0090-2004-AA/TC, Fj. 11.

Añadiendo que como concepto jurídico «actúa como una idea que permite determinar en qué circunstancias el Estado debe prohibir, limitar, coactar, autorizar, permitir o anular algo»<sup>73</sup>.

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

Sobre esto último, la Comisión Interamericana ha indicado que «La proporcionalidad que debe existir entre el interés general de la sociedad en reprimir el delito y el interés del individuo en que se respeten sus derechos fundamentales se rompe en perjuicio de este último, a quien se le impone un mayor sacrificio»<sup>74</sup>. Empero, consideramos que para la correcta aplicación y materialización de este concepto –en el caso que nos ocupa basado, principalmente, en un costo de oportunidad político y cuyo producto de ser aprobado será conocido por el Ministerio Público y Poder Judicial- la ponderación de los intereses de los llamados a declarar, así como los intereses colectivos que se pretende defender, debe partir de la casuística particular. Por ejemplo: a) si se tratase de la supuesta participación de un Ministro de Estado en un proceso de selección, éste último dada su calidad de funcionario público y los socios de la empresa que obtuvo la buena pro, están sujetos al perjuicio sufrido por el colectivo–país (al haberse afectado el uso idóneo de recursos públicos dada la pérdida de la mejor oferta económica y de los fondos de la Caja Única Fiscal), así como por los gastos administrativos y el perjuicio social; y b) en el caso de la investigación por una denuncia de gastos excesivos en Palacio de Gobierno por concepto de implementos para los sanitarios, la afectación se restringe al presupuesto de la Casa Militar.

---

<sup>73</sup> *Ibidem*.

<sup>74</sup> UNIVERSIDAD DE MINNESOTA. Librería de Derechos Humanos. Jorge A. Giménez v. Argentina, Caso 11.245 Informe No. 12/96, Inter-Am.C.H.R., OEA/Ser.L/V/II.91 Doc. 7 at 33 (1996), párrafo 86.  
<<http://www1.umn.edu/humanrts/cases/1996/Sargentina12-96.htm>>

Ergo, la aplicación del concepto de interés público, por parte de la comisión investigadora, debe considerar: la calidad de los denunciados; la afectación a los objetivos comunes; y la magnitud del perjuicio sufrido con ocasión de la ejecución de los hechos. Ello, por cuanto, la labor parlamentaria no debe propender la indefensión y la arbitrariedad; aún en el entendido que los derechos fundamentales tienen un límite en pos del bien común.

## **5. Atribuciones y límites de la investigación al amparo del artículo 180 de la Constitución Política de 1979**

El artículo 180 establece que el Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público; siendo obligatoria la comparecencia bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial.

Para una mejor comprensión de la labor de investigación debemos señalar que, a partir del año 1980, aquella se llevó a cabo al amparo principalmente de los siguientes reglamentos<sup>75</sup> del Congreso de la República.

### **5.1 Reglamento Interior de las Cámaras Legislativas**

<sup>75</sup> Se presenta la relación de Reglamentos aprobados y publicados desde 1902 a 1978. Como se puede apreciar el Reglamento Interior de las Cámaras Legislativas al que hacemos referencia se mantuvo vigente en la Cámara de Diputados de forma permanente.

- 1978: Reglamento de la Asamblea Constituyente 1978.
- 1968: Reglamento Interior de las Cámaras Legislativas.
- 1962: Reglamento Interior del Senado.
- 1956: Reglamento Interior de las Cámaras Legislativas.
- 1947: Reglamento Interior del Senado.
- 1931: Reglamento del Congreso Constituyente 1931.
- 1920: La Constitución de 1920 y el Reglamento Interior de las Cámaras Legislativas.
- 1919: Reglamento de la Asamblea Nacional presentado por el Sr. Presidente de la Asamblea.
- 1918: Reglamento Interior de las Cámaras Legislativas y Constitución de 1860.
- 1916: Proyecto de Reglamento Interior de las Honorables Cámaras Legislativas aprobado por la Honorable Cámara de Senadores.
- 1915: Reglamento Interior de las Cámaras Legislativas y Constitución de 1860.
- 1913: Proyecto de Reglamento Interior de las Cámaras formulado por la Comisión Mixta Legislativa.
- 1904: Reglamento Interior de las Cámaras Legislativas. Constitución de 1860.
- 1902: Reglamento Interior de las Cámaras Legislativas y Constitución de 1860.

El Reglamento Interior de las Cámaras Legislativas fue sancionado el 26 de agosto de 1853. Su vigencia se extendió hasta la aprobación de los Reglamentos Interiores del Senado en el año 1981, y de la Cámara de Diputados del año 1988<sup>76</sup>, con las modificaciones pertinentes.

- Hasta el mes de octubre de 1963, el Reglamento del Congreso de la República no consignaba norma alguna que facilitara o especificara la labor de las comisiones de investigación. Ello, no obstante que los artículos 99 y 119 de las Constituciones de 1920 y 1933, respectivamente, establecieron la conformación de comisiones parlamentarias de investigación.
- Estipula la facultad de solicitar a los Ministros de Estado los informes, documentos y antecedentes que considere necesarios, así como la concurrencia de invitados para mejores luces en el tema.
- Pese a que –como ya se ha hecho referencia– el artículo 180 de la Constitución Política de 1979 estableció la obligatoriedad a comparecer ante el llamado de las comisiones de investigación y la posibilidad que utilicen los mismos apremios observados en el procedimiento judicial (al amparo del concepto de interés público) esta norma reglamentaria tampoco consideró mecanismos de aplicación de los apremios ante la inasistencia o la negativa de hacer entrega de la data solicitada.
- Las sesiones eran públicas; pudiendo el Presidente y los Secretarios clasificar la clase de negocios que deban ser tratados en sesión secreta.
- El informe debía contener las conclusiones del examen.

## 5.2 Reglamento Interior del Senado

Desde el 15 de octubre de 1980 tuvo vigencia el Reglamento Interior del Senado dictaminado por la comisión presidida por el senador Javier Alva Orlandini. Fue reemplazado por el dictaminado por la Comisión de Reglamento, presidida por el Senador Andrés Townsend Ezcurra, sobre la base de la iniciativa presentada en la Legislatura Ordinaria del año 1987, y que tuvo vigencia desde el mes de agosto de 1988.

---

<sup>76</sup> Ergo, rigió al amparo de las normas contenidas en las Constituciones de 1839, 1856, 1860, 1867, 1920, 1933 y 1979.

- Consignan expresamente que el Senado puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público; comprendiendo en el ámbito de la investigación a: empresas públicas, corporaciones, bancos asociados, y demás entidades en las que participe el Estado; y observando los mismos apremios existentes en el procedimiento judicial.
- Determinan la obligatoriedad de asistir a las citaciones.
- Establecen que las sesiones son públicas, salvo que la Mesa o un Senador solicite el pase a sesión secreta.
- Asimismo, establecen que el informe correspondiente debía ser entregado en el plazo de treinta (30) días; debiendo ser remitido a los Ministros de Estado que correspondan y al Ministerio Público en el supuesto de presunción de comisión de delito.
- No estipulan los mecanismos para implementar los apremios consignados constitucionalmente.

### 5.3 Reglamento de la Cámara de Diputados

Entró en vigencia a partir del 1 de enero de 1988; siendo promulgado por el Presidente de la Cámara de Diputados el Diputado Luis Alva Castro.

- Determina que el objeto de las comisiones de investigación es esclarecer cualquier asunto de interés público; siendo conformadas a solicitud de uno o más grupos parlamentarios con la aprobación de más de la mitad de los diputados hábiles.
- Establece la obligatoriedad de comparecer, prestar testimonial y entregar documentación.
- Las sesiones eran públicas y excepcionalmente secretas cuando se trataba de asuntos relacionados a la defensa y seguridad nacional, relaciones internacionales y otros temas a propuesta del Presidente.

- El informe debía establecer hechos y consideraciones de derecho con tipificación de infracciones dolosas y formular denuncia contra presuntos responsables. De ser aprobado se remitía al Fiscal de la Nación.
- No estipula los mecanismos para implementar los apremios consignados constitucionalmente.

#### 5.4 Reglamento del Congreso Constituyente Democrático

Fue publicado el 5 de febrero de 1993, durante la vigencia del Congreso Constituyente Democrático.

- Aceptaba la conformación de comisiones de investigación para conocer irregularidades en la conducta de un congresista (ejercer reservadamente acción ante autoridades administrativas o judiciales a favor o en representación de sí mismo o de terceras personas o para asuntos de importancia que no son tratados por la Comisión de Fiscalización.
- Establece la obligatoriedad de comparecer.
- Las sesiones eran públicas salvo acuerdo en contrario.
- Las conclusiones del informe no obligaban al Poder Judicial, ni afectaban el curso de los procesos judiciales, sin perjuicio de ser remitidas al Ministerio Público.
- No estipula los mecanismos para implementar los apremios consignados constitucionalmente.

Como se puede apreciar en ninguno de ellos se generó los mecanismos para hacer efectiva la labor de los mencionados grupos de trabajo. Entiéndase definición de los apremios a ser utilizados (tal como lo mandaba la Constitución de 1979).

Si bien a partir de la dación del Reglamento de la Cámara del Senado se estableció la obligatoriedad de comparecer, y el Reglamento de la Cámara de Diputados señaló el deber de prestar testimonial y entregar documentación; ello era letra muerta. De poco o nada resultó viable el mandato constitucional por la falta de reglamentación interna para implementarlo. La pregunta que subyace es si ello se debió al desconocimiento de la función de control político inmanente a la naturaleza de la institución

parlamentaria, o debido a la falta de voluntad para hacerlo por fines políticos del partido o grupo político encargado de la Presidencia de las Cámaras.

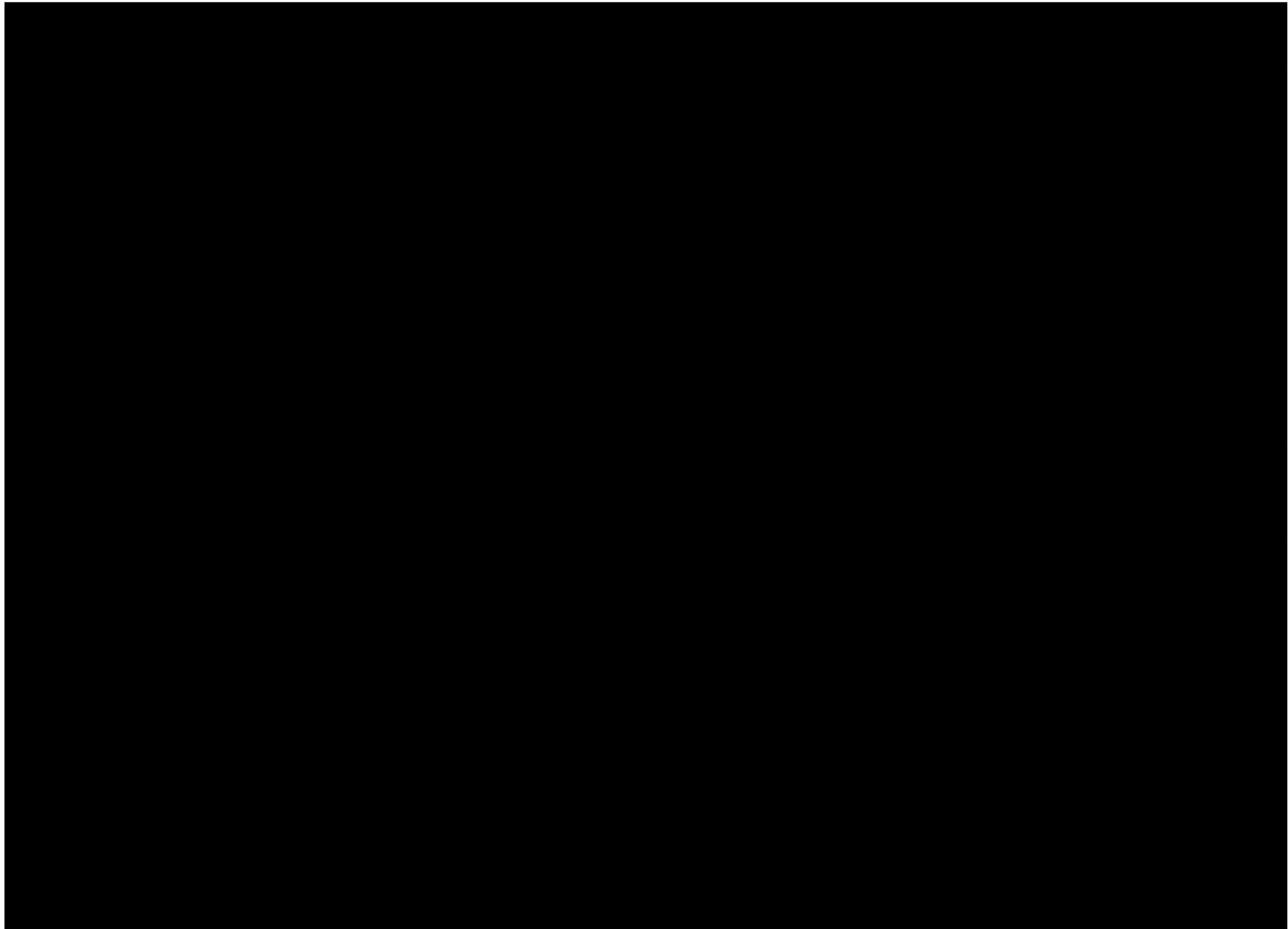
Como apreciaremos más adelante el vacío legal señalado no permitió que las comisiones de investigación cumplieran un rol trascendental en la defensa - llamémoslo así- del interés del Estado.

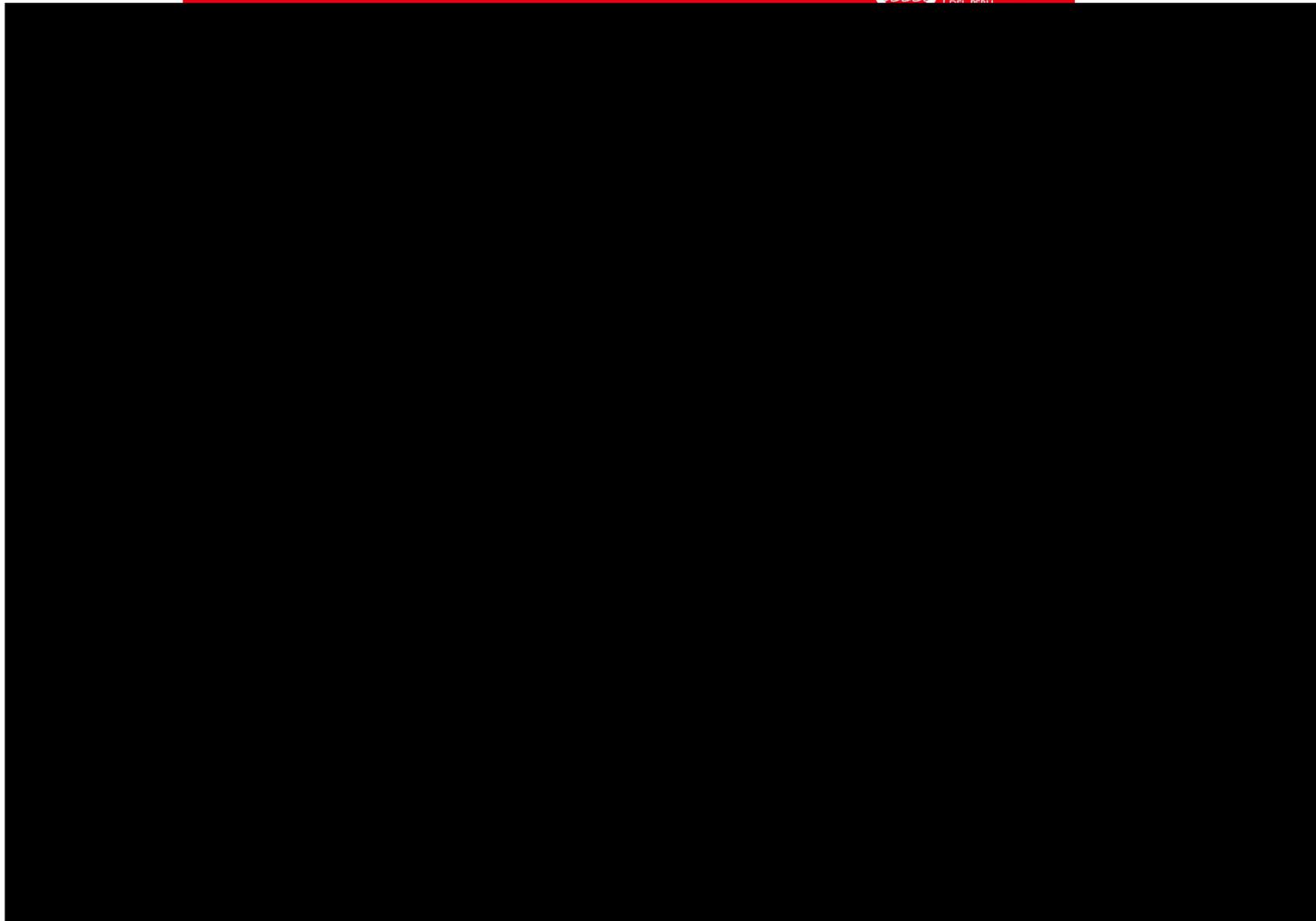
A continuación se presenta un cuadro comparativo de los reglamentos reseñados, añadiendo el tenor del reglamento vigente, aprobado en el año 1995, con la finalidad de establecer un marco comparativo más manejable. En éste se detalla: el objeto de la investigación, la forma de conformación, el número de miembros, las obligaciones de los llamados a comparecer, la naturaleza de las sesiones, y el contenido del informe final.



CUADRO N° 5

Cuadro comparativo de los Reglamentos del Congreso de la República





*Elaboración propia*

*Fuente: Reglamento Interior de las Cámaras Legislativas, Reglamento Interior del Senado, Reglamento de la Cámara de Diputados, Reglamento del Congreso Constituyente Democrático y Reglamento del Congreso de la República*

## 5.5 Comisiones investigadoras conformadas

Durante la vigencia de la Constitución Política de 1979, se conformaron un total de ciento treinta y nueve (139) comisiones investigadoras, de acuerdo al siguiente cuadro.

### CUADRO N° 6

#### Cuadro comparativo de comisiones investigadoras por periodo parlamentario

		PERIODO PARLAMENTARIO			
		1980-1985	1985-1990	1990-1992	1992-1995
Congreso de la República	Cámara de Diputados	20	40	22	
	Cámara de Senadores	16	24	13	
Congreso Constituyente Democrático					4
TOTAL POR PERIODO PARLAMENTARIO		36	64	35	4
TOTAL GENERAL		139			

*Elaboración propia*

*Fuentes: Archivo del Congreso de la República*

En el interés de conocer los resultados de aquellas (acciones derivadas de la aprobación de las conclusiones y recomendaciones en cada caso) se indagó sobre la existencia de información en la Oficina de Trámite Documentario y en las áreas de Despacho Parlamentario y Archivo del Congreso de la República. Luego de las consultas efectuadas se conoció que la misma no era accesible por no estar procesada o no encontrarse el material correspondiente archivado. También se conoció que el Congreso de la República no efectúa un seguimiento de las acciones llevadas a cabo por el Ministerio Público, Poder Judicial o entidades públicas a las cuales se derivó las conclusiones y recomendaciones de los informes finales aprobados.

Asimismo, cabe indicar que la revisión efectuada en el Archivo del Congreso de la República solo permitió ubicar los informes finales. Documentos que nos han servido para realizar la siguiente síntesis.

## 5.6 Síntesis histórica de la labor de las comisiones investigadoras

Para una mejor ilustración de la labor realizada, se presenta a continuación un breve análisis de cuatro (4) comisiones investigadoras (escogidas de manera aleatoria) para detallar el proceso de investigación utilizado en cada caso y periodo parlamentario desde 1980 a 1995.

### Períodos parlamentarios 1980 -1995

#### 5.6.1 Período parlamentario 1980-1985

Cámara de Diputados

Comisión investigadora de las responsabilidades derivadas de los créditos otorgados por el Banco Agrario del Perú a las empresas agrarias del país<sup>77</sup>  
*Labor culminada*<sup>78</sup>.

#### CUADRO N° 7 Marco legal

<p><b>Constitución Política de 1979</b></p>	<p>Artículo 180.-El Congreso y cada Cámara pueden nombrar Comisiones de Investigación sobre cualquier asunto de interés público.</p> <p>Es obligatorio comparecer al requerimiento de dichas Comisiones, bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial.</p>
<p><b>Reglamento Interior de las Cámaras Legislativas.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estipula la facultad de solicitar a los Ministros de Estado los informes, documentos y antecedentes que considere necesarios, así como la concurrencia de invitados para mejores luces en el tema.</li> <li>• No consideró mecanismos de aplicación de los apremios ante la inasistencia o la negativa de hacer entrega de la data solicitada.</li> <li>• Las sesiones eran públicas; pudiendo el Presidente y los Secretarios clasificar la clase de negocios que deban ser tratados en sesión secreta.</li> <li>• El informe debía contener las conclusiones del examen.</li> </ul>

*Elaboración propia*

*Fuente: Constitución Política de 1979 y Reglamento Interior de las Cámaras Legislativas*

<sup>77</sup> Congreso de la República, Cámara de Diputados. *Comisión investigadora de las responsabilidades derivadas de los créditos otorgados por el Banco Agrario del Perú a las empresas agrarias del país*. Dictamen. 1982.

<sup>78</sup> Se considera culminada la labor cuando las comisiones investigadoras cumplen con elevar su informe final y éste se debate en el Pleno del Congreso.

Se conformó en la sesión plenaria de la Cámara de Diputados del 17 de setiembre de 1981, a solicitud del Diputado Hugo Carbajal Dueñas, representante por Puno, a través de un Pedido con Acuerdo de Cámara, presentado el 18 de agosto del mismo año. Y estuvo integrada por los señores diputados: Pedro Bardí Zeña (Presidente); David Guevara Soto; Miguel Angelats Quiroz; Hugo Carbajal Dueñas; Manuel Dammert Ego Aguirre; José Jiménez Mostajo; y Alfredo Santa María Calderón.

La solicitud de investigación tuvo como sustento dos hechos fundamentales para el autor: a) «(...) en el Departamento de Puno las empresas agrarias han sido objeto de intervenciones por el Banco Agrario a denuncia de serias irregularidades que no han sido debidamente esclarecidas» y b) “subsisten en la fecha denuncias sobre mala administración y enriquecimiento indebido en las referidas empresas agrarias»<sup>79</sup>.

Sobre la materia de investigación debe indicarse que el Banco Agrario del Perú, de conformidad a la entonces vigente Ley Orgánica del Ministerio de Economía y Finanzas, Decreto Legislativo N° 183<sup>80</sup>, era un Organismo Público Descentralizado del Sector Economía, Finanzas y Comercio, encargado de promover «las actividades agrarias suministrando los recursos financieros necesarios para desarrollar dichas actividades facilitando la conservación, transformación agroindustrial y la comercialización de sus productos<sup>81</sup>», que se regía por sus propias leyes en el marco de la política general del Sector y se vinculaba con el Ministerio de Economía, Finanzas y Comercio a través del Vice-Ministro de Economía.<sup>82</sup>

Es decir, la materia de investigación, a nuestro entender, versaba sobre: a) dilucidar la presunta responsabilidad devenida de la política crediticia implementada en beneficio del desarrollo agrario; b) la utilización de los créditos por parte de las empresas beneficiarias y las garantías entregadas por aquellas; y c) las acciones adoptadas por las autoridades del

<sup>79</sup> Pedido con Acuerdo de Cámara, de fecha 5 de agosto de 1981. Proyecto 1044/82.

<sup>80</sup> Promulgado el 12 de junio de 1981.

<sup>81</sup> Artículo 51 del Decreto Legislativo N° 183.

<sup>82</sup> Octava Disposición Final del Decreto Legislativo N° 183.

Banco Agrario del Perú para recuperar los fondos entregados. Ergo, se denota que el Pleno del Congreso determinó que el uso de fondos públicos ameritaba la investigación.

### Acciones realizadas

De acuerdo a la información obtenida del Dictamen presentado<sup>83</sup>, la comisión: a) llevó a cabo una serie de sesiones<sup>84</sup>; b) solicitó a los diputados denuncien «las probables irregularidades que hubieran detectado en la Empresas Agrarias del país, en el uso de los créditos otorgados»<sup>85</sup>; c) requirió al Banco Agrario del Perú que informe respecto a los créditos otorgados, y d) pidió a la Contraloría General de la República que señale si tenía alguna investigación o auditoría en trámite a alguna empresa agraria del país. Asimismo, se reunió con el Director de la Policía Fiscal para solicitar colaboración para el mejor desarrollo de la labor de investigación.

En momento alguno solicitó información al propio autor del pedido a fin que ponga de manifiesto las irregularidades que conocía, o se hizo lo propio con el sector economía, finanzas y comercio para ser informados sobre la política de fomento al desarrollo agrario en el país. Asimismo, no requirió mayor información luego de realizada la lectura de la documentación recibida. Creemos que ello hubiera permitido un mayor conocimiento de la problemática, por parte de la comisión investigadora.

En este caso en particular, es de verse que la labor realizada no fue significativa teniendo en consideración que se concibe a la comisión investigadora como simplemente encargada de recopilar la información suficiente, en defensa de los intereses de la colectividad. Pese a que son conformadas para pesquisar la data que de forma regular no es de fácil acceso para el público y evaluar los hechos.

### Análisis efectuado

---

<sup>83</sup> Realizada una búsqueda en el Archivo General del Congreso de la República se halló únicamente el Dictamen y no los anexos correspondientes.

<sup>84</sup> El Dictamen no señala número de sesiones.

<sup>85</sup> Congreso de la República, Cámara de Diputados. Comisión investigadora de las responsabilidades derivadas de los créditos otorgados por el Banco Agrario del Perú a las empresas agrarias del país. ob. cit., p. 2.

Revisado el contenido del informe, se ha constatado que la comisión no realizó ningún tipo de análisis o estudio. Al no haber recibido alguna información por parte de los diputados, le fue suficiente lo dicho por la entidad bancaria, y la entidad fiscalizadora superior, en el sentido que:

- Se había otorgado aproximadamente veinte mil (20,000) créditos a las Cooperativas Agrarias de Producción, a las Sociedades Agrícolas de Interés Social y a las Cooperativas Agrarias de Servicios. Existiendo una mora equivalente a seis por ciento (6%); ratio que era considerada normal para la actividad económica del banco.
- No existía problema alguno referido a las amortizaciones de los créditos, exceptuándose el tratamiento especial que se venía otorgando al departamento de Puno en tanto, por razones climatológicas, la campaña agrícola fue desfavorable;
- La Contraloría General de la República no estaba autorizada para ejercer fiscalización a las empresas agrarias.

Y concluyó su labor señalando que:

(...) no ha existido ninguna irregularidad en el manejo de los créditos que ha otorgado el Banco Agrario del Perú a las diferentes empresas agrarias del país, ya que por información de la entidad prestataria, sólo un 6% de un total de veinte mil prestatarios incurren en mora para la amortización de sus préstamos; y que en la actualidad, de todas las empresas agrarias registradas, sólo existen problemas para las amortizaciones de los préstamos en el departamento de Puno, las cuales han sido debidamente justificados por razones climatológicas que no han permitido que el resultado de la campaña agrícola sea económicamente favorable(...) <sup>86</sup>

---

<sup>86</sup> Ídem, p. 3.

Como se aprecia la labor investigadora únicamente se centró en la factibilidad de recoger denuncias y contrastar aquellas con la única información proporcionada por el Banco Agrario. No se profundizó solicitando información a las propias empresas agrarias, ni a otras personas vinculadas a la materia. Lo anterior hubiera permitido realizar una base de datos y cruzar la data con otras fuentes válidas como, por ejemplo, el banco agrario o los testimoniales de los directivos de las empresas. No se realizó una evaluación de la materia; se limitó a repetir la data recibida.

Por otro lado, lo actuado refleja lo acertado de la conclusión a la que arriba el diputado Manuel Dammert Ego Aguirre en su Dictamen en Minoría:

Estando de acuerdo con la reseña del trabajo de la Comisión, discrepo con la conclusión a la que arriba. De lo reseñado, fluye claramente que la Comisión no ha tenido materia por investigar. Incluso, la que da origen a la existencia de la Comisión, cuando se le requirió al diputado denunciante para que fundamentara, se hizo evidente que no había materia fundada.

De lo expuesto, señor Presidente, considero que no puede afirmarse que “no ha existido ninguna irregularidad en el manejo de los créditos que ha otorgado el Banco Agrario del Perú a las diferentes empresas agrarias del país” como dice el dictamen en mayoría. Lo que debe concluirse, tal como reiteradamente señalé al Presidente de la Comisión, es que no se ha tenido materia específica para investigar. Con ello, queda abierta la posibilidad de que se presenten denuncias concretas fundadas y pueda accederse a una auténtica investigación, lo que no ha podido realizar la comisión por ausencia de materia precisa<sup>87</sup>.

Sobre la base de lo anterior, podemos presentar el siguiente cuadro:

---

<sup>87</sup> Congreso de la República, Cámara de Diputados. *Comisión investigadora de las responsabilidades derivadas de los créditos otorgados por el Banco Agrario del Perú a las empresas agrarias del país. Dictamen en minoría*. 1982. p. única.

**CUADRO N° 8**  
**Actividades realizadas**

Criterio de Interés público utilizado	Uso de fondos públicos.
Sesiones	Sí
Pedido de información	Sí
Presencia de testigos	No
Intromisión en la función jurisdiccional	No
Vulneración del debido proceso	No
Posibilidad de utilización de apremios judiciales	No aplica
Recomendación de modificación del ordenamiento jurídico	No aplica
<b>Labor culminada</b>	<b>Sí</b>
<b>Examen de los hechos</b>	<b>No</b>

*Elaboración propia*

*Fuente: Dictamen Comisión investigadora de las responsabilidades derivadas de los créditos otorgados por el Banco Agrario del Perú a las empresas agrarias del país.*

## 5.6.2 Período parlamentario 1985-1990

### Cámara de Diputados

#### Comisión investigadora de los remates de la liquidación de los activos del BIC y BANCOPER<sup>88</sup>

*Labor no culminada*

**CUADRO N° 9**

#### Marco legal

<b>Constitución Política de 1979</b>	<p><u>Artículo 180</u>.-El Congreso y cada Cámara pueden nombrar Comisiones de Investigación sobre cualquier asunto de interés público.</p> <p>Es obligatorio comparecer al requerimiento de dichas Comisiones, bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial.</p>
<b>Reglamento Interior de las Cámaras Legislativas.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estipula la facultad de solicitar a los Ministros de Estado los informes, documentos y antecedentes que considere necesarios, así como la concurrencia de invitados para mejores luces en el tema.</li> <li>• No consideró mecanismos de aplicación de los apremios ante la inasistencia o la negativa de hacer entrega de la data solicitada.</li> <li>• Las sesiones eran públicas; pudiendo el Presidente y los Secretarios clasificar la clase de negocios que deban ser tratados en sesión secreta.</li> <li>• El informe debía contener las conclusiones del examen.</li> </ul>

*Elaboración propia*

*Fuente: Constitución Política de 1979 y Reglamento Interior de las Cámaras Legislativas*

<sup>88</sup> Congreso de la República, Cámara de Diputados. *Comisión investigadora de los remates de la liquidación de los activos del BIC y BANCOPER. Primer informe.* 1988.

Fue constituida el 12 de noviembre de 1987 e instalada el 14 de abril de 1988. Siendo integrada por los Diputados: Héctor Vargas Haya (Presidente); Freddy Ghilardi Álvarez; Flavio Núñez Yzaga; Víctor Andrés García Belaunde; y Manuel Cortéz Fernández.

La materia de investigación fue determinada por la intervención y liquidación del Banco de la Industria de la Construcción-BIC<sup>89</sup> y del Banco Comercial del Perú – BANCOPER<sup>90</sup>, y «referido exclusivamente a las irregularidades que pudiesen haberse producido en los remates de la liquidación de los bienes patrimoniales<sup>91</sup>» de las precitadas entidades bancarias. El grupo de trabajo solamente presentó un dictamen sobre el primer caso.

Al respecto, cabe señalar que el tema venía siendo conocido por los Poderes Legislativo y Ejecutivo, en resguardo de los derechos laborales de los trabajadores de las precitadas instituciones financieras. Para ello se había declarado la nulidad de remates de activos de las entidades y se había aprobado normas para la incorporación de los servidores en distintas entidades de la banca estatal y privada; señalando el Congreso que el tema era de discusión prioritaria.

- Por medio de la Ley N° 23524, declaran nulo y sin efecto el remate del inmueble ubicado en la esquina de los jirones Junín y Lampa, de la ciudad de Lima, de propiedad del Banco de la Industria de la Construcción, en liquidación, practicado por la Superintendencia de la Banca y Seguros, debiendo ésta, en consecuencia, proceder en la forma prevenida en el Artículo 143 de la Ley de Bancos. La norma fue publicada el 22 de diciembre de 1982.
- Con el Decreto Supremo N° 143-84-EFC se establece que los trabajadores del Banco de la Industria de la Construcción en Liquidación y del Banco Comercial del Perú en

<sup>89</sup> Por Resolución de la Superintendencia de Banca y Seguros N° 002-82-EFC/97-10 de 5 de enero de 1982 se declaró en disolución y liquidación al Banco de la Industria de la Construcción.

<sup>90</sup> Mediante Resolución SBS N° 150-83-EFC/97-10 de fecha 6 de abril de 1983 se declaró en disolución al Banco Comercial del Perú.

<sup>91</sup> Congreso de la República, Cámara de Diputados. *Comisión investigadora de los remates de la liquidación de los activos del BIC y BANCOPER, ob. cit., p. 1.*

Liquidación, con contrato de trabajo vigente a la fecha y que no hubiesen cobrado sus beneficios sociales, serían incorporados al Banco Popular del Perú y al Banco Internacional del Perú, bajo el régimen laboral de la actividad privada y en la condición de nuevos servidores. Determinándose también que el pago de los beneficios sociales por el tiempo de servicios prestados se cargaría a la respectiva liquidación.

- Mediante Decreto Supremo N° 289-84-EFC se acuerda que los Bancos Central Hipotecario del Perú, Internacional del Perú, Popular del Perú, Minero del Perú e Industrial del Perú y los bancos que hubieran solicitado a la Corporación Nacional de Desarrollo -CONADE- autorización para contratar nuevos empleados, conforme al Decreto Supremo 110-84-EFC, asumieran a los trabajadores conforme al Decreto Supremo N° 143-84-EFC, bajo el régimen laboral de la actividad privada y en la condición de nuevos servidores. Determinándose también que el pago de los beneficios sociales por el tiempo de servicios prestados se cargaría a la respectiva liquidación.
- Por Decreto Supremo N° 100-84-PCM, se convoca a Legislatura Extraordinaria al Congreso de la República desde el día 3 al 7 de enero de 1985 inclusive, a fin de tramitar, entre otros, el proyecto de ley que establecía la incorporación como personal estable de las instituciones que conforman la banca estatal y asociada, de los trabajadores del Banco Comercial del Perú y del Banco de la Industria de la Construcción, en liquidación.
- El Decreto Supremo N° 01-85-PCM, sustituye el Inciso b) del Art. 1 del Decreto Supremo N° 100-84-PCM, y declara que el proyecto de ley para incorporar como personal estable de las instituciones que conforman la banca estatal y asociada, de los trabajadores del Banco Comercial del Perú y del Banco de la Industria de la Construcción, en liquidación, es prioritario.

- Por Ley N° 24295 se dispone que los trabajadores del Banco Comercial del Perú, y del Banco de la Industria de la Construcción, en liquidación, que no hubieran sido reubicados en otras entidades financieras serían incorporados como personal estable a las instituciones que conforman la Banca Estatal y Asociada. Asimismo, suspendió las disposiciones de austeridad presupuestal en relación a la Banca Estatal y Asociada y exclusivamente para la incorporación a sus instituciones de los trabajadores indicados.

Ergo, el tema era de discusión continua y de interés general. Y su debate estaba en parte dirigido a la protección del derecho fundamental al trabajo. Por ello, al indicarse que la labor del grupo de trabajo investigador debía «exclusivamente» limitarse a los presuntos perjuicios derivados de posibles irregularidades en los procesos de remate de los activos, entendemos que la finalidad era resguardar el patrimonio para el pago de los beneficios laborales mediante la evaluación de dichos procesos.

Prueba de lo anterior, y en especial del debido cuidado que exigía el Congreso de la República para la administración de los activos, fue la declaración de nulidad que hiciera por medio de la Ley N° 23524 del acto de remate de un bien inmueble de propiedad del Banco de la Industria de la Construcción, en liquidación. En dicha norma se estipulaba que para la venta de los bienes debía aplicarse el artículo 143 de la Ley de Bancos. Es decir, se exigió que la venta o disposición de los bienes se ejecutara «por su valor en libros o por cantidad superior a dicho valor», sin perjuicio que lo contrario fuera aprobado con aprobación de la mayoría de los miembros de la Comisión asesora<sup>92</sup>.

De otra parte, el tema de investigación debía abarcar puntos sensibles derivados de los procesos de remate de bienes. De conformidad al Decreto Ley 7159, Ley de Bancos,

---

<sup>92</sup> Decreto Ley N° 7159, Ley de Bancos.

Artículo 143.- El Superintendente de Bancos se halla autorizado, una vez tomada a su cargo una empresa bancaria, para liquidar sus negocios y para realizar todos los actos y efectuar todos los gastos que a su juicio sean necesarios a fin de conservar los bienes de la empresa bancaria. El Superintendente podrá vender o disponer de cualquier otra manera de todos los bienes muebles e inmuebles, créditos, derechos o acciones de la empresa bancaria por su valor en libros o por cantidad superior a dicho valor. El Superintendente podrá, con la aprobación de la mayoría de los miembros de la Comisión mencionada en el artículo 134 de esta ley, vender por menos de su valor nominal cualquier bien mueble o inmueble, derecho o acción de la empresa bancaria y cancelar por menos de su valor nominal cualquiera deuda mala o dudosa existente en favor de la empresa bancaria o transigir sobre derechos que se aleguen contra dicha empresa que no sean créditos por depósitos, imposiciones, cuentas corrientes y demás operaciones análogas.

entonces vigente: a) El Superintendente de Bancos tomaba a su cargo a una empresa bancaria, ejerciendo todas las funciones de administración y liquidación (art. 131); b) Debía nombrarse una comisión -de tres miembros-asesora del Superintendente de Bancos (art. 134); y c) Se pagaría de los fondos de la empresa bancaria en liquidación: los gastos de la liquidación (art. 136), una parte de los sueldos del Superintendente de Bancos y de los demás empleados propios de la Superintendencia (art. 137), incluyendo la remuneración de los miembros de la comisión asesora (art. 138).

### Acciones realizadas

El grupo de trabajo ejecutó su labor mediante dos mecanismos:

- La realización de dos (2) sesiones de trabajo, en las cuales participaron: el Superintendente de Banca y Seguros, el Presidente del Banco Central de Reserva del Perú, y el Gerente General del Banco Central de Reserva del Perú. No habiendo asistido el Ministro de Economía y Finanzas, el ex Gerente del Banco Central de Reserva, el ex Presidente del Banco Central de Reserva, y el ex Presidente del Banco de la Nación.

Como recordamos el artículo 8° del Capítulo VIII, Comisiones, del Reglamento Interior de las Cámaras Legislativas establecía la concurrencia a las comisiones de «individuos de fuera de las Cámaras que juzguen éstas necesarias para sus luces, para el mejor o más pronto despacho de los negocios»; no habiendo el citado documento legislativo establecido la utilización de apremios en el supuesto de inconcurrencia. En este caso, la ausencia del entonces Ministro de Economía y Finanzas a quien -de acuerdo al Oficio N° 008-88-CD/CPIBICOM- se le solicitó informe «sobre las tareas de liquidación de los bienes patrimoniales de los Bancos BIC y Comercial», impidió que la comisión investigadora se informara de manera integral sobre – como hemos visto – la que era la única materia de su encargo.

- La solicitud de información a:

- Superintendencia de Banca y Seguros. Pidiendo información respecto a las tareas de liquidación; nombres de liquidadores; balances, dictámenes, informes; y fecha de intervención en el BIC y las razones de la misma; fecha en que fue decretada la liquidación; y se indique acerca de las letras que durante el año 1982 entregó al Banco Comercial la Fábrica Peruana de Remolques Montenegro S.A.
- Procuraduría Ad hoc del caso BIC-BANCOPER. Solicitando información y antecedentes respecto al tema.
- Banco Central de Reserva. Pidiendo información respecto a tareas de liquidación.
- Ministro de Economía y Finanzas. Solicitando información sobre tareas de liquidación.
- Oficina Nacional de los Registros Públicos. Información sobre ciertas empresas y la conformación de sus directorios.
- Dirección General de Contribuciones. Solicitando direcciones domiciliarias de tres ex funcionarios de bancos.

En este punto, de acuerdo al dictamen de la comisión investigadora, tanto la Procuraduría Pública, la Superintendencia de Banca, la Oficina Nacional de Registros Públicos, el Banco Central de Reserva, y los delegados especiales del Banco de la Industria de la Construcción en liquidación, remiten información al grupo de trabajo. La primera señala que no tiene injerencia alguna en el proceso de liquidación; la Superintendencia indica que está en aptitud de ofrecer la documentación requerida, y señala a los delegados especiales designados para la liquidación de las entidades bancarias; la Oficina Nacional de Registros Públicos remite la ficha registral de empresas pesqueras; el Banco Central de Reserva hace entrega de un cálculo de intereses adeudados; y los delegados especiales del proceso de liquidación del Banco de la Industria de la Construcción envían un resumen de los activos recibidos y vendidos al año 1987, la relación de bienes pendientes de venta, documentos sustentatorios de los bienes inmuebles y vehículos vendidos.

Caso contrario ocurre con las solicitudes efectuadas al Ministro de Economía y Finanzas, y a la Dirección General de Contribuciones: la data requerida no fue enviada. Al respecto,

es menester indicar que el Reglamento Interior de las Cámaras legislativa, entonces vigente, no consideró mecanismos de aplicación de los apremios ante la inasistencia o la negativa de hacer entrega de la data solicitada. Contexto legal que no permitió que este órgano dependiente del Pleno del Congreso cumpliera con su finalidad.

Merece especial atención el hecho que la comisión investigadora, en la página 15 del informe final, señala que «También se han recibido los legajos»(sin señalar la fuente) conteniendo información sobre el Banco de la Industria de la Construcción: el Balance General al 5 de enero de 1982, el Balance General al 31 de diciembre de 1988, Dictamen de los Auditores Externos del 14 de mayo de 1982 sobre el Balance Especial al 27 de noviembre de 1981, Informes de valoración de bienes de activos fijos del Cuerpo Técnico de Tasaciones del Perú de 1982, y cuadros informativos de cuentas de activo y pasivo en moneda extranjera al mes de diciembre de los años 1986 y 1987. Ante esta situación, caben dos posibilidades: a) el grupo de trabajo recibió de manera anónima la data o b) fue entregada por uno de los integrantes. Al respecto, consideramos que sea cual sea el origen, dada la naturaleza de la labor investigadora, podría haber resultado útil en tanto fuente de conocimiento general. Empero, no tenía un carácter formal que permitiera la verificación de autenticidad, por lo tanto no permitía una evaluación de los hechos investigados.

### Análisis efectuado

Del propio texto del informe final entregado se desprende que la comisión de investigación no efectuó un examen de los hechos materia del encargo. Prueba fehaciente de ello la encontramos en la página 6 del documento precitado:

Esta Comisión Parlamentaria va ha emitir dictamen por ahora, sobre el caso BIC, atendiendo al resultado de las investigaciones y a la información relacionada con los perjuicios sufridos por el Estado, no de parte de los liquidadores nombrados por la SBS, sino por las empresas del Grupo Vulcano, accionistas del BIC y por considerar de mayor trascendencia defender el interés fiscal y la asunción de actitudes moralizadoras, a fin de no permitir lesiones graves al Tesoro Público y que se favorezca a quienes no le dieron el

desempeño de las Funciones bancarias y Financieras el carácter social y de apoyo a la economía del país, como lo reclama el artículo 152 de la Constitución Política del Perú.<sup>93</sup>

Es decir, no solo no recibió la data suficiente para realizar un examen idóneo y se limitó a dar a conocer un estudio de información recibida de manera informal, sino también se hizo caso omiso del encargo recibido. Es decir, no evaluó si los procesos de remates se llevaron a cabo de acuerdo a ley y cuál fue el destino de los fondos obtenidos en razón de aquellos. Sencillamente, se pronunció por un tema distinto.

A modo de conclusión señala que «No debe aceptarse el pedido, del Grupo Vulcano de que se le entregue la administración de la liquidación del BIC<sup>94</sup>» y recomienda «declarar de necesidad y utilidad pública la expropiación de las acciones del Grupo Vulcano en el BIC y de FINANSA<sup>95</sup>».

A fin de conocer sobre el tema se buscó mayor información encontrándose que el ex Diputado Vargas Haya señala expresamente sobre el tema investigado lo siguiente:

Pretextando una supuesta liquidación, el Banco Central se convirtió en el único acreedor del Banco de la Industria de la Construcción (BIC) y de la Empresa Financiera Andina (Finansa), cuyos mayores accionistas pertenecían al grupo Vulcano. Las pérdidas del Estado ascendieron en mayo de 1988 a 60 286 519 17 dólares y otras sumas millonarias, derivadas de los aportes del BCR a favor de la empresa Finansa más los adeudos del grupo Vulcano.

Sosteniendo falencia económica, la Superintendencia de Banca y Seguros dispuso la intervención y liquidación del BIC, pese a que el caso estaba siendo ventilado en el poder judicial. El Banco Central hizo un aporte inicial de \$.77 100 919 17 y deducidas las devoluciones de Vulcano y Finansa por \$.16 814 400 86 quedó la aludida suma deudora

---

<sup>93</sup> Congreso de la República, Cámara de Diputados. *Comisión investigadora de los remates de la liquidación de los activos del BIC y BANCOPER, ob. cit., p. 6.*

<sup>94</sup> *Íbidem* p. 10.

<sup>95</sup> *Íbidem* p. 11.

de \$60 286 519 17, quedando como único deudor el mencionado grupo, el que pretendió beneficiarse, además, con una diferencia en el pago de los intereses<sup>96</sup>.

En este caso, resulta evidente que la comisión investigadora no sólo no cumplió con el encargo sino que también excedió su situación de poder al no haber otorgado las garantías mínimas del debido proceso a una de las partes involucradas. Resulta, por decir lo menos, incomprensible que el informe concluya en la afectación de los derechos del Grupo Vulcano, sin haberle permitido realizar una defensa adecuada (no participó del proceso al no haber sido invitado a declarar ante el grupo de trabajo). No podemos olvidar que el accionar de este tipo de comisiones importa el ejercicio de una función para-jurisdiccional en tanto se determinan los derechos y obligaciones de las personas; así como la presunta responsabilidad por el incumplimiento de aquellos. Ahora bien, sobre este punto debe indicarse que si bien existe una responsabilidad constitucional, por parte de estos grupos de trabajo, de permitir con su labor una toma de decisión del Pleno del Congreso, no es menos cierto que la recopilación de la información, su posterior evaluación, y la determinación de indicios sobre base cierta, debe realizarse con niveles razonables e imparciales. Por ello, deben producir resultados en un ámbito de actuación en el que primen las garantías a los derechos y libertades constitucionales.

Sobre la base de lo anterior, podemos presentar el siguiente cuadro:

#### CUADRO N° 10

##### Actividades realizadas

Criterio de Interés público utilizado	Uso de fondos públicos.
Sesiones	Sí
Pedido de información	Sí
Presencia de testigos	Sí
Intromisión en la función jurisdiccional	No
Vulneración del debido proceso	Sí
Posibilidad de utilización de apremios judiciales	No

<sup>96</sup>Portal web de Héctor Vargas Haya. Gobierno de Alan García, 1985-90. Fraude en el Banco de la Industria de la Construcción. <<http://www.vargashaya.com/fragmentos-de-ensayos/35/162-gobierno-de-alan-garcia-1985-90.html>>

Apremios utilizados	No aplica
Recomendación de modificación del ordenamiento jurídico	No
<b>Labor culminada</b>	<b>No</b>
<b>Examen de los hechos</b>	<b>No</b>

*Elaboración propia*

Fuente : Informe Comisión investigadora de los remates de la liquidación de los activos del BIC y BANCOPER

### 5.6.3 Período parlamentario 1990-1992

#### Cámara de Diputados

Comisión investigadora de las irregularidades en la Caja de Beneficios y Seguridad Social del Pescador<sup>97</sup>.

*Labor culminada*

**CUADRO N° 11**  
**Marco legal**

<b>Constitución Política de 1979</b>	<p>Artículo 180.-El Congreso y cada Cámara pueden nombrar Comisiones de Investigación sobre cualquier asunto de interés público.</p> <p>Es obligatorio comparecer al requerimiento de dichas Comisiones, bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial.</p>
<b>Reglamento de la Cámara de Diputados</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Determina que el objeto de las comisiones de investigación es esclarecer cualquier asunto de interés público; siendo conformadas a solicitud de uno o más grupos parlamentarios con la aprobación de más de la mitad de los diputados hábiles.</li> <li>• Establece la obligatoriedad de comparecer, prestar testimonial y entregar documentación.</li> <li>• Las sesiones eran públicas y excepcionalmente secretas cuando se trataba de asuntos relacionados a la densa y seguridad nacional, relaciones internacionales y otros temas a propuesta del Presidente.</li> <li>• El informe debía establecer hechos y consideraciones de derecho con tipificación de infracciones dolosas y formular denuncia contra presuntos responsables. De ser aprobado se remitía al Fiscal de la Nación.</li> <li>• No estipula los mecanismos para implementar los apremios consignados constitucionalmente.</li> </ul>

*Elaboración propia*

Fuente: Constitución Política de 1979 y Reglamento de la Cámara de Diputados

Mediante Oficio N° 1256-1LO-91-CD/DL, de fecha 15 de diciembre de 1991, la Presidencia de la Cámara de Diputados designa a este grupo de trabajo<sup>98</sup>, integrado por

<sup>97</sup> Congreso de la República, Cámara de Diputados. *Comisión investigadora de las irregularidades en la Caja de Beneficios y Seguridad Social del Pescador. Informe final. 1992.*

<sup>98</sup> No se ha ubicado la transcripción de la sesión de la Cámara de Diputados en la cual se conformó esta comisión investigadora. La información que se presenta obra en el informe final de la misma, entregado por el Archivo General del Congreso de la República.

los Diputados Jorge Baca Luna (Presidente), Teódulo Castro V., Oscar Contreras I., José L. Hurtado Z., Abel Urrunaga B., y Lino Cerna Manrique.

El encargo recibido versó sobre las presuntas irregularidades en la Caja de Beneficios y Seguridad Social del Pescador – CBSSP; entidad creada mediante Decreto Supremo N° 01 de 22 de enero de 1965, y encargada de otorgar beneficios de compensación por cese en la actividad pesquera, descanso periódico, y otros establecidos en los Estatutos para los trabajadores de la actividad pesquera.

Sobre el tema cabe mencionar que mediante el Reglamento del Fondo de Jubilación del Pescador, aprobado por la Resolución Suprema 423-72-TR, se establecieron los requisitos y condiciones para la obtención de una pensión de jubilación. Estableciendo el artículo 6° que corresponde una pensión básica de jubilación al pescador que haya cumplido, por lo menos, cincuenta y cinco (55) años de edad, y reunido quince (15) contribuciones semanales por año; y el artículo 7 que gozarán del beneficio de la pensión total de jubilación todos los pescadores que tengan más de cincuenta y cinco (55) años de edad y acrediten veinticinco (25) años de trabajo en la pesca y trescientos setenta y cinco (375) contribuciones semanales en total. Agregando el artículo 10 que los pescadores jubilados que no hubieren cubierto los requisitos tendrán derecho a una veinticincoava partes de la tasa total de la pensión de jubilación por cada año cotizado o contribuido.

Formando parte también de su marco jurídico lo establecido en el artículo 15° del Decreto Supremo N° 009-76-TR que establece que los derechos de los pescadores al pago de la compensación por descanso periódico anual, así como la compensación por cese en el trabajo pesquero, a la jubilación, a los subsidios por enfermedad y a las pensiones por invalidez, se rigen por lo establecido en el Estatuto de la CBSSP, en el Reglamento del Fondo de Jubilación del Pescador y en las disposiciones concernientes al Fondo de Prestaciones de la CBSSP. Y el artículo 26° del Decreto Supremo N° 019-84-TR que señala que los pescadores se rigen por lo dispuesto en el Estatuto de la CBSSP, el Reglamento del Fondo de Jubilación del Pescador y por las disposiciones concernientes al Fondo de Prestaciones y al Fondo de Pensiones y Compensaciones de la CBSSP.

Por ende, la materia a ser investigada estaba referida al cumplimiento e idoneidad de los procesos administrativos dirigidos a conceder beneficios laborales a los pescadores aportantes a la entidad. Siendo, por lo tanto, imperativo conocer la información administrativa y económica de la entidad; así como solicitar al Ministerio de Trabajo y Promoción Social informe respecto a denuncias recibidas por incumplimiento al Reglamento del Fondo de Jubilación del Pescador y normas conexas. Sin perjuicio de consultar al órgano competente acerca de las modalidades para la cobertura de salud en este régimen pensionario.

### Acciones realizadas

La comisión solicitó información, únicamente, al Presidente del Consejo Directivo de la CBSSP quien desconoció la labor investigadora parlamentaria<sup>99</sup> y se negó a entregar la data correspondiente<sup>100</sup>. Contexto que fue puesto en conocimiento del Ministro de Trabajo y Promoción Social en tanto el primero ejercía el cargo de Viceministro de Promoción Social.

Posteriormente, el grupo de trabajo sostuvo una reunión con el precitado funcionario, y el Gerente General de la CBSSP, con la finalidad de solicitarle la entrega de información y coordinar la «instalación<sup>101</sup>» de cuatro asesores de la comisión en la CBSSP, en la sede del Viceministerio antes indicado. En dicha oportunidad se le informó que no era posible

<sup>99</sup> «En fecha 05.Feb.92 mediante Oficio N° PCD-002-92-EXT. (Anexo 2), el Sr. MANUEL RABINEZ RIPALDA, Presidente del Consejo Directivo de la CBSSP, en respuesta a una invitación que le hiciera la Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados, para el Acto de Instalación comunicó a la Presidencia de dicha Comisión Investigadora, entre otras cosas que «la Moción aprobada por la Cámara de Diputados es Inconstitucional» y que no se sienten obligados frente a la Comisión lo cual a puesto de manifiesto su deseo a «no colaborar con la Investigación que viene realizando el Parlamento de la República a través de dicha Comisión Investigadora». Congreso de la República, Cámara de Diputados. *Comisión investigadora de las irregularidades en la Caja de Beneficios y Seguridad Social del Pescador*, ob. cit., p. 2.

<sup>100</sup> «Teniendo en cuenta que hasta la fecha esta Comisión no ha recepcionado respuesta a los documentos remitidos a la Presidencia de la CBSSP, no obstante haber transcurrido más de dos meses en algunos casos y considerando que dicho incumplimiento viene afectando la labor de Fiscalización Parlamentaria, esta Comisión decidió poner en conocimiento al Ministro de Trabajo y Promoción Social, a través del Oficio N° 116-92-CICBSSP/CD del 25.Feb.92 (anexo N° 3), sobre el incumplimiento de su representante y Vice Ministro de Promoción Social, de dar respuesta a la información solicitada, lo cual contraviene lo establecido en el Art. 180 de la Constitución Política del Perú y el Art. 111 del Reglamento de la Cámara de Diputados». *Ibidem*.

<sup>101</sup> *ibidem*.

atender el pedido ante la negativa de los representantes de los pescadores y armadores pesqueros.

Con la finalidad de conocer la posición de éstos últimos se realizó la única sesión de la comisión de investigación; determinándose en la misma el apoyo de aquellos a la investigación.

Por lo expuesto, el grupo de trabajo concluyó que la actitud del Presidente del Consejo Directivo de la CBSSP, Sr. Manuel Rabinez Ripalda y la de los representantes de los Ministerios de Pesquería y de Trabajo y Promoción Social, contraviene lo establecido en los artículos 14° y 180° de la Constitución Política del Perú y el Art. 111° del Reglamento de la Cámara de Diputados, habiéndose incurrido en el delito de resistencia a la autoridad del Parlamento, tipificado en el artículo 369° del Código Penal Vigente». Asimismo, acordó denunciar al Presidente de la CBSSP por el ilícito penal señalado y recomendó destitución de servidores públicos involucrados<sup>102</sup>.

Es de verse en este caso que el problema que afectó la continuidad de la labor, tuvo origen en la falta de desarrollo para la aplicación de acciones conminativas por parte del grupo de trabajo. Si bien el Reglamento de la Cámara de Diputados (en concordancia con el artículo 180° de la Constitución Política de 1979) señaló la obligación de proporcionar la documentación requerida «bajo los mismos apremios que se observa en el procedimiento judicial»<sup>103</sup>, no estableció los mecanismos para su cumplimiento.

En dicho supuesto, teniendo en consideración que el precitado Reglamento tenía fuerza de ley resulta innegable que regulaba la estructura y funcionamiento de la Cámara de Diputados. Por ende, en tanto no indicaba la forma en que debían ejercerse las atribuciones contenidas en él mal se podía ejecutar los apremios. Esta situación fue

---

<sup>102</sup> El informe fue presentado el 1.ABR.1992. No fue aprobado en razón del golpe de Estado del 5.ABR.1992 y el consecuente cierre del Congreso de la República.

<sup>103</sup> Reglamento de la Cámara de Diputados

Artículo 111.- Las autoridades, los servidores públicos y cualquier persona particular están obligados a comparecer ante la Comisión Investigadora y proporcionar informaciones testimoniales o documentarias que les requiera, bajo los mismos apremios que se observa en el procedimiento judicial.

corregida en el vigente Reglamento del Congreso de la República que establece la posibilidad de solicitar al juez penal de turno la autorización para allanar el domicilio e incautar la documentación pertinente.

Sobre la base de lo anterior, podemos presentar el siguiente cuadro:

**CUADRO N° 12**  
**Actividades realizadas**

Criterio de Interés público utilizado	Irregularidades en sistemas previsionales complementarios y particulares.
Sesiones	Sí
Pedido de información	Sí
Presencia de testigos	Sí
Intromisión en la función jurisdiccional	No
Vulneración del debido proceso	No
Posibilidad de utilización de apremios judiciales	Sí. No reguladas
Apremios utilizados	No aplica
Recomendación de modificación del ordenamiento jurídico	No
<b>Labor culminada</b>	<b>Sí</b>
<b>Examen de los hechos</b>	<b>No</b>

*Elaboración propia*

*Fuente: Informe Comisión investigadora de las irregularidades en la Caja de Beneficios y Seguridad Social del Pescador*

#### 5.6.4 Período parlamentario 1992-1995

##### Congreso Constituyente Democrático

Comisión investigadora de los contratos entre la CPV. S.A. y American Express y Chemical Bank sobre las naves Mantaro y Pachitea<sup>104</sup>.

*Labor culminada*

<sup>104</sup> Congreso de la República, Cámara de Diputados. *Comisión investigadora de los contratos entre la CPV. S.A. y American Express y Chemical Bank sobre las naves Mantaro y Pachitea. Informes en mayoría y minoría.* 1994

**CUADRO N° 13**  
**Marco legal**

<p><b>Constitución Política de 1979</b></p>	<p><u>Artículo 180.</u>-El Congreso y cada Cámara pueden nombrar Comisiones de Investigación sobre cualquier asunto de interés público.</p> <p>Es obligatorio comparecer al requerimiento de dichas Comisiones, bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial.</p>
<p><b>Reglamento del Congreso Constituyente Democrático.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aceptaba la conformación de comisiones de investigación para conocer irregularidades en la conducta de un congresista (ejercer reservadamente acción ante autoridades administrativas o judiciales a favor o en representación de si mismo o de terceras personas o para asuntos de importancia que no son tratados por la Comisión de Fiscalización.</li> <li>• Establece la obligatoriedad de comparecer.</li> <li>• Las sesiones eran públicas salvo acuerdo en contrario.</li> <li>• Las conclusiones del informe no obligaban al Poder Judicial, ni afectaban el curso de los procesos judiciales, sin perjuicio de ser remitidas al Ministerio Público.</li> <li>• No estipula los mecanismos para implementar los apremios consignados constitucionalmente.</li> </ul>

*Elaboración propia*

*Fuente: Reglamento del Congreso Constituyente Democrático*

Con fecha 1 de diciembre de 1993, en sesión plenaria del Congreso Constituyente Democrático se aprueba la constitución de una comisión investigadora sobre los contratos de Fletamento a Casco Desnudo «para operar bajo la modalidad de “leasing y, posteriormente, adquirir la propiedad de dos barcos de carga, denominados MANTARO y PACHITEA»<sup>105</sup>, suscritos por la Compañía Peruana de Vapores-CPV, el 15 de diciembre de 1981. Estuvo integrada por los congresistas: Miguel Velit Núñez, César Fernández Arce, Gamaliel Barreto Estrada, Ernesto Gamarra Olivares y Julio Díaz Palacios.

Sobre la materia, se debe indicar que la adquisición se sustentó en la aprobación –por parte del Directorio de la CPV- de un Plan de Desarrollo e Inversiones que buscaba integrar dos buques multipropósito a la flota de la empresa provenientes de los astilleros italianos Italcantieri S.P.A, mediante la modalidad de leasing financiero<sup>106</sup>.

<sup>105</sup> Congreso de la República, Cámara de Diputados. *Comisión investigadora de los contratos entre la CPV. S.A. y American Express y Chemical Bank sobre las naves Mantaro y Pachitea. ob. cit., p. 2*

<sup>106</sup> Ambos contratos fueron suscritos en Londres, con dos empresas panameñas; cuyas acciones inicialmente correspondieron al entonces gerente general de la CPV y que, posteriormente, fueron transferidas a las empresas bancarias Chemco Leasing International Inc. y American Express Leasing Corp.(convirtiéndose éstas últimas en acreedoras de la deuda).

Debido a la falencia económica por parte de CPV, con fecha 28 de junio de 1983, el Estado peruano incluye el préstamo otorgado a la primera dentro del monto considerado para el Contrato de Refinanciación de la deuda pública externa por un equivalente a US\$ 36'300,672.00, aprobado por Decreto Supremo N° 253-83-EFC y Decreto Supremo N° 257-83-EFC. Empero, por medio del Decreto Supremo N° 063-85-TC se autoriza al Ministerio de Economía y Finanzas para que, en coordinación con la Contraloría General de la República y la CPV, se contrate los servicios de asesoría legal para la defensa de los intereses del Estado, en el país o en el extranjero, relacionados con los contratos de fletamento de las naves.

#### Acciones realizadas

La Comisión se reúne en treinta y nueve (39) oportunidades, con cuarenta y ocho (48)<sup>107</sup> invitados (no se ha podido tener acceso a la lista pertinente). Asimismo, el informe no señala en forma expresa la lista total de pedidos de información; indicándose únicamente –en el informe final- que se solicitó: a) Opinión al Colegio de Abogados de Lima sobre los contratos de arrendamiento financiero, su posterior cancelación, el crédito otorgado a la República del Perú, el convenio de refinanciación, y otros actos relativos al tema; y b) Informe a la Dirección General de Crédito Público del Ministerio de Economía y Finanzas, sobre: el crédito otorgado a la República del Perú, la inclusión de la deuda en el Contrato de Refinanciación de la Deuda Pública suscrito en el año 1983, y las actas del Comité de Deuda.

De otro lado:

- El congresista Ernesto Gamarra Olivares viajó a las ciudades de Panamá y Nueva York para recoger «información que pudiera aportar elementos adicionales a los obtenidos por la Comisión en el país». No señalándose en el informe final cuál fue la información obtenida.

---

<sup>107</sup> Ídem, p. 1.

- Los congresistas Miguel Velit y Julio Díaz Palacios estuvieron en la ciudad de Washington D.C. para reunirse con el abogado del Perú «para examinar las posibles vías legales que tendría el Perú para resolver la situación creada con los bancos American Express y Chemical Bank». No señalándose en el informe final cuál fue la información obtenida.

### Análisis efectuado

La comisión investigadora se avocó a conocer los temas siguientes:

- *La operación de arrendamiento financiero se realizó a través de empresas panameñas.*

Determinando que (luego de recoger una serie de testimonios) «en 1981 era práctica usual celebrar este tipo de operaciones de arrendamiento financiero constituyendo empresas con el único propósito de mantener propiedad sobre los bienes dados en arrendamiento»<sup>108</sup>.

- *Las acciones de las empresas fueron inicialmente extendidas a nombre del Representante de la CPV S.A., y luego transferidas a las entidades bancarias acreedoras.*

Sobre el tema, se indicó que «Si bien esta situación podría aparecer como irregular, tampoco es evidencia de actitud dolosa por parte de las entidades financieras. Según han manifestado por escrito los representantes de Amex, la intención era que una vez que la documentación sobre las naves estuviera completa y antes de financiar la operación, las acciones de ambas empresas panameñas fueran transferidas a Amex y Chemco, respectivamente. El hecho de la transferencia de las acciones, de unas compañías que no tienen otro propósito que constituirse en dueños nominales de los barcos, tampoco es inusual en este tipo de operaciones<sup>109</sup>».

---

<sup>108</sup> Ídem, p. 4.

<sup>109</sup> Ídem, p. 5.

- *Aparente desproporción entre el precio de compra al fabricante y el del arrendamiento*<sup>110</sup>.

La comisión investigadora determinó que «si se analiza la operación de arrendamiento con la CPV S.A., se tiene que el valor presente de los montos de alquiler más el pago inicial, totaliza US\$ 18'890,573.32, monto que no se puede considerar desproporcionado desde el punto de vista de una operación comercial, con el valor presente de los pagos por la compra de cada barco al astillero ITALCANTIERI».

Cabe indicar que el grupo de trabajo tomó en cuenta, en este punto, el Informe N° 1-85-TC/CPV S.A./COMISION, el mismo que, por las siglas, correspondería al sector Transportes y Comunicaciones.

- *Frente a la falta de pago de la CPV S.A., la República del Perú se hizo cargo de la deuda mediante la suscripción de un Convenio de Refinanciación de 1983; convirtiéndose en acreedor de aquella. Se cuestionó si dicha operación se realizó de acuerdo a la legislación entonces vigente.*

En este punto, la comisión hizo suyo el Informe N° 014-94/DGCP, de la Dirección General de Crédito Público del Ministerio de Economía, de fecha 28 de enero de 1994, mediante el cual se informaba que la operación crediticia se realizó de conformidad al entonces ordenamiento legal vigente. En tal sentido, el informe final transcribe partes de dicho documento:

El acuerdo con los Bancos, que dio origen a un contrato suscrito entre la República del Perú y los Bancos Acreedores, fue aprobado mediante Decreto Supremo N° 253-83-EFC, el mismo que cumplió con todos los requisitos del Decreto Legislativo N° 5. Cabe señalar que, entre dichos requisitos figura la Certificación de la Dirección General de Crédito Público, en el sentido que el monto de la refinanciación no

---

<sup>110</sup> El precio de venta fue de US\$ 18 750 000 00 por cada nave, y el de arrendamiento del orden de US\$ 30 733 924 20 por cada barco.

sobrepasa el monto anual de endeudamiento autorizado mediante Ley N° 23509 y que la misma se encuentra comprendida dentro del Programa Anual de concertaciones.

Asimismo, la participación del Banco de la Nación y del Banco Central de Reserva como agentes financieros del Estado. La Dirección General del Asesoría Jurídica emitió opinión favorable sobre la operación de endeudamiento. Por último, la Dirección General de Crédito Público emitió Certificado de Registro de la operación de endeudamiento con N° 41-DA-GC<sup>111</sup>.

- *No existirían las actas del Comité de Deuda Externa para la aprobación del Convenio de Refinanciación de 1983.*

La Dirección de Crédito Público remitió copias certificadas de las actas precitadas. No considerando suficiente la información contenida en aquellas el grupo de trabajo recibió el testimonio de funcionarios del Ministerio de Economía y Finanzas, y de un especialista en asuntos de endeudamiento externo, quienes informaron que la legislación entonces vigente no exigía una opinión previa del Comité de Deuda Externa para ese tipo de operaciones.

Luego de evaluar las normas sobre la materia, la comisión consideró que no se había vulnerado el ordenamiento legal. Más aun, señaló que la aprobación y suscripción del Convenio de Refinanciación fueron válidos en aplicación de los Decretos Supremos N°s 253-83-EFC y 257-83-EFC. Cabe indicar que esta posición legal fue expresada ante la comisión por el Ilustre Colegio de Abogados de Lima y por la Dirección General de Crédito Público.

- *Los documentos anexos al Convenio de Refinanciación no llevaban la firma de los representantes de la República del Perú.*

La comisión hace suyo el informe del Ministerio de Economía y Finanzas, por el cual se hace conocer la opinión legal de un estudio de abogados de Nueva York según la cual para ese tipo de contratos no se requería la firma o rúbrica en todas las páginas de acuerdo a la ley del Estado de Nueva York.

<sup>111</sup> Congreso de la República, Cámara de Diputados. *Comisión investigadora de los contratos entre la CPV. S.A. y American Express y Chemical Bank sobre las naves Mantaro y Pachitea. ob.cit., p. 13*

- *Los barcos no eran de propiedad del Perú, pese a la deuda contraída.*

Sobre este tema, en el informe final en mayoría se indica expresamente que la banca acreedora «ha señalado que una vez que se deje de lado el trato discriminatorio respecto de la deuda que la República tiene conforme al Convenio de Refinanciación, inmediatamente procederán a iniciar los trámites para la transferencia de la propiedad de las motonaves en favor del Perú<sup>112</sup>».

- *Pese a lo dispuesto en el artículo 3 del Decreto Supremo N° 063-85-TC<sup>113</sup>, no existían evidencias del inicio de procedimientos judiciales en defensa de los intereses del Estado.*

Le mencionada norma excluyó del Contrato de Refinanciación, suscrito al amparo del Decreto Supremo N° 253-83-EFC, la deuda correspondiente a la compra de las dos naves. Estipulando el artículo 3 del mencionado convenio que el Ministerio de Economía y Finanzas contrate servicios de asesoría legal para la defensa de los intereses del Estado en los temas relacionados con los Contratos de Fletamento de las naves Pachitea y Mantaro.

Señala la comisión investigadora al respecto, que mediante un acto unilateral, el Poder Ejecutivo desconoció un contrato suscrito por la República en 1983<sup>114</sup>, e indica que se afectó así el principio de seguridad jurídica. Y, que el único proceso judicial iniciado se dio en la vía penal contra los directivos de la CPV S.A. por la presunta comisión del delito contra los deberes de función y deberes profesionales en agravio del Estado.

Señala también que «el Ministro Luis Alva Castro, firmante del Decreto Supremo N° 063-85-TC, en su calidad de Ministro de Economía y Finanzas, no tomó ninguna

---

<sup>112</sup> Ídem, p. 23.

<sup>113</sup> Autorizó al Ministerio de Economía y Finanzas para que contrate los servicios de asesoría legal para la defensa de los intereses del Estado en los temas relacionados a los contratos de fletamento.

<sup>114</sup> Ídem, p. 24.

acción para dar cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 3 del Decreto Supremo N° 063-85-TC»<sup>115</sup>. Así como indica que a su juicio el precitado Ministro es responsable político en razón de dicha omisión.

El 13 de setiembre de 1994 (nueve meses después) se presentan los Informes en mayoría y minoría.

El Informe en mayoría concluye, principalmente en: a) la inexistencia de dolo durante la operación<sup>116</sup>; b) la necesidad de derogar el Decreto Supremo No. 063-85-TC, «por cuanto se trata de una medida unilateral e improductiva»<sup>117</sup>; c) señalar como responsables políticos al ex Ministro de Transportes y Comunicaciones, Fernando Chávez Belaunde, por haber permitido el perfeccionamiento de una operación cuestionable en referencia al procedimiento interno seguido y con relación a la conveniencia para los intereses del país, y al ex Ministro de Economía y Finanzas, Luis Alva Castro, por haber permitido la prescripción de toda acción penal contra los presuntos responsables de las irregularidades en la compra de las naves; y d) recomendar al Ministerio Público que agote las gestiones conducentes a lograr un resultado final punitivo en el procedimiento penal iniciado ante la Primera Sala Superior Penal del Callao contra los presuntos responsables<sup>118, 119</sup>.

---

<sup>115</sup> Ídem, p. 27.

<sup>116</sup> «1.- Luego de un análisis exhaustivo de los antecedentes de la transacción en virtud de la cual la CPV S.A. celebró sendos contratos de fletamento a casco desnudo, en 1981, para operar las motonaves MANTARO y PACHITEA, no se ha llegado a determinar fehacientemente que las entidades que financiaron esta operación hayan actuado con dolo».  
Ídem, p. 33.

<sup>117</sup> «5.- Es recomendable que el Congreso Constituyente Democrático proceda a derogar el Decreto Supremo No. 063-85-TC, por cuanto se trata de una medida unilateral e improductiva. Sólo tiene fuerza jurídica interna, impidiendo al Ejecutivo actuar con relación a la misma y trabando las acciones que se requiere emprender para una conveniente renegociación de la deuda externa con la banca comercial. Más aún, el Decreto Supremo n0. 063-85-TC no tiene ningún efecto legal sobre el Contrato de Refinanciación de 1983, por cuanto el mismo se encuentra sujeto a las leyes y jurisdicción del Estado de Nueva York. Para cumplir lo dispuesto en el Art. I del Título Preliminar del Código Civil peruano, se requiere reconocer expresamente la plena vigencia de los Decretos Supremos no. 253-83-EFC y No. 257-83-EFC, de fecha 24 de Junio de 1983 y 1 de Julio de 1983».  
Ídem, p. 35.

<sup>118</sup> «6.- Recomendar al Ministerio Público para que, dentro de las posibilidades actuales, agote las gestiones conducentes a lograr un resultado final punitivo en el procedimiento penal iniciado ante la Primera Sala Superior Penal del Callao contra Sandro Arbulú, Oscar Cuadros Muñoz, Guido Erick Quipe Mayorga y Ramón Robledo Chamocho, como presuntos autores del delito contra los deberes de función y deberes profesionales (concusión), en agravio del Estado; y en todo caso se investigue la conducta de los agentes del Estado que estaban obligados a actuar diligentemente para poder proseguir con la acción penal»  
Ídem.

<sup>119</sup> Informe aprobado en sesión plenaria del 21.SET.1994.

En este punto, es menester indicar dos temas:

- a) De la revisión del informe no se desprende la participación de los ex Ministros de Estado, cuya responsabilidad política se imputa, en el proceso de investigación. Ergo, el grupo de trabajo se limitó de forma unilateral a evaluar la información recibida, sin haber permitido la presentación de descargos; limitando con ello el derecho defensa y violentando el debido proceso.
  
- b) El Reglamento del Congreso Constituyente Democrático, estipulaba que las conclusiones del informe no obligaban al Poder Judicial, ni afectaban el curso de los procesos judiciales, sin perjuicio de ser remitidas al Ministerio Público. Empero, como se puede apreciar, este informe interviene en el accionar del Ministerio Público al recomendar que

(...) agote las gestiones conducentes a lograr un resultado final punitivo en el procedimiento penal iniciado ante la Primera Sala Superior Penal del Callao contra Sandro Arbulú, Oscar Cuadros Muñoz, Guido Erick Quipe Mayorga y Ramón Robledo Chamochumbi, como presuntos autores del delito contra los deberes de función y deberes profesionales (concusión), en agravio del Estado; y en todo casose investigue la conducta de los agentes del Estado que estaban obligados a actuar diligentemente para poder proseguir con la acción penal<sup>120</sup>.

Ello no era la función de este grupo de trabajo, y desdibuja la naturaleza de una comisión investigadora que es una herramienta de información y control, cuya finalidad es presentar en un Informe Final los datos y hechos obtenidos y, de ser el caso, presentar los indicios de la presunta comisión de ilícitos penales o infracciones. Su accionar no está dirigido a promover la acción penal. Debiendo en el último caso solo el Pleno tramitar los actuados para que la autoridad jurisdiccional competente se avoque a su conocimiento. Difiere, entonces, de la investigación judicial que propugna la solución de un conflicto, impone a los individuos una conducta adecuada al derecho y brinda tutela jurisdiccional efectiva.

---

<sup>120</sup> Congreso de la República, Cámara de Diputados. *Comisión investigadora de los contratos entre la CPV. S.A. y American Express y Chemical Bank sobre las naves Mantaro y Pachitea. ob. cit., p. 35.*

Por ello, nos encontramos frente a una investigación que si bien, al igual que en Alemania, Italia y Portugal, cuenta con «medios soberanos propios de los Tribunales»<sup>121</sup> es compatible con un proceso de investigación o judicial simultáneo sobre los mismos hechos por cuanto no busca una verdad judicial sino proporciona elementos de juicio a la autoridad judicial. De ahí que sus conclusiones y recomendaciones no puedan ser vinculantes para aquella.

Es de verse que en tanto finalidades distintas, la colaboración entre la comisión investigadora y el Poder Judicial, no solo es deseable, sino también necesaria. Los límites de la misma solo encuentran lugar en el improbable ejercicio de la función jurisdiccional por parte de la comisión investigadora; en una interrupción a la actividad judicial o del Ministerio Público; y no por la utilidad de la información que se pudiera compartir.

De otro lado, el Informe en minoría como primera conclusión señala la necesidad de no reconocer la deuda contraída<sup>122</sup>. Sobre el tema, siendo la naturaleza de la comisión investigadora la de obtener y evaluar información resulta, por decir lo menos incomprensible, que se haya pretendido sustraer la competencia del Poder Ejecutivo para no reconocer una deuda pública.

Sobre la base de lo anterior, podemos presentar el siguiente cuadro:

#### CUADRO N° 14

##### Actividades realizadas

Criterio de Interés público utilizado

Uso de fondos públicos.

<sup>121</sup> PLANAS Pedro. *Parlamento y Gobernabilidad Democrática en América Latina*. Tomo III. Lima, Fondo Editorial del Congreso del Perú. 2001, p. 914.

<sup>122</sup> «1.- No reconocimiento de la deuda contraída para el Gobierno Peruano de manera irregular y que sustituyó en 1083 la deuda privada de la CPV S.A., que tal como se señala perjudicó al país, contando con la complicidad de funcionarios de los Bancos American Express y Chemical Bank». Congreso de la República, Cámara de Diputados. *Comisión investigadora de los contratos entre la CPV. S.A. y American Express y Chemical Bank sobre las naves Mantaro y Pachitea*. Informe en mayoría, p. 14.

Sesiones	Sí
Pedido de información	Sí
Presencia de testigos	Sí
Intromisión en la función jurisdiccional	Sí
Vulneración del debido proceso	Sí
Posibilidad de utilización de apremios judiciales	Sí. No reguladas
Apremios utilizados	No aplica
Recomendación de modificación del ordenamiento jurídico	Sí
<b>Labor culminada</b>	<b>Sí</b>
<b>Examen de los hechos</b>	<b>Sí</b>

*Elaboración propia*

*Fuente: Informe en mayoría Comisión investigadora de los contratos entre la CPV. S.A. y American Express y Chemical Bank sobre las naves Mantaro y Pachitea*

### 5.7 Balance crítico de los períodos parlamentarios 1980 a 1995.

En este punto resulta importante recordar el contexto legal que reconoce la posibilidad constitucional de conformar comisiones de investigación. Debe entonces señalarse que la Constitución Política de 1979 en su artículo 177 estipulaba que la labor parlamentaria se realizaba en cada Cámara tanto por el Pleno, la Comisión Permanente, como por las distintas comisiones<sup>123</sup>. Determinando el artículo 180 la potestad de conformar comisiones de investigación<sup>124</sup>.

Así, tanto la Cámara de Diputados como la de Senadores tenían plena potestad para conformarlas; requiriendo para ello el acuerdo del Pleno. Empero, siendo el caso que la Carta Política, al no definir un procedimiento para su creación y actuación, optó por permitir que los Reglamentos del Congreso especificaran aquel.

Quiere ello decir que pese a que constitucionalmente se reconoció el ejercicio del control parlamentario (control político por la incidencia de subjetividad que parte de la

<sup>123</sup> Artículo 177.- Cada Cámara elabora y aprueba su Reglamento, elige a sus representantes en la Comisión Permanente y en las demás comisiones, establece la organización y atribuciones de los grupos parlamentarios, arregla su economía, sanciona su presupuesto, nombra y remueve a sus funcionarios y empleados y les otorga los beneficios que les corresponde de acuerdo a ley. El Congreso aprueba su propio Reglamento que tiene fuerza de ley. También la tienen los Reglamentos de cada Cámara.

<sup>124</sup> Artículo 180.- El Congreso y cada Cámara pueden 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.

oportunidad política que subyace en el pedido de investigación) en la búsqueda del fortalecimiento de la oposición parlamentaria que permite un manifiesto pluralismo político y el respeto a una democracia parlamentaria, el propio Congreso generó impases para la viabilidad del funcionamiento de las comisiones investigadoras.

- **Por carencia de cultura democrática**

El funcionamiento del Congreso de la República, en los años ochenta, estuvo directamente vinculado al desfase histórico con la democracia (producto del golpe de Estado de 1968). En dicho contexto, los nuevos parlamentarios desconocían social y culturalmente los modelos del trabajo parlamentario.

Lo descrito generó la incapacidad para regular los mecanismos y procedimientos idóneos para la efectividad en el cumplimiento de las funciones del Congreso. Y con ello el revés en el desarrollo de las comisiones investigadoras.

Que mayor prueba de lo señalado que el hecho que el Reglamento Interior de las Cámaras Legislativas (aprobado en el año 1853) con pocas modificaciones y con las consecuencias carencias frente a las necesidades parlamentarias estuviera vigente, para la Cámara de Diputados, hasta el año 1988.

- **En razón de la falta de regulación**

Como hemos expuesto anteriormente, desde el año 1980 tuvieron vigencia varios reglamentos, con los consecuentes cambios de las reglas procedimentales en lo que atañe a la conformación de las comisiones de investigación.

El problema, a nuestra consideración, radica en el hecho que ninguno de los mencionados documentos desarrolló procedimiento alguno para la comparecencia o entrega de información “bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial”. Permitiendo así la existencia de un vacío legal que mermó las capacidades de gestión de las comisiones investigadoras y no aseguró la corrección en la ejecución.

- ✓ El Reglamento Interior de las Cámaras Legislativas, en su Capítulo VIII, artículos 1, 2 y 8, disponía la existencia de comisiones particulares «para facilitar el curso y despacho de los negocios» que debían examinar e informar sobre el «estado de resolución» de los mismos. Pudiendo para tal fin pedir «a los Ministros de Estado los informes, documentos y antecedentes que existan en los Ministerios, Oficinas o Tribunales de la Nación» e invitar a concurrir a «los individuos de fuera de las Cámaras que juzguen éstas necesarios para sus luces, para el mejor o más pronto despacho de los negocios».
  
- ✓ El artículo 79 del Reglamento Interior del Senado estipuló el nombramiento de Comisiones de Investigación sobre cualquier asunto de interés público. Estando «comprendidas en esta disposición las empresas públicas y las corporaciones, bancos asociados y demás entidades en las que tenga participación el Estado», y siendo obligatorio comparecer a su requerimiento bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial. Estando obligadas, según el artículo 83, a presentar un informe en un plazo de treinta días, salvo acuerdo distinto del Senado, debiendo enviar copia del mismo a «los Ministros de Estado que correspondan; y, si hay presunción de delito al Ministerio Público».

No habiéndose establecido procedimiento específico para el desarrollo de la labor, la norma precitada debía concordarse con los artículos 47, 59, 66, y 157 que señalaban que: a) los Ministros de Estado debían responder en un plazo de diez días los pedidos de los Senadores bajo apercibimiento en el caso de incumplimiento que se acuerden las medidas pertinentes; b) el carácter multipartidario y proporcional de las comisiones; c) la posibilidad que los Presidentes de Comisión solicitaran informes y opiniones al Poder Ejecutivo, al Poder Judicial, al Tribunal de Garantías Constitucionales, al Jurado Nacional de Elecciones, a la Contraloría General, al Banco Central de Reserva o a la Superintendencia de Banca y Seguros, al Ministerio Público, a los Gobiernos Regionales o Locales, a las Corporaciones Departamentales de Desarrollo, a las Empresas Públicas, a las Universidades, al Consejo Nacional de la Magistratura y

a las demás entidades cuyo informe se estime necesario, debiendo aquellas responder los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial.

- ✓ Por su parte el Reglamento de la Cámara de Diputados, en su artículo 82, reconoce a las comisiones investigadoras como una de las cuatro clases de comisiones, junto con las ordinarias, especiales y mixtas. Determinando que la conformación de las primeras la solicitaban mediante una Moción de Orden del Día uno o más grupos parlamentarios; debiendo ser aprobada ésta última con el voto conforme de más de la mitad de los Diputados hábiles. Y el artículo 111 determinó que «Las autoridades, los servidores públicos y cualquier persona particular están obligados a comparecer ante la Comisión Investigadora y proporcionar informaciones testimoniales o documentarias que les requiera, bajo los mismos apremios que se observa en el procedimiento judicial».

- **Falta de adecuación a la legislación existente**

Como hemos visto el Congreso no había previsto un marco normativo para hacer cumplir lo dispuesto en el artículo 180 de la Constitución Política de 1979.

Durante los períodos parlamentarios 1980 a 1995, fueron muchos los impases producidos por la negativa a comparecer o a entregar la información solicitada. Frente a esta situación el Congreso de la República no instauró procedimiento alguno, por el contrario –como hemos visto- se limitó ocho años después de reinstaurada la democracia a reconocer en el reglamento de la Cámara de Diputados la existencia constitucional de las comisiones investigadoras.

Olvidó el Congreso el propio mandato constitucional. Debía regular el tema «bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial». Así, consideramos bastaba inicialmente, en los años ochenta, tomar en consideración lo dispuesto en el Código de Procedimientos Penales, Ley 9024, vigente desde 1940, que estipulaba los apremios de conducción por la fuerza pública y detención provisional ante la inasistencia a la declaración instructiva.

### Conducción por la fuerza pública

En el año 1980, el artículo 80 establecía la modalidad de citación. E indicaba que si el inculpado no comparecía el juez podía repetir la orden de comparecencia o decretar la detención. Norma que fuera modificada en el año 1981 para decretar que la citación de comparecencia se realizaba bajo apercibimiento de conducción por la fuerza pública; y en el 1985 se agregó la participación de la Policía Judicial<sup>125</sup>.

También el artículo 81 establecía la procedencia de la detención provisional a solicitud del juez instructor; para luego, en el año 1981, estipular la potestad de juez instructor para repetir la orden de comparecencia o hacer efectivo el apercibimiento<sup>126</sup>.

### Detención provisional

En el año 1980, el artículo 83 establecía que la detención provisional tenía por principal objeto que el inculpado preste su declaración instructiva (cabía la presentación de un recurso de apelación en el caso de orden judicial de excarcelación). Siendo el caso que en el año 1981 se agregó que en los casos de excarcelación el Juez debía dictar las medidas que aseguren la concurrencia a las diligencias de la instrucción. Finalmente, en el año 1985 se estableció que terminada la declaración instructiva el juez pondría en libertad al inculpado<sup>127</sup>.

- **Dificultad para proponer la conformación de comisiones investigadoras para la minoría parlamentaria.**

Resulta obvio que teniendo en consideración la naturaleza del control parlamentario, cual es el examen y crítica de la actividad del Poder Ejecutivo -la búsqueda de sanción mediata ajena al seno parlamentario-, se desprende que aquel tiene como sujeto a la minoría parlamentaria. Ahora bien, nótese que no estamos hablando de oposición

<sup>125</sup> Artículo 80.- La orden de comparecencia, cuyo texto quedará en autos, expresará el delito que se imputa al citado y la orden de presentarse al Juzgado el día y hora que se designe para que preste su instructiva, bajo apercibimiento de ser conducido por la fuerza pública. Esta citación la entregará el actuario por intermedio de la Policía Judicial al inculpado, o la dejará en su domicilio a persona responsable que se encargue de entregarla, sin perjuicio de notificársele por la vía postal, adjuntándose al proceso la constancia razonada de tal situación.

La Policía Judicial, además, dejará constancia de haberse informado de la identificación del procesado a quien notificó o de la verificación de su domicilio, si éste se halla ausente.

Para estos efectos, otorgase franquicia postal al Poder Judicial. En defecto de la Policía Judicial, la notificación se hará por intermedio de la Guardia Civil.

<sup>126</sup> Artículo 81.- Si el inculpado no comparece el Juez Instructor podrá, según que juzgue que aquel no se ha enterado de la citación o que trata de evadirse, repetir la orden de comparecencia, o haciendo efectivo el apercibimiento, ordenar que sea conducido a su presencia por la fuerza pública.

<sup>127</sup> Artículo 83.- Contra la Resolución que disponga la comparecencia, procede el recurso de apelación del representante del Ministerio Público y de la parte civil, en un solo efecto, sin que este recurso suspenda la ex-carcelación si es que al formularse la denuncia se puso al inculpado a disposición del Juez en calidad de detenido.

parlamentaria; por cuanto ésta última (en el deseo de convertirse en una alternativa de gobierno) busca sanciones inmediatas como la destitución o la remoción.

Por ende, la voluntad de creación de una comisión investigadora, con la finalidad de resguardar su razón de ser como instrumento de control político (que no es ser un mero instrumento de información) debe residir en la minoría parlamentaria. Ello coadyuva a que el gobierno se sienta supervigilado y tenga mayor atención sobre la ejecución de sus actividades. Si ese no fuera el caso, resultaría incomprensible, por decir lo menos, desconocer un mandato constitucional y favorecer el hecho que la mayoría parlamentaria o de gobierno, se fiscalice a su misma.

Cabe aclarar que no se está propugnando desconocer el principio de mayoría (propio de todo régimen democrático). Solamente, se considera adecuado que se le permita a la minoría vías reglamentarias idóneas para el pedido de investigación (no que determine el cauce de la misma) No podemos olvidar que el simple hecho que existan amplias posibilidades de instaurar el control implica un autocontrol del gobierno.

Sobre el tema hacemos eco de lo señalado por Rubio Llorente (sobre el control parlamentario):

(...) es desempeñado por todos los grupos a través de todos los procedimientos, pero como el contraste de la actuación gubernamental con el criterio de la mayoría lleva necesariamente a la defensa de aquella actuación, para la que el gobierno suele bastarse a si mismo, la gran protagonista del control parlamentario es (sin duda) la minoría, cuya apreciación crítica de la acción gubernamental debe ser inexcusablemente ofrecida a la sociedad para que ésta continúe siendo políticamente abierta y, por tanto libre<sup>128</sup>.

De otro lado, en los reglamentos vigentes en el lapso mencionado, se consideró lo siguiente sobre el tema:

---

<sup>128</sup> RUBIO LLORENTE, Francisco. *La forma del poder. (Estudios sobre la Constitución)*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993, p. 256.

- ✓ El Reglamento Interior de las Cámaras Legislativas, vigente desde el año 1853, aplicado durante el período parlamentario 1980-1985 y parte del periodo parlamentario 1985-1990 (hasta el año 1988 en la Cámara de Diputados) disponía que la conformación de las comisiones investigadoras fuera potestad de la Presidencia de cada Cámara<sup>129</sup>.
- ✓ El Reglamento Interior del Senado, vigente desde el año 1988, estipuló en su artículo 79 que la Cámara de Senadores podía nombrar comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público. Siendo aplicable lo dispuesto por el artículo 59 que estableció que las comisiones serían multipartidarias, con tendencia a la proporcionalidad.
- ✓ El artículo 82 del Reglamento de la Cámara de Diputados determinó que las comisiones investigadoras eran unos de los cuatro grupos de trabajo que podían ser conformados en su seno para esclarecer asuntos de interés público. Señalando expresamente su artículo 108 que uno o más grupos parlamentarios podían solicitar su conformación con la aprobación de más de la mitad de los Diputados hábiles.
- ✓ Por su parte, el Reglamento del Congreso Constituyente Democrático, en el año 1993, determinó que la naturaleza de las comisiones de investigación era temporal y, en su artículo 35, estableció que podían ser nombradas para asuntos de importancia por el Pleno cuando dichos temas no eran conocidos por la Comisión de Fiscalización.

Como podemos apreciar en los Reglamentos reseñados no se verificó un acceso pleno a la minoría parlamentaria como sujeto del control político. Es más, el Reglamento de la Cámara de Diputados si bien estableció que un solo grupo parlamentario podía solicitar la conformación, también exigió que 91 diputados manifestaran su voto para la aprobación. Número por demás elevado en tanto si bien la propuesta está en manos de la

---

<sup>129</sup> Capítulo VIII

Artículo 1.-

Para facilitar el curso y despacho de los negocios, el Presidente de cada Cámara nombrará, con aprobación de ésta, Comisiones Particulares que los examinen e instruyan hasta ponerlos en estado de resolución, lo que indicarán éstas en su informe al tiempo de presentarlo.

minoría el nombramiento siguió en poder de la mayoría. Como es de verse seguían sin presentarse las condiciones idóneas para un control por parte de la minoría.

Empero es en el período 1992-1995, en el cual se pone en mayor manifiesto esta anomalía democrática. En el supuesto del Reglamento del Congreso Constituyente Democrático no solo no se acepta que la minoría proponga la investigación, sino que se cercena la posibilidad de investigar al condicionar la propuesta al previo conocimiento del tema por parte de una comisión ordinaria.

- **Obstruccionismo por parte de la mayoría parlamentaria**

Lo anterior no solo pone de manifiesto la carencia total de voluntad política para permitir un control al gobierno, por parte de la mayoría parlamentaria que aprobó el Reglamento del Congreso Constituyente Democrático. También comprueba la voluntad dictatorial del gobierno autocrático nacido del golpe de estado de 1992. Prueba de ello es que en dicho periodo solo se formaron seis (6) comisiones investigadoras a diferencia del periodo parlamentario 1990-1992 en el que nombraron cuarenta y cinco (45) de aquellas.

Así el texto del Reglamento del Congreso Constituyente Democrático dice:

Artículo 35.-

Independientemente de la Comisión Permanente de Fiscalización, el pleno puede nombrar comisiones investigadoras para asuntos de importancia que, en tal caso, no son tratados por dicha Comisión Permanente. Las comisiones especiales de investigación están integradas por tres a cinco congresistas. Se instalan dentro de los tres días siguientes a su designación. Presentan su informe al Pleno dentro de los treinta días siguientes a la fecha de su instalación, salvo que se le conceda un plazo mayor.

Durante su funcionamiento, cada comisión investigadora mantiene informada de sus avances a la Comisión Permanente de Fiscalización, Las conclusiones aprobadas por el Pleno no obligan al Poder Judicial, salvo en el antejuicio constitucional, ni afectan el curso de los procesos judiciales, sin perjuicio de que el resultado de la investigación sea comunicado al Ministerio Público para los fines pertinentes.

Las comisiones de investigación pueden requerir la comparecencia de cualquier ciudadano bajo los mismos apremios que se observan en los procesos judiciales.

Las comisiones de investigación pueden solicitar al Presidente del Congreso o a su Consejo Directivo, la contratación de servicios profesionales de asesores competentes en el asunto materia de investigación.

Es decir, a la sombra del disfraz de una voluntad de transparencia y de interés por los «temas de importancia», la mayoría del gobierno creó una comisión ordinaria (Comisión de Fiscalización) para controlar la labor de las comisiones investigadoras. Olvidó así que el Congreso, como órgano que institucionaliza todas las fuerzas políticas y la voluntad de pueblo, ejerce y debe ejercer una permanente actividad de control de la labor del Ejecutivo. Deliberadamente, olvidó que el control político se manifiesta en todas y cada una de sus acciones: desde el debate y aprobación de una ley ordinaria o de presupuesto, de la conformación de comisiones investigadoras hasta la interpelación de los ministros. Es probable que luego de conocer que en los periodos parlamentarios 1980-1985, 1985-1990, y 1990-1992 se habían formado ciento treinta y cinco (135) comisiones investigadoras no quisieran exponerse a un mayor deterioro público luego del golpe de Estado. Lo anterior sin perjuicio del manejo de maniobras dictatoriales para ocultar el accionar del gobierno (que hoy sabemos ha sido uno de los más corruptos de la historia del país).

**CUADRO N° 15**



*Elaboración propia*  
*Fuente Archivo del Congreso*

Quizá la mejor explicación del sentir de la mayoría gobiernista la encontramos en el debate de la sesión vespertina de fecha 8 de enero de 1993. Oportunidad en la cual se debatió la aprobación del texto del Reglamento del Congreso Constituyente Democrático. Frente a los cuestionamientos de los congresistas, entre los que destaca la participación del entonces congresista Ernesto Gamarra Olivares quien señaló que el actuar de la Comisión de Fiscalización podría ocasionar interferencias en la labor investigadora<sup>130</sup>, el congresista Carlos Torres y Torres Lara respondió que se creaba tal grupo de trabajo en defensa de la moralización del país. La historia vivida nos exime de mayores comentarios respecto al funcionamiento de la Comisión de Fiscalización en dicha época, pero sí nos permite afirmar que ha quedado comprobado que la intención de la mayoría de gobierno fue impedir el conocimiento de las irregularidades –en todo ámbito– que venía cometiendo el Poder Ejecutivo.

**El señor TORRES Y TORRES LARA (NM-C90).**— Si, señor Presidente, nosotros aceptamos esa interpretación, es correcto, es la forma como estamos interpretando la norma, en todo caso es problema de redacción pero ese es el sentido de la exposición.

Finalmente, señor Presidente, el tema de la Comisión de Fiscalización, debo aclarar un punto, señor, inmediatamente, deseo una interrupción el tema de la Comisión de Fiscalización hemos esclarecido constantemente en la Comisión del Reglamento que esta Comisión de Fiscalización tiene por objeto que exista permanentemente en este país, una Comisión constituida por gente de

<sup>130</sup> El señor GAMARRA OLIVARES (FIM).— Señor Presidente, todos tenemos el ánimo de aprobar el Reglamento, yo lo que quiero señalar, es que probablemente en muy poco tiempo lo estemos modificando sobre todo en la parte relacionada con las comisiones, la experiencia de los Congresos anteriores han sido demostradas y las observaciones que estamos escuchando de que hay una serie de, no digamos vacío, pero sí incomprensiones, en cuanto al trabajo de las comisiones y por ejemplo, yo quisiera señalar una, no plantearla como sugerencia o plantearla como sugerencia, pero no como cuestión previa, simplemente como un aporte a los miembros de la Comisión, que sea a la primera instancia o a la segunda instancia de los miembros de esta Comisión.

Creo que el señor Sotomarino se refirió a ella, la Comisión de Economía y Presupuesto, estas comisiones generalmente han sido, las de con mayor trabajo, incluso la Comisión de Presupuesto es una que sesiona permanentemente, es más sesionaba en mientras sesionaba el Pleno y sus miembros, no pertenecían a ninguna otra Comisión, para que se pueda apreciar el tipo de dedicación que se da a esta Comisión y a la de Economía que también tiene un trabajo muy recargado, porque la mayoría de los proyectos de ley tienen, vinculación con el tema económico; en consecuencia se derivan a esta Comisión.

Yo quisiera también, saber, exactamente ó mejor dicho que me explicaran con, mayor detalle, de lo que aparece en el articulado del Reglamento, en qué consiste?, cuáles son las tareas de la Comisión de Fiscalización? y, con respecto a esta Comisión, también, señalo la observación que hizo el representante Cáceres sobre, la inconveniencia que las comisiones investigadoras, que se formen tengan que estar reportando permanentemente a la Comisión de Fiscalización, porque esto se presta a interpretar. Se supone que estas comisiones investigadoras deben mantener, eso es lo ideal, una reserva absoluta del trabajo que hacen; y al finalizarlo su trabajo recién informar al Pleno, en primer lugar y después a la opinión pública, del trabajo que han realizado y las conclusiones a las que han llegado.

Si esta Comisión Investigadora o estas comisiones investigadoras tienen que informar permanentemente a la Comisión de Fiscalización, se puede producir interferencias  
Congreso.

Congreso Constituyente Democrático. Diario de los Debates. Primera Legislatura Ordinaria de 1993. 3ª A sesión, pp. 62 y 63.

alta calidad moral, intelectual y profesional dedicada a atender los principales temas de fiscalización.

Eso que es la investigación de los principales problemas y denuncias que se presentan en el país, debe ser atendido por una Comisión de carácter permanente, grande visión de moralización del país estamos seguros que ustedes considerarán en su oportunidad muy adecuada, la propuesta que vamos hacer para la Presidencia de esa Comisión.

No soy yo el autorizado para pre-anunciar pero debemos, precisamente, a través de una Comisión Permanente la imagen de la institucionalización, de la moralización del país en todos sus aspectos, pero esto, repito lo que hemos dicho constantemente en la Comisión de Reglamento no significa que las otras comisiones no puedan investigar.

Todas las Comisiones pueden investigar, además pueden constituirse comisiones de investigación especiales tal como se señala, lo único que se pide, esas comisiones de investigaciones coordinen con la Comisión vamos decir principal de investigación que va hacer un seguimiento de todas las pesquisas que se hacen, por que cual es la experiencia señores que es todas las investigaciones, gran parte, que se han hecho, han terminado absolutamente en nada.

Lo que queremos son resultados efectivos, y para esto es necesario una Comisión que supervise la acción de las comisiones de Investigación que apoye estas comisiones que coordine la acción, y que lo haga técnica y profesionalmente con un alto grado de moralidad, esa es nuestra propuesta<sup>131</sup>.

A mayor abundamiento de la voluntad obstruccionista de la mayoría parlamentaria, la precitada comisión ordinaria de acuerdo al artículo 53 del Reglamento del Congreso Constituyente Democrático, también era la encargada de dictaminar las acusaciones ante el Pleno contra el Presidente de la República, los congresistas, los ministros de Estado, los vocales de la Corte Suprema de Justicia y los altos funcionarios, por infracción de la Constitución o por delito cometido en el ejercicio de sus funciones. Procedimiento que fuera posteriormente avalado y consolidado mediante la Ley 26231 que, en sus artículos 4, 9 y 10, dispuso que la Comisión de Fiscalización fuera la encargada del procedimiento de acusación constitucional (pudiendo archivar los pedidos por mayoría simple de sus miembros).

---

<sup>131</sup> Congreso Constituyente Democrático. Diario de los Debates. ob. cit, pp. 87 y 88.

Como es de verse, el fujimorismo optó por imponer un filtro –mediante la Comisión de Fiscalización- a la labor de control político. Situación que empeoró (cuatro años después también por voluntad del fujimorismo) con la dación de la Resolución Legislativa del Congreso 003-97-CR, por medio de la cual se establece que todas las comisiones ordinarias tienen el mismo carácter y gozan de las mismas prerrogativas que el artículo 97 de la Constitución y el Artículo 88 del Reglamento del Congreso reconocen a las comisiones de investigación. Ergo, se encargó a grupos de trabajos encargados del trabajo legislativo la labor de control (ello dada la mayoría abrumadora con la que contaba).

El menoscabo de la preponderancia de las comisiones de investigación –cuyo único propósito fue la protección y el sostenimiento del régimen autocrático- solo favoreció el deterioro de este mecanismo de control en tanto hasta la fecha el modelo creado persiste en lo que atañe a las prerrogativas dadas a las comisiones ordinarias.

## **6. Atribuciones y límites de la investigación al amparo del artículo 97 de la Constitución Política de 1993**

De conformidad al artículo 97 de la Constitución Política: a) el Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público, siendo obligatoria la comparecencia, bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial, y pudiendo solicitar el levantamiento del secreto bancario y el de la reserva tributaria<sup>132</sup>; y b) las conclusiones y recomendaciones pueden estar orientadas a corregir normas y políticas; así como a sancionar la conducta de quienes resulten responsables<sup>133</sup>.

<sup>132</sup> Constitución Política de 1993

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

Para el cumplimiento de sus fines, dichas comisiones pueden acceder a cualquier información, la cual puede implicar el levantamiento del secreto bancario y el de la reserva tributaria; excepto la información que afecte la intimidad personal. Sus conclusiones no obligan a los órganos jurisdiccionales.

<sup>133</sup> Reglamento del Congreso de la República

Artículo 88.- El Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público, promoviendo un procedimiento de investigación que garantice el esclarecimiento de los hechos y la formulación de conclusiones y recomendaciones orientadas a corregir normas y políticas y/o sancionar la conducta de quienes resulten responsables, de acuerdo con las siguientes reglas: (Párrafo modificado. Resolución Legislativa del Congreso N° 011-2001-CR, publicada el 13 de octubre de 2001).

## 6.1 Reglamento del Congreso de la República

En ese sentido, el Congreso de la República debe actuar de conformidad a lo establecido en la Constitución Política del Estado en sus artículos 97<sup>134</sup> y 139<sup>135</sup>, y en el Reglamento del Congreso de la República, artículo 88°, que establecen las prerrogativas de la comisión de investigación.

- La investigación se inicia sobre cualquier asunto de interés público, y solamente puede conocer los hechos directamente relacionados al encargo dado por el Pleno del Congreso de la República.
- Tiene facultades para citar a particulares, autoridades o servidores públicos para que brinden información, o declaren sobre hechos relativos a la investigación.
- Implica un estudio de la realidad para una alternativa legislativa, para el seguimiento de la ley o para la modificación de políticas de gobierno, y/o sancionar conductas; el mismo que no se detiene aun si la materia es conocida en el Ministerio Público o en sede judicial.
- La investigación no debe vulnerar los derechos fundamentales.
- Puede solicitar judicialmente el allanamiento de domicilio, la incautación de documentación, y la orden de captura de quienes se nieguen a asistir a su seno.
- Puede solicitar el levantamiento de la reserva tributaria y el secreto bancario.
- Con la finalidad de asegurar la obtención de la información necesaria, también puede solicitar el impedimento de la salida del país.

<sup>134</sup> Artículo 97°.- El Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público. Es obligatorio comparecer, por requerimiento, ante las comisiones encargadas de tales investigaciones, bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial.

Para el cumplimiento de sus fines, dichas comisiones pueden acceder a cualquier información, la cual puede implicar el levantamiento del secreto bancario y el de la reserva tributaria; excepto la información que afecte la intimidad personal. Sus conclusiones no obligan a los órganos jurisdiccionales.

<sup>135</sup> Artículo 139°.- Son principios y derechos de la función jurisdiccional:

2.La independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional. Ninguna autoridad puede avocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional ni interferir en el ejercicio de sus funciones. Tampoco puede dejar sin efecto resoluciones que han pasado en autoridad de cosa juzgada, ni cortar procedimientos en trámite, ni modificar sentencias ni retardar su ejecución. Estas disposiciones no afectan el derecho de gracia ni la facultad de investigación del Congreso, cuyo ejercicio no debe, sin embargo, interferir en el procedimiento jurisdiccional ni surte efecto jurisdiccional alguno.

- Puede solicitar medidas de protección contenidas en la Ley N° 27378 – Ley que establece beneficios por colaboración eficaz en el ámbito de la criminalidad organizada. (protección policial, reserva de identidad).
- La información protegida constitucionalmente obtenida sólo es divulgable cuando fuera estrictamente necesario para justificar la existencia de responsabilidad en el informe de la comisión ante el Pleno del Congreso.

De otro lado, la labor de investigación no puede afectar el curso de los procesos judiciales, ni imponer sanción alguna.

## 6.2 Comisiones investigadoras conformadas

Hasta la Segunda Legislatura Ordinaria del 2011, se conformaron un total de treinta y cuatro (34) comisiones investigadoras.

**CUADRO N° 16**  
Cuadro comparativo de comisiones investigadoras por periodo parlamentario

	1992-1995	1995-2000	2001-2006	2006-2011
Congreso Constituyente Democrático	2			
Congreso de la República		5	12	15
<b>TOTAL POR PERIODO PARLAMENTARIO</b>	<b>2</b>	<b>5</b>	<b>12</b>	<b>15</b>
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>34</b>			

*Elaboración propia*

*Fuente: Archivo del Congreso de la República*

Realizada una búsqueda en las unidades orgánicas del Congreso de la República, solamente se ubicó data sobre las consecuencias formales derivadas de la labor de investigación de los períodos parlamentarios 2001-2006 y 2006-2011, las cuales presentamos a continuación.

### Período parlamentario 2001-2006

De las doce (12) comisiones investigadoras conformadas en el período parlamentario 2001-2006:

- a. Una (1) no cumplió con determinar a sus integrantes;
- b. Una (1) no presentó el informe final correspondiente (se aprobaron las conclusiones y recomendaciones del informe preliminar);
- c. Una (1) presentó el informe final pero aquel no fue votado;
- d. Dos (2) presentaron informes finales pero sus conclusiones y recomendaciones no fueron remitidas a entidad alguna; y
- e. El Pleno del Congreso de la República aprobó que: (i) siete (7) informes fueran remitidos al Ministerio Público, cuatro (4) a la Contraloría General de la República, cinco (5) a los diferentes sectores del Poder Ejecutivo, tres (3) a la Corte Suprema de Justicia.

Como se aprecia, la efectividad formal de la labor investigadora (en términos de culminar la misma, entregar el informe final, y aprobación por el Pleno) fue del orden de setenta y cinco por ciento (75%); teniendo en cuenta que se considera como labor culminada a aquella que ha permitido la presentación y aprobación del informe final. Pero, ¿es ello suficiente?

Resulta interesante conocer que en el caso de tres (3) informes finales (presentados), su contenido, conclusiones y recomendaciones no tuvieron repercusión alguna –es decir, la investigación y por ende el tiempo y dinero invertido fueron desperdiciados- por cuanto el Pleno del Congreso no debatió el documento o consideró que no tenía mérito suficiente para derivarlo a otras entidades.

Estos hechos ponen de relieve que el Pleno -como órgano encargado de delegar la investigación-debería tomar mayor cuidado en la conformación de comisiones de investigación, por cuanto su funcionamiento no solo importa un gasto económico sino también el descuido por parte de sus integrantes de otros temas de importancia.

Asimismo, en su mayoría, las conclusiones y recomendaciones detallan la presunción de la comisión de ilícitos penales. Ello pone de manifiesto la voluntad del Congreso de imputar sanciones penales; olvidando la real razón del control político.

CUADRO N° 17



*Elaboración propia*

*Fuente: Área de Trámite Documentario del Congreso de la República*

De otro lado, está demostrado que el control político manifestado en el accionar de una comisión investigadora generó en estos casos un efecto espejo en otras entidades, las que recibieron el encargo de verificar el tema para (suponemos) un mejor desempeño administrativo o de control del uso de los fondos públicos. Ahora bien, el envío a la Corte Suprema de Justicia solo permite señalar la interferencia en la función jurisdiccional por parte del Congreso.

Empero, resulta ilustrativo que de las nueve (9) comisiones (aquellas cuyas conclusiones y recomendaciones si fueron derivadas a distintas entidades públicas –incluyendo los órganos jurisdiccionales–), cinco hayan sido derivadas a las comisiones ordinarias del Congreso de la República. Lo cual pone en evidencia la falta de conclusión de la labor de investigación; sea por la necesidad de que el tema siga siendo investigado o por que la comisión investigadora no pudo determinar ni presentar soluciones legislativas o de índole político. Por ende, su falta de efectividad en términos de congruencia resulta evidente.

CUADRO N° 18



*Elaboración propia*

*Fuente: Área de Trámite Documentario del Congreso de la República*

### Período parlamentario 2006-2011

De las quince (15) comisiones investigadoras conformadas en el período parlamentario 2006-2011:

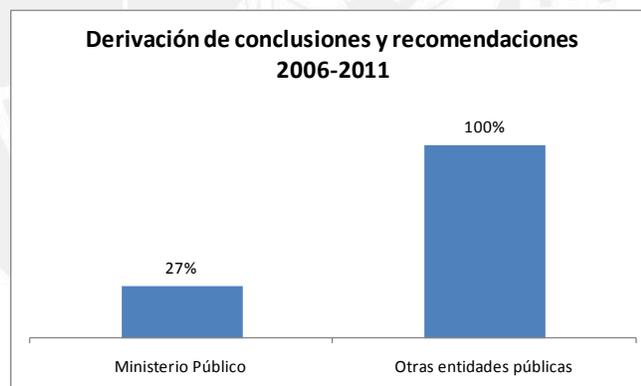
- a. Una (1) no presentó el informe final correspondiente;
- b. Cuatro (4) presentaron sus informes pero éstos no fueron debatidos;
- c. Dos (2) presentaron informes que fueron archivados;
- d. Una (1) presentó un informe cuyas recomendaciones y conclusiones no fueron derivadas a entidad alguna; y
- e. De los siete (7) informes finales aprobados el Pleno del Congreso de la República determinó que: siete (7) fueran enviados a distintas entidades públicas, cuatro (4) a los diferentes sectores del Poder Ejecutivo, cuatro (4) fueran remitidos al Ministerio Público, dos (2) a las comisiones ordinarias del Congreso de la República, dos (2) a la Contraloría General de la República, dos (2) al Presidente del Congreso, uno (1) a la Comisión de Ética del Congreso de la República, y uno (1) a la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales del Congreso de la República.

Es de verse que la efectividad formal de la labor investigadora (en los mismos términos asumidos anteriormente) fue del orden del sesenta y siete por ciento (67%). Debiéndose señalar que –nuevamente- se verifica, en lo que respecta al fondo de la investigación, una severa deficiencia de la labor investigadora. Si siete (7) informes finales no merecieron

un pronunciamiento favorable del Pleno del Congreso (sea por la falta de debate, archivamiento o porque no fueron derivados a otras entidades) estamos frente a la realidad de una efectividad de fondo del orden del cincuenta y tres por ciento (53%). Realidad que supone aceptar que en el cuarenta y siete por ciento (47%) la investigación no tuvo vestigios de seriedad política y si de persecución política por decir lo menos.

La coyuntura descrita explica *per se* que en su mayoría, las conclusiones y recomendaciones no detallan la presunción de la comisión de ilícitos penales, dada la cantidad de informes finales derivados al Ministerio Público.

CUADRO N° 19

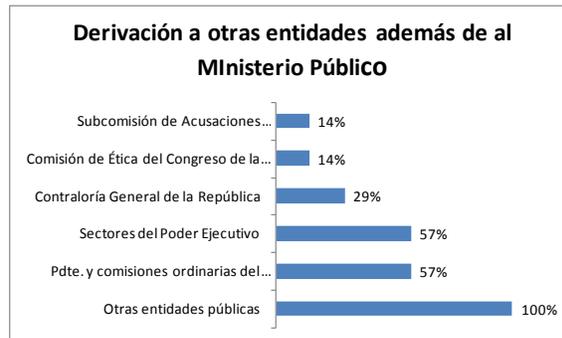


*Elaboración propia*

*Fuente: Área de Trámite Documentario del Congreso de la República*

De otro lado, resulta ilustrativo que aquellas, nuevamente, también en un gran porcentaje, hayan sido derivadas a las comisiones ordinarias del Congreso de la República. Lo cual evidencia que la labor investigadora –necesariamente- debía ser complementada en otras instancias congresales; hecho que afecta la seriedad de la primera.

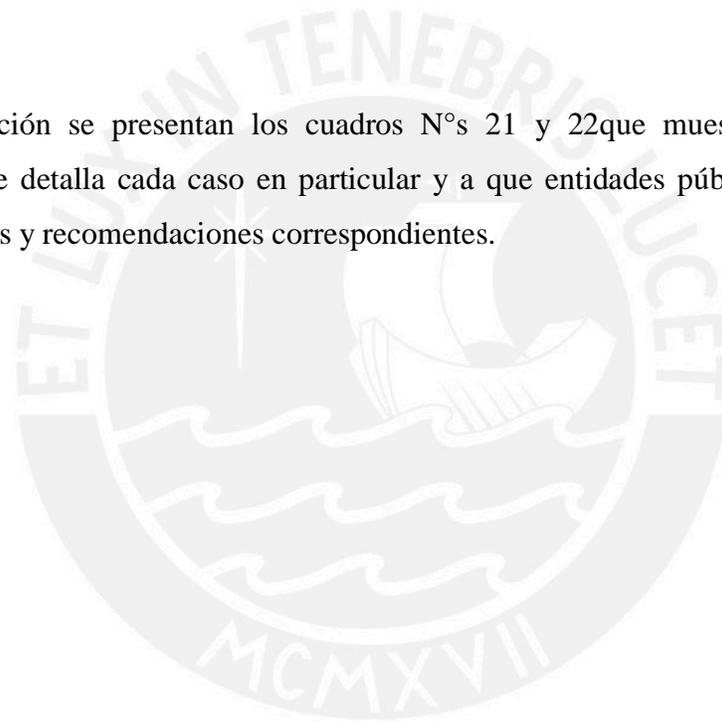
CUADRO N° 20



*Elaboración propia*

*Fuente: Área de Trámite Documentario del Congreso de la República*

A continuación se presentan los cuadros N°s 21 y 22 que muestran la información obtenida. Se detalla cada caso en particular y a que entidades públicas se enviaron las conclusiones y recomendaciones correspondientes.





COMISION INVESTIGADORA	ALCANCE	M. PÚBLICO	Corte Sup. de Jus.	CGR	SBS	SUNAT	CNM	Def.Pueb.	PCM	MINISTERIOS																CONGRESO			
										Defensa	Transportes y Comun.	Educación	Energía y Minas	Interior	Salud	MEF	RREE	CN Inteligencia	INDECOPI	COFIDE	INDECI	INEI	Proinversion	Alcalde	Pdte. CR	Comisión ordinaria del CR			
Encargada de cumplir las conclusiones y recomendaciones a las que arribaron las cinco comisiones investigadoras que se nombraron respecto del periodo del ex Presidente Alberto Fujimori Fujimori, que fueran aprobadas en la legislatura pasada.	Sobre tráfico de armas a las FARC Colombia		Sí						Sí																		Sí		
	Sobre mal uso de donaciones: donaciones japonesas, asociación Ken-Aken y Asociación Perú Shien No kai-Apenkai.																												
	Corrupción y mafia en el poder en asuntos de tráfico ilícito de drogas y lavado de dinero 1990-2000																												
	Caja de Pensiones militar policial.	Sí							Sí	Sí					Sí													Sí	
	Casos de corrupción cometidos entre 1990-2000.																												
	Proceso de Privatización de los Hoteles de Turistas del país.	Sí								Sí									Sí	Sí				Sí					
Encargada de cumplir las conclusiones y recomendaciones a las que arribaron las cinco comisiones investigadoras que se nombraron respecto del periodo del ex Presidente Alberto Fujimori Fujimori, que fueran aprobadas en la legislatura pasada.	Proyecto Especial Pasto Grande	Sí							Sí								Sí												
	Salvataje Banco Wiese	Sí			Sí																						Sí		
	Formación de una estructura al interior del SIN y de las FFAA que realizaron actos de interceptación telefónica.	Sí												Sí												Sí			
	Adquisición de armas	Sí							Sí																				
	Privatización de de la Refinería de Cobre de Ilo-Minero Perú S.A.				Sí				Sí																				
	Privatización de las empresas mineras Yauliyacu SA, Mahr Túnel SA, Paragshá SA.								Sí	Sí																	Sí		
Encargada de cumplir las conclusiones y recomendaciones a las que arribaron las cinco comisiones investigadoras que se nombraron respecto del periodo del ex Presidente Alberto Fujimori Fujimori, que fueran aprobadas en la legislatura pasada.	Poder Judicial, Ministerio Público y Derechos Humanos							Sí	Sí					Sí													Sí		
	Deuda externa.	Sí							Sí								Sí										Sí		
	Deseempeño de la SBS en el salvataje bancario 1997-2000				Sí				Sí																				

COMISION INVESTIGADORA	ALCANCE	M. PÚBLICO	Corte Sup. de Jus.	CGR	SBS	SUNAT	CNM	Def.Pueb.	PCM	MINISTERIOS								CN Inteligencia	INDECOPI	COFIDE	INDECI	INEI	Proinversion	Alcalde	ONGRESO	
										Defensa	Transportes y Comun.	Educación	Energía y Minas	Interior	Salud	MEF	RREE								Pdte. CR	Comisión ordinaria del CR
Encargada de cumplir las conclusiones y recomendaciones a las que arribaron las cinco comisiones investigadoras que se nombraron respecto del periodo del ex Presidente Alberto Fujimori Fujimori, que fueran aprobadas en la legislatura pasada.	Poder Judicial, Ministerio Público, y Derechos Humanos: influencia irregular para controlar el Poder Judicial y el Ministerio Público.	Sí	Sí						Sí															Sí		
	Análisis sobre el impacto del DS 120-94-EF en la recaudación tributaria.																							Sí		
	Elaboración del Decreto Supremo 120-94/EF y los actores que participaron en el proceso.	Sí					Sí			Sí																
	Empresa Alviro SA	Sí																								
	Pierina	Sí					Sí																			
Avocada a investigar las acciones administrativas, operativas, económicas, financieras, de prestaciones de salud y de seguridad social, efectuadas en ESALUD desde el año 1999 hasta la fecha, determinando el real estado financiero así como el destino de sus fondos	Se votó el informe parcial otorgando una prórroga de 90 días.																									
Encargada de investigar las denuncias de contenido penal contra el congresista Jorge Mufarech Nemy, en el ejercicio de su función pública y contra los que resulten responsables.	Informe Final, Conclusiones y recomendaciones.	Sí																								
De las presuntas firmas falsas del partido político Perú Posible y de la autenticidad de las firmas de todos los partidos o movimientos políticos inscritos en la ONPE hasta el año 2000.	Informe Final, Conclusiones y recomendaciones.	Sí																								
De la verdad y transparencia en el sector educación	No se definió la totalidad de miembros.																									
Sobre el transporte de gas (gasoducto) del proyecto Camisea	Se presentó Informe Final; no se votó.																									

Elaboración propia  
 Fuente: Área de Trámite Documentario del Congreso de la República

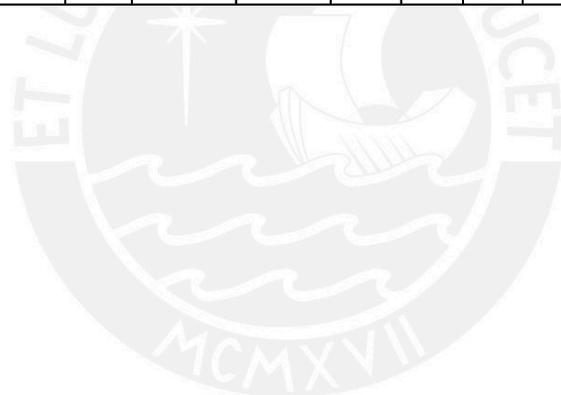
CUADRO N° 22

COMISIONES INVESTIGADORAS																					
PERIODO PARLAMENTARIO 2006-2011																					
COMISION INVESTIGADORA	ALCANCE	M. PÚBLICO	CGR	SBS	SUNAT	SUNARP	Def.Pueb.	PCM	MINISTERIOS					CN Inteligencia	ESSALUD	INCOR	OSITRAN	CONGRESO			
									Transportes y Comun.	Educación	Justicia	Salud	RREE					Pdte. CR	Comisión ordinaria del CR	Comision de Ética	Sub Comision de Acusaciones Constitucionales
Sobre los asuntos de corrupción presentados durante el gobierno del doctor Alejandro Toledo Manrique	Los informes en mayoría y minoría pasaron al archivo.																				
Sobre el incumplimiento de la ejecución del contrato de revisiones técnicas vehiculares para Lima Metropolitana.	Rechazado el informe final.																				
Encargada de investigar la constitucion, funcionamiento, actividades y otros aspectos, de las denominadas Casas de Alba de la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA)	Informe Final, Conclusiones y recomendaciones.	Sí					Sí	Sí	Sí			Sí	Sí	Sí	Sí	Sí		Sí			
Que investigue la forma y circunstancia en las cuales han fallecido en el paro campesinos en manos de la fuerza nacional en el paro agrario en Ayacucho.	Aprobado el informe final en mayoría.																				
De la carretera Interoceánica Perú-Brasil IRSA SUR.	Informe Final, Conclusiones y recomendaciones.							Sí	Sí							Sí					
Para que en el plazo de 90 días calendario investigue los hechos denunciados en el programa periodístico Reporte Semanal, puso a descubierto la utilización de "stents" con fecha posterior al vencimiento, en paciente del Instituto del Corazón durante el primer trimestre del año 2008.	Informe Preliminar	Sí												Sí	Sí		Sí				
	Informe final en mayoría		Sí												Sí						

COMISION INVESTIGADORA	ALCANCE	M. PÚBLICO	CGR	SBS	SUNAT	SUNARP	Def.Pueb.	PCM	MINISTERIOS					CN Inteligencia	ESSALUD	INCOR	OSITRAN	CONGRESO			
									Transportes y Comun.	Educación	Justicia	Salud	RREE					Pdte. CR	Comisión ordinaria del CR	Comisión de Ética	Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales
Para que indague las presuntas irregularidades e ilegalidad en la decisión de venta del terreno donde funciona la escuela de aviación civil del Perú y la empresa estatal de industria aeronáutica del Perú SA - INDAER PERÚ en la zona de Collique y de las ventas de los terrenos del Estado para fines de inversion inmobiliaria.	No se debatió. Al archivo.																				
Sobre las supuestas irregularidades en la adjudicación y concesión de lotes petroleros a favor de la empresa Discover Petroleum, y la participación de funcionarios públicos en ellas.	Informe final en mayoría	Sí	Sí		Sí	Sí		Sí										Sí		Sí	
De los hechos relacionados con las denuncias por la supuesta existencia de una red de interceptación telefónica.	Informe final en mayoría	Sí		Sí														Sí			
Que se encargue de investigar las razones de la venta de las acciones de la empresa Petrotech y sus contingencias tributarias societarias y de otro tipo con relación a los contratos celebrados con el Estado.	Aprobado el informe final.																				
Sobre los hechos acontecidos en la ciudad de Bagua, aldeaños y otros, determinando las responsabilidades a que haya lugar.	Informe final en mayoría						Sí	Sí		Sí								Sí			
Sobre las licitaciones desarrolladas en el Gobierno Regional del Cusco con participación de la OEI y el proceso de licitación pública local para contratación de obras para las actividades de mantenimiento periódico de diversos tramos carreteros del Cusco.	No se debatió. Al archivo.																				

COMISION INVESTIGADORA	ALCANCE	M. PÚBLICO	CGR	SBS	SUNAT	SUNARP	Def.Pueb.	PCM	MINISTERIOS					CN Inteligencia	ESSALUD	INCOR	OSITRAN	CONGRESO			
									Transportes y Comun.	Educación	Justicia	Salud	RREE					Pdte. CR	Comisión ordinaria del CR	Comision de Ética	Sub Comision de Acusaciones Constitucionales
De las razones de la crisis que viene afrontando la práctica del deporte en el país, especialmente del fútbol.	No se debatió. Al archivo.																				
Sobre los posibles vínculos del narcotráfico con la congresista Nancy Obregón.	No se presentó informe. Al archivo.																				
Para esclarecer los hechos y determinar presuntas responsabilidades con relación a la pérdida de información incautada a la principal involucrada en los procesos seguidos sobre el caso Business Track (BTR).	No se debatió. Al archivo.																				

Elaboración propia  
 Fuente: Área de Trámite Documentario del Congreso de la República



### 6.3 Síntesis Histórica de la labor de las Comisiones investigadoras

Para una mejor ilustración de la labor realizada, se presenta a continuación un breve análisis de tres (3) comisiones investigadoras (escogidas de manera aleatoria) para detallar la metodología utilizada en cada caso en los periodos parlamentarios desde 1995 a julio 2011.

#### Períodos parlamentarios 1995 al 2011

#### CUADRO N° 23 Marco legal

<p>Constitución Política de 1993</p>	<p><u>Artículo 97°.</u> 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.</p>
<p>Reglamento del Congreso de la República</p>	<p>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.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Materia de investigación todo aquello que sea de interés público;</li> <li>• Facultades para citar a particulares o funcionarios, en calidad de testigos o investigados.</li> <li>• Implica un estudio de la realidad para una alternativa legislativa, para el seguimiento de la ley o para la modificación de políticas de gobierno, y/o sancionar conductas; el mismo que no se detiene aun si la materia es conocida en el Ministerio Público o en sede judicial.</li> <li>• La investigación no debe vulnerar los derechos fundamentales.</li> <li>• Competencia para utilizar los apremios judiciales referidos a la comparecencia de personas y allanamiento e incautación (recurriendo incluso al uso de la fuerza pública y a la solicitud de orden de captura);</li> <li>• Atribución de solicitar el levantamiento de la reserva tributaria y el secreto bancario;</li> <li>• Puede solicitar el impedimento de la salida del país;</li> <li>• Puede solicitar medidas de protección contenidas en la Ley N° 27378 – Ley que establece beneficios por colaboración eficaz en el ámbito de la criminalidad organizada. (protección policial, reserva de identidad).</li> <li>• No tiene facultades para interferir con la labor jurisdiccional.</li> </ul>

*Elaboración propia*

*Fuente: Constitución Política de 1993 y Reglamento del Congreso de la República*

#### 6.3.1 Período parlamentario 1995-2000

##### Congreso de la República

Comisión investigadora del otorgamiento de pensiones a los ex Diputados, ex Senadores y ex Congressistas en aplicación del Decreto Ley N° 20530<sup>136</sup>.

*Labor culminada*

En la sesión plenaria de fecha 25 de abril de 1996, se constituyó la Comisión investigadora del otorgamiento de pensiones a los ex Diputados, ex Senadores y ex

<sup>136</sup> Congreso de la República. Comisión investigadora del otorgamiento de pensiones a los ex Diputados, ex Senadores y ex Congressistas en aplicación del Decreto Ley N° 20530. Informe final, 2006.

Congresistas en aplicación del Decreto Ley N° 20530. Estuvo integrada por los congresistas Víctor JoyWay (Presidente); Oscar Medelius Rodríguez; Luis Chang Ching; Fernando Olivera Vega; y Dennis Vargas Marín.

El objeto de la investigación fue el pago de pensiones, por el Congreso de la República, a doscientos cuarenta y seis (246) congresistas con cédula viva; ocho (8) ex congresistas con pensión no renovable; y a cuarenta y siete (47) personas con pensiones desobrevivencia. En ese contexto, se encargó de conocerla forma, condiciones y legalidad del reconocimiento y otorgamiento de las pensiones de jubilación y cesantía, bajo el régimen del Decreto Ley N° 20530. Ello con la finalidad de dilucidar si se había producido alguna irregularidad en el procedimiento de adjudicación.

#### Acciones realizadas

La comisión investigadora sesionó en veinte (20) ocasiones, recibió a cincuenta y dos (52) testigos, y pidió documentación a los interesados en los casos de expedientes observados u objetados. No se pudo tener acceso a los nombres de las personas investigadas ni a la lista de invitados en tanto el grupo de trabajo determinó que la labor debía realizarse de forma reservada, de acuerdo al siguiente criterio:

El encargo conferido a la Comisión Investigadora (...) fue de suyo muy delicado, porque implicaba someter a cuestionamiento pensiones que, presumiblemente, en la mayoría de los casos habían sido obtenidas con absoluta legitimidad, y porque habría que crear, por obvias razones, zozobra entre personas dignas del mayor respeto y consideración, en muchos casos sus herederos por haber fallecido el causante. En otras palabras, la necesidad de detectar y señalar las irregularidades presuntas de algunas pensiones habría de repercutir en incomodidad y sobresalto de personas al margen de toda irregularidad-

Partiendo de esta convicción, una vez instalada la Comisión el día 6 de mayo de 1996, el primer acuerdo adoptado fue rodear al proceso investigador de un conjunto de garantías para las personas eventualmente afectadas, en orden de asegurar que sus nombres no fueran de dominio público –lo que obligó a un manejo escrupulosamente reservado de toda la

información- y a permitirles, llegado el caso, el derecho a la defensa, que es por lo demás mandato constitucional<sup>137</sup>.

Sobre la materia resulta pertinente recordar que el entonces vigente inciso a) del artículo 88° del Reglamento del Congreso<sup>138</sup>, establecía que las sesiones de las comisiones de investigación eran públicas «salvo acuerdo distinto de la mayoría simple de los congresistas miembros presentes», y que aquel debía ser interpretado de forma concordante con lo establecido en el tercer párrafo del artículo 51 del mismo texto legal que señala que se puede ordenar el pase a sesión secreta «para tratar asuntos de seguridad nacional y orden interno».

En este caso. ¿Cuál era el asunto de seguridad nacional u orden interno? Establezcamos los parámetros. En el primer caso debía verificarse un grave peligro para el orden constitucional establecido, y para el segundo la existencia de afectación a la tranquilidad y paz pública o, mejor dicho desorden o agitación. Si recordamos: a) la investigación se centró en el estudio del otorgamiento de pensiones de jubilación a ex diputados, ex senadores y ex congresistas; b) el acuerdo de la reserva se aprobó en la primera sesión (sin que mediara análisis alguno); y c) el propio informe señala que se justifica la reserva en razón de la honorabilidad de los investigados o sus herederos. Ergo, se estableció una diferenciación en consideración a la persona investigada (la cual no podemos decir tuviera la intención de proteger una minoría desprotegida), en este caso parlamentarios, en desmedro de lo regulado por el propio Reglamento del Congreso.

### Análisis efectuado

Se realizó el examen de doscientos noventa y ocho (298) legajos personales, y luego –en el caso de aquellos que introdujeran dudas sobre el contenido- se procedió a recibir los testimonios de los beneficiarios (en compañía de su abogado).

---

<sup>137</sup> Congreso de la República. Comisión investigadora del otorgamiento de pensiones a los ex Diputados, ex Senadores y ex Congresistas en aplicación del Decreto Ley N° 20530, ob. cit., p. 2.

<sup>138</sup> El literal fue modificado mediante Resolución Legislativa del Congreso 025-2005-CR, publicada el 21 de julio de 2006, que dispuso que las sesiones deben ser reservadas.

Finalizada la labor, se determinó que: a) doscientos cincuenta y tres (253) correspondieron a trámites válidos y, por ende, el mismo número de pensiones fueron legítimamente otorgadas; b) veinticuatro (24) pensiones fueron indebidamente otorgadas; c) trece (13) casos fueron objetados parcialmente por existir simultaneidad de prestación de servicios en dos instituciones estatales<sup>139</sup>; d) seis (6) expedientes fueron observados en su totalidad; y e) dos (2) legajos correspondían a regímenes pensionarios distintos.

Asimismo, recomendó la adopción de un acuerdo específico de condonación para aquellos casos en los que se declarara la invalidez de la pensión de jubilación; y se hiciera un seguimiento constante de los expedientes «para determinar en cada caso la supervivencia de pensionista o del derecho a pensión en el caso de pensiones derivada»; y fuera revisado el Decreto Ley N° 20530<sup>140</sup>. Asimismo, se examinara la normatividad derivada del Decreto Ley N° 20530.

Ahora bien, la finalidad de la labor de las comisiones investigadoras, de acuerdo al artículo 88 del Reglamento deviene en garantizar «el esclarecimiento de los hechos y la formulación de conclusiones y recomendaciones orientadas a corregir normas y políticas y/o sancionar la conducta de quienes resulten responsables». Esto es, recolectar data suficiente que permita dilucidar la necesidad de modificaciones al ordenamiento jurídico, así como las responsabilidades de ley. En este caso, se constata la idoneidad del procedimiento de recopilación y evaluación de la data. Empero, discrepamos de la forma reservada de la investigación, en tanto se protegió indebidamente a parlamentarios que – en razón de la calidad del cargo- tenían el deber de no vulnerar el ordenamiento legal,

Sobre la base de lo anterior, podemos presentar el siguiente cuadro:

---

<sup>139</sup> Congreso de la República. Comisión investigadora del otorgamiento de pensiones a los ex Diputados, ex Senadores y ex Congresistas en aplicación del Decreto Ley N° 20530, ob. cit., p. 20.

<sup>140</sup> 11.- a) Se revise la normatividad derivada del Decreto Ley N° 20530, a fin de sistematizarla, integrarla, depurarla e incluso, revisarla en armonía con la Constitución vigente, en situaciones como la pensión de la hija mayor de edad, la cuantía de las pensiones de supervivientes, el cómputo de los rubros pensionables, y otros aspectos que tanto han contribuido a la distorsión del sistema pensionario público.  
Ídem, p. 22.

### CUADRO N° 24 Actividades realizadas

Criterio de interés público utilizado	Irregularidades en sistemas previsionales
Sesiones	Sí
Pedido de información	Sí
Presencia de testigos	Sí
Vulneración del debido proceso	No
Posibilidad de utilización de apremios judiciales	Sí
Apremios utilizados	No
Recomendación de modificación del ordenamiento jurídico	No
<b>Labor concluida</b>	<b>Sí</b>
<b>Examen de los hechos</b>	<b>Sí</b>

*Elaboración propia*

*Fuente: Informe Comisión investigadora del otorgamiento de pensiones a los ex Diputados, ex Senadores y ex Congresistas en aplicación del Decreto Ley N° 20530*

### 6.3.2 Período parlamentario 2000-2006

#### Congreso de la República

Comisión investigadora para analizar los delitos económicos financieros perpetrados en el periodo 1990 al 2001, en el proceso de privatización, el uso de recursos del Estado para el salvataje de empresas bancarias y no bancarias, licitaciones públicas, el uso de recursos públicos para conformar una red de corrupción, el uso de la SUNAT y Aduanas como mecanismo de chantaje y presión o de evasión tributaria y el mal uso de donaciones y otras ayudas recibidas, entre otros.<sup>141</sup>

*Labor culminada*

La comisión investigadora fue conformada el 13 de agosto de 2001, y estuvo integrada por los congresistas Javier Diez Canseco Cisneros (Presidente), Máximo Mena Melgarejo, Walter Alejos Calderón, Juan Valdivia Romero, y Kuennen Franceza Marabotto.

Para mejor entender el accionar de la comisión investigadora, transcribimos a continuación la hipótesis de trabajo que sustentó la labor investigadora:

<sup>141</sup> Congreso de la República. Comisión investigadora sobre los delitos económicos y financieros cometidos entre 1990-2001. *Informe final*. 2002.

El punto de partida de la CIDEF establece que durante la década pasada un grupo corrupto de altos funcionarios públicos y de mandos militares asociados ilícitamente para delinquir capturaron el Estado con el objeto de imponer un régimen autoritario e ilegítimo, que garantizara su propia reproducción y continuidad, Esta asociación utilizó un conjunto de mecanismos que permitieron la transferencia ilícita de recursos públicos a manos privadas, ya fueran propias o de terceros-

Este núcleo corrupto habría estado integrado por diversos grupos vinculados de forma distinta y particular al poder político.

El ex-Presidente Alberto Fujimori y su entorno personal que asumieron al Estado y la función pública como fuente de beneficio patrimonial.

Los servicios de inteligencia y Vladimiro Montesinos, jefe real del SIN, articulando diversos intereses que llevaron a subordinar a las FFAA. Entre los integrantes, del núcleo corrupto también se encuentra a algunos integrantes del alto mando militar que, desde fines de la década de los ochenta, venía preparando una propuesta de reestructuración económica, jurídica, social y de control del Estado por 20 ó 30 años.

Un conjunto de grupos de poder económico y financiero bien conectados a sectores de empresarios y tecnócratas ubicados en puestos estratégicos de la administración del Estado.

Este núcleo corrupto se constituyó desde el inicio del gobierno de Alberto Fujimori en 1990 consolidándose a partir del Golpe de Estado perpetrado el 5 de abril de 1992, para imponer su dictadura al margen de la Constitución.<sup>142</sup>

### Acciones realizadas

Para efectivizar la labor investigadora definió siete (7) áreas temáticas: a) El proceso de promoción de la inversión privada (privatizaciones) a través de la venta, concesión o liquidación de empresas del Estado; b) Las operaciones en el sistema financiero; c) Las principales licitaciones relativas a adquisiciones y contrataciones del Estado; d) La recepción y destino de las principales donaciones y programas de cooperación

<sup>142</sup> Congreso de la República. Comisión investigadora sobre los delitos económicos y financieros cometidos entre 1990-2001, p. 6.

internacional; e) El saneamiento y privatización de empresas azucareras; f) El manejo de los principales proyectos de inversión regional; y g) El funcionamiento de las instituciones de control: Contraloría General de la República, SUNAT otros organismos de fiscalización y regulación.

En dicho contexto, realizó ciento catorce (114) sesiones, recibió el testimonio de doscientos cincuenta y siete (257) personas<sup>143</sup>, pidió información<sup>144</sup>, y solicitó el levantamiento del secreto bancario y la reserva tributaria de las personas involucradas<sup>145</sup>. De acuerdo a lo indicado en el informe final las hipótesis presentadas respondieron al acopio de información y su posterior procesamiento y análisis.

Luego de diez (10) meses de investigación, el grupo de trabajo presentó, principalmente, conclusiones referidas a la existencia de indicios de: a) infracciones, delitos en operaciones económicas y financieras del Estado Peruano entre 1990 – 2001; y b) irregularidades que impidieron que se ejerciera un control gubernamental sobre las acciones del gobierno.<sup>146</sup>:

### **Conclusiones en el área de Privatizaciones**

1- Existe un desencuentro entre los objetivos iniciales planteados en el proceso de privatización y los resultados obtenidos luego de su aplicación. El primer objetivo preciso era atraer capitales nuevos para modernizar actividades productivas que estaban en serio retraso tecnológico y cuya cobertura era muy escasa, debido a la reducida inversión realizada por las empresas públicas durante las décadas anteriores.

Ese objetivo se ha satisfecho en alguna medida puesto que la inversión realizada por las empresas privatizadas, tomadas como conjunto y en forma global, ha sido relativamente alta, mayor a la realizada por las empresas públicas durante las décadas precedentes. Ahora bien, esta inversión ha sido menor a la programada por los mismos gestores de la privatización,

---

<sup>143</sup> No se ha podido tener acceso a la lista de los invitados.

<sup>144</sup> El informe no señala en forma expresa la lista de pedidos de información.

<sup>145</sup> El informe no señala en forma expresa la lista de personas.

<sup>146</sup> Se señalan las principales conclusiones. Congreso de la República. Comisión investigadora sobre los delitos económicos y financieros cometidos entre 1990-2001, p. 146-168.

tomado el proceso en su conjunto. Es más, de acuerdo a las investigaciones de la CIDEF, una parte significativa de los compromisos de inversión no se han cumplido, como en el caso de Shougang Hierro Perú y ello explica la crisis de algunas empresas privatizadas. Otro fracaso importante en este proceso fue la privatización de las empresas de distribución eléctrica del Norte vendidas favor de JORBSA, SiderPerú, y las pesqueras, donde los problemas originados por las ambigüedades del contrato permitieron extraer a los operadores privados recursos extraordinarios de las empresas que aún no habían terminado de pagar. Estos problemas han concluido en algunos casos con la reversión al Estado y la pérdida de años en el proceso de recuperación económica y en otros se encuentran en un interregno mientras se le encuentra una solución. Por otro lado, en algunas empresas privatizadas, la nueva inversión ha sido completamente deficitaria como por ejemplo en AeroPerú, donde la empresa quebró y además quedó endeudada con los mismos propietarios privados.

### **Conclusiones en el área de Salvataje Bancario**

58- El salvataje bancario obligó a la dación de una profusa legislación ad-hoc hacia finales de la década del noventa. Esa nueva legislación provocó que se desvirtuó la misma legislación bancaria y resintió severamente la esencia del sistema. Así, las reglas de juego entre los actores del sistema financiero fueron modificadas en beneficio de algunos perdiéndose coherencia en el manejo de un área crítica para el desarrollo económico nacional.

59- La Superintendencia de Banca y Seguros en 1992 perdió la capacidad de supervisar la liquidación de la banca de fomento, operación que le correspondía por ley. En su lugar el Ejecutivo formó una Comisión Administradora de Cartera que una década más tarde sigue liquidando los bancos y donde existen indicios de haberse cometido actos ilícitos. En la liquidación de la Banca de Fomento se observa un proceso de evasión de responsabilidades que van en contra de un saneamiento real de la cartera y una real política de lucha contra la corrupción. Así, la estrategia habría sido el ocultamiento de información, generando un total desorden en las Comisiones Liquidadoras de la Banca de Fomento y la Comisión Administradora de Carteras que benefició a los grandes deudores. Uno de los actores en este proceso fue César Hernández Márquez, quien ya ha sido denunciado en los casos de Popular y Porvenir y las Contribuciones Reembolsables del Fonavi. Asimismo, se habría condonado y/o recalculado los saldos de los grandes deudores. La solución al problema pasaría por llevar la liquidación a los procesos regulares que debieron regirla, es decir bajo la supervisión de la SBS, toda vez que la liquidación de la Banca de Fomento requiere de una supervisión mínima

para que sea llevada de manera transparente y no como se manejó a lo largo de la década pasada.

### **Conclusiones en el área de licitaciones y adquisiciones**

60- Respecto al tema de las licitaciones puede concluirse que un conjunto de altos funcionarios públicos aprovecharon sus cargos en el poder para beneficiar, mediante el uso de información privilegiada, a un grupo de empresas constructoras y proveedoras relacionadas con ellos. Así, los funcionarios públicos del sector concertando con los empresarios de la construcción se beneficiaron a través de la participación de las empresas en los procesos de ejecución de obras del sector público. Las principales entidades del Estado, responsables de adjudicar las obras, concentraron los mayores montos y los mayores porcentajes de adjudicación destinados a obras públicas en un mismo grupo de empresas constructoras. Así, el MTC adjudicó la mayoría de ellas a JJC Contratistas Generales S.A., el Inade a G y M Contratistas Generales, Sedapal a CONCYSSA y, por último, Invermet a ICCGSA. Cada entidad estatal evidenció su preferencia por una determinada empresa constructora.

### **Conclusiones en el área de Instituciones y Organismos de Control**

65- El gobierno de Alberto Fujimori se conformó como una autocracia presidencialista con poco aprecio por las instituciones del aparato del Estado. La lógica que imperaba en el gobierno central era que cuando más independientes y profesionales, las instituciones estarían menos dispuestas a someterse al todopoderoso presidente. Por ello, fueron sometidos todos los Poderes, empezando por el Legislativo y el Judicial. Asimismo, este proceso se extendió a otras instituciones menos visibles, pero igualmente cruciales puesto que normaban las funciones de control y verificación que en todo Estado moderno existen para advertir de los primeros signos de corrupción política. La CIDEF ha analizado un conjunto de estas instituciones para determinar los procedimientos y los responsables del sometimiento de instituciones cuyo funcionamiento precisamente puede evitar la corrupción.

Asimismo, recomendó principalmente una serie de modificaciones al ordenamiento jurídico<sup>147</sup>, directamente vinculadas a las normas sobre manejo económico y financiero del Estado y la responsabilidad del Poder Ejecutivo.

---

<sup>147</sup> Se señalan las principales recomendaciones.  
Ídem, pp. 169-177.

1- Revisión en forma integral por parte del Congreso Nacional a través de sus Comisiones Ordinarias, de la Legislación y Normas reglamentarias vigentes referidas a la privatización de empresas públicas en sus diversas modalidades según el Dec. Leg. 674. Establecer la obligatoriedad de incorporar en los Contratos respectivos, cláusulas que garanticen el cumplimiento de los objetivos iniciales establecidos para la promoción de la inversión privada; que establezcan compromisos claros de inversión en función de Planes Maestros de desarrollo en los principales sectores productivos y de servicios públicos, así como incorporar cláusulas resolutorias y penalidades que conminen a los inversionistas a cumplir sus compromisos.

5- A través del trabajo conjunto entre la Comisión de Economía del Congreso y las comisiones ordinarias correspondientes en cada caso, disponer la revisión inmediata de las normas referidas a la metodología de valorización de las empresas que conforman la actividad empresarial del Estado en el marco de los procesos de promoción de la inversión privada.

9- Revisión y modificación de la normatividad existente referida a la regulación que garantice la libre competencia y la garantía de acceso a la provisión de bienes o servicios con respeto al derecho de igualdad ante la ley, en vista de que el sistema de organismos reguladores se ha mostrado insuficiente.

12- Debatir y aprobar la norma de desarrollo constitucional sobre los actos normativos del Presidente, en la medida que la norma vigente –Ley de Control Parlamentario Sobre los Actos Normativos del Presidente (Ley N° 25397) del 9 de enero de 1991- se encuentra desfasada ya que fue concebida pensando en un parlamento bicameral, disponiendo mecanismos efectivos de control respecto a las facultades del Presidente para la reestructuración de los gastos del Gobierno Central y las empresas del Estado, modificar o suspender tributos en forma temporal y disponer operaciones de emergencia en materia de endeudamiento interno y externo, estableciéndose claramente los supuestos fácticos habilitantes a tales efectos y definiendo con precisión sobre que se entiende por “situación extraordinaria e imprevisible que compromete el interés nacional.

15- Proponer al Parlamento Nacional evaluar la modificación al artículo 128 de la Constitución de 1993 referido a la responsabilidad política de los Ministros por los actos

presidenciales que refrendan, buscando la manera de que sea el Ministro de la cartera el que asuma mayores niveles de responsabilidad. En efecto, el actual texto constitucional no libera al Ministro de responsabilidad aún cuando salven su voto, vale decir se abstengan o voten en contra. Si bien es comprensible que se establezcan niveles de responsabilidad en torno a los cargos ministeriales, en los hechos, resulta materialmente imposible que un Ministro, conozca al detalle todos los decretos supremos o de urgencia que se aprueban en las sesiones de Consejo. En tal sentido, es necesario buscar una fórmula por medio de la cual, las posibles responsabilidades de índole civil o penal, incidan principalmente en el ministro que propuso el decreto para favorecer a su cartera.

Ahora bien, pese a que el informe final fue presentado, debatido y aprobado por el Pleno del Congreso, con fecha 10 de julio del 2002, la comisión investigadora presentó, previamente, nueve (9) denuncias penales y cinco (5) denuncias constitucionales (en los casos y contra las personas señalados en los siguientes cuadros<sup>148</sup>) aduciendo que: «En el transcurso de las investigaciones, la Comisión Investigadora reunió suficientes elementos indiciarios de delitos de función cometidos por altos ex funcionarios públicos, durante el período investigado<sup>149</sup>».

**CUADRO N° 25**

**DENUNCIAS PENALES**

Denuncia	Denunciado
Denuncia por la expedición de decretos de urgencia secretos para la adquisición de armamento.	Ex presidente Alberto Fujimori Fujimori y a los ex ministros de su gabinete, por los delitos de Colusión, Malversación, Peculado, Asociación Ilícita para Delinquir, entre otros.
Denuncia por el caso Popular y Porvenir	Victor Joy Way, y Otros por delito de Estafa, Colusión y Falsificación de Documentos. Augusto Miyagusuku, Octavio Chirinos Valdivia y Otros, por delito de Encubrimiento Personal.
Denuncia por el caso Pucalá	Boris Ljubicic y Otros, por delitos de Apropiación Ilícita, Peculado y Otros.
Denuncia por el caso Aeroperú.	Dante Matellini Burga, Roberto Abusada Salah y Otros, por delito de Colusión, Falsedad Ideológica y Otros.
Denuncia por el caso del Banco Latino.	Jorge Picasso Salinas, Félix Navarro Grau y otros, por delito de Concentración Crediticia y Estafa.
Denuncia por el Fondo Económico Especial.	Jorge Arana Cocha, Absalón Vásquez y Otros, por delito de Negociación Incompatible y Peculado.
Denuncia sobre Medicinas Chinas.	Victor Joy Way Rojas y diversos ex Ministros, por delito de Colusión Ilegal
Denuncia sobre Contribuciones Reembolsables.	David Saellone Walmough y Otros, por delito de Colusión Ilegal.

*Elaboración propia*

*Fuente: Informe final Comisión investigadora para analizar los delitos económicos financieros perpetrados en el periodo 1990 al 2001.*

<sup>148</sup> Se exceptúa la denuncia presentada sobre las irregularidades cometidas en el Banco Latino en tanto este informe fue debatido y aprobado el 23 de mayo de 2002.

<sup>149</sup> Congreso de la República. Comisión investigadora sobre los delitos económicos y financieros cometidos entre 1990-2001, ob.cit., p. 138

**CUADRO N° 26**  
**DENUNCIAS CONSTITUCIONALES**

Denuncia Constitucional por Decretos Supremos Secretos.	Ex presidente Alberto Fujimori Fujimori y ex Ministros protegidos por Antejucio Político, por expedición de Decretos de Urgencia Secretos.
Denuncia Constitucional por Emisión del D.S. 120-94-EF	Ex presidente Alberto Fujimori Fujimori y el ex ministro Jorge Camet Dickman; por infracción al principio de legalidad tributaria y Otro, contemplado en los artículos 74° y 118° Inc. 8 de la Constitución.
Denuncia Constitucional por Caso Pucalá	Alberto Fujimori Fujimori, Belisario de las Casas, Pedro Flores Polo, Edgardo Mosqueira y Victor Joy Way; por delito de Patrocinio Ilegal.
Denuncia Constitucional por Adquisiciones de Productos Chinos	Ex Presidente Alberto Fujimori Fujimori y el ex Congresista Victor Joy Way, por delito de Colusión Ilegal.
Denuncia Constitucional por Contribuciones Reembolsables.	Ex Presidente Alberto Fujimori Fujimori y el ex Ministro Carlos Boloña. Behr por delito de Colusión Ilegal.

*Elaboración propia*

*Fuente: Informe final Comisión investigadora para analizar los delitos económicos financieros perpetrados en el periodo 1990 al 2001.*

La comisión sustenta este accionar en los siguientes fundamentos:

24. Así también, en la medida que la investigación ha recaído esencialmente sobre funcionarios públicos, y los vínculos de éstos con personajes privados o determinados grupos de poder económico, se ha denunciado a funcionarios que sin llegar a apropiarse directamente de los caudales públicos, muestran un interés ilícito en los negocios en los que intervienen en razón de su cargo o se encuentran inmersos en alguna incompatibilidad o incumplimiento funcional. Así, se ha denunciado a diversos funcionarios por los delitos de patrocinio ilegal, negociación incompatible, abuso de autoridad e incumplimiento de funciones<sup>150</sup>.
25. De otra parte, la comisión en ocasiones ha denunciado delitos Contra la Administración de Justicia, como el de omisión de denuncia, en los casos que ha observado que sobre el funcionario público investigado, pesaba el deber funcional de interponer denuncia ante el Ministerio Público. También se ha detectado en el transcurso de las investigaciones realizadas, la comisión reiterada del delito de encubrimiento, con el agravante de que quienes sustrajeron a determinadas personas de una potencial persecución penal, serían las cabezas de los entes técnicos encargados de fiscalizarlos. En tal sentido funcionarios provenientes de organismos de control como la SBS, Contraloría General de la República, y Sunat habrían realizado actos continuados de favorecimiento a la impunidad<sup>151</sup>.

<sup>150</sup> *Idem*, p. 14

<sup>151</sup> *Ibidem*.

26. De manera subsidiaria la comisión ha denunciado Delitos contra la Fé Pública-Falsificación de documentos y Delitos Contra el Patrimonio como Estafa y apropiación ilícita”<sup>152</sup>.

Las preguntas válidas en este caso son. **¿Pueden las comisiones de investigación presentar denuncias comunes o constitucionales antes de la aprobación del informe final por parte del Pleno del Congreso? ¿Es función de la comisión investigadora determinar e individualizar responsabilidades?**

El Reglamento del Congreso de la República establece, en su artículo 88° literales g), h), e i), que el informe final –en el supuesto que se presuma la comisión de un ilícito penal- debe señalar los fundamentos de hecho y de derecho, y concluir en la formulación de denuncia penal o constitucional. Indicándose, expresamente, que una vez aprobado (por el Pleno del Congreso) es enviado al Fiscal de la Nación para que se inicien las acciones correspondientes en el caso de altos funcionarios no contemplados en el artículo 99° de la Constitución Política. Sumado a ello, el literal e) del mencionado artículo indica que la comisión -al momento de presentar la denuncia- tiene también el derecho de «solicitar al Poder Judicial el impedimento de salida del país».

En dicho sentido, la potestad de presentar una denuncia deviene viable luego de la decisión del Pleno del Congreso, y siempre en el supuesto que sea aprobado el informe final. No cabe actuación en contrario. Ninguna investigación puede ser desviada del procedimiento determinado. En tanto órgano colegiado la comisión de investigación mal puede desconocer y sustraer la competencia del Pleno del Congreso y tomar decisiones que sólo corresponden a aquel.

Hay quienes pudieran afirmar que en tanto el Reglamento del Congreso establece la posibilidad de solicitar la afectación de la libertad de tránsito por medio de una denuncia, aquella debe primar sobre la obligación de esperar la decisión plenaria. Al respecto, no es

---

<sup>152</sup> Ídem, p. 15

posible soslayar que el texto reglamentario debe ser interpretado como un todo orgánico. Ergo, el inciso e) no puede interpretarse en forma aislada. Los enunciados contenidos en los incisos e), g), h) e i) del artículo 88° importan un sistema coherente y ordenado que debe ser interpretado en forma integral.

Sobre la base de lo anterior, podemos presentar el siguiente cuadro:

**CUADRO N° 27**  
**Actividades realizadas**

Criterio de Interés público utilizado	Uso de fondos públicos.
Sesiones	Sí
Pedido de información	Sí
Presencia de testigos	Sí
Intromisión en la función jurisdiccional	No
Vulneración del debido proceso	Sí
Posibilidad de utilización de apremios judiciales	Sí
Apremios utilizados	Sí
Recomendación de modificación del ordenamiento jurídico	Sí
<b>Labor culminada</b>	<b>Sí</b>
<b>Examen de los hechos</b>	<b>Sí</b>

*Elaboración propia*

*Fuente: Informe final Comisión investigadora para analizar los delitos económicos financieros perpetrados en el periodo 1990 al 2001.*

### 6.3.3 Período parlamentario 2000-2006

#### Congreso de la República

Comisión investigadora de las razones de las crisis que afronta la práctica del deporte en el país, especialmente el fútbol<sup>153</sup>.

*Labor no culminada*

Fue conformada en la sesión plenaria de fecha 17 de setiembre de 2009. Estuvo integrada por los congresistas Renzo Reggiardo Barreto (Presidente); Miguel Guevara Trelles; Gabriela Pérez del Solar Cuculiza; Carlos Cánepa La Cotera; Elías Rodríguez Zavaleta;

<sup>153</sup> Congreso de la República. Comisión investigadora de las razones de las crisis que afronta la práctica del deporte en el país, especialmente el fútbol. *Informe final*, 2011

Juvenal Silva Días; y Álvaro Gutiérrez Cueva. El informe final no fue debatido en el Pleno del Congreso. Fue enviado al Archivo.

De conformidad al informe final su labor estaba dirigida a conocer:

1. Situación actual de la práctica del deporte, en especial del fútbol, a nivel escolar, teniendo en consideración que para dicho efecto existe un fondo denominado “Fondo pro deporte escolar” que proviene del 10% de los contratos televisivos para la transmisión de los partidos de la Selección Nacional.
2. El grado de cumplimiento, de conformidad a la Ley N° 28036, de los estamentos del Gobierno Nacional, Regionales y Locales en la aprobación e implementación de un plan de deporte para corto, mediano y largo plazo.
3. Inventario de la infraestructura deportiva de propiedad del sector público y la utilización del mismo.
4. Evaluar el funcionamiento de los órganos del sector público que forman parte del sistema deportivo nacional.
5. La situación económica y financiera de los clubes de fútbol profesional que participan en los torneos a nivel nacional con la finalidad de proponer medidas de promoción que permita su desarrollo y elevar el nivel de competencia del fútbol peruano.<sup>154</sup>

Empero, contrario a lo anterior, se limitó a los siguientes aspectos: a) determinar la situación del futbol afiliado; b) analizar la situación registral de las ligas deportivas, así como a conocer los procedimientos de elección de las juntas directivas de las Ligas Deportivas y de la Federación Peruana de Futbol; c) revisar información sobre la situación organizacional, administrativa, económica y financiera de los clubes del futbol profesional; y d) analizar el aporte de la Federación Peruana de Futbol al Fondo Pro Deporte Escolar por los contratos de cesión de derechos de transmisión televisada y radial de los partidos de la selección nacional.<sup>155</sup>

---

<sup>154</sup> Congreso de la República. Comisión investigadora de las razones de las crisis que afronta la práctica del deporte en el país, especialmente el fútbol, ob. cit., p. 5.

<sup>155</sup> Ídem, p. 4.

### Acciones realizadas

La comisión investigadora realizó once (11) sesiones. Y solicitó información al Instituto Peruano del Deporte, a la Superintendencia Nacional de Registros Públicos, a la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria, al Ministerio de Educación, al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, a la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, al Poder Judicial, y al Presidente de la Federación Peruana de Fútbol.

Recibió los testimonios de veintiún (21) personas: el Superintendente Nacional de Administración Tributaria, el Presidente y Gerente General del Club Universitario de Deportes, el Presidente del Instituto Peruano del Deporte, el Presidente del Club Alianza Lima, un Registrador de la Zona Regional N° IX, el Gerente Deportivo del Club Sporting Cristal, una Técnica en Archivo del área de Trámite Documentario de SUNARP, un Notario Público, el Presidente del Tribunal Fiscal, la Ministra de Trabajo y Promoción del Empleo, el Secretario General de la Federación Peruana de Fútbol, el ex representante legal del Instituto Superior Tecnológico Privado Alfonso Huapaya Cabrera, el Director de la Dirección de Investigación Criminal y Apoyo a la Justicia, el Jefe de la Policía Judicial, el Jefe de la División de Requisitorias, y el Presidente de la Federación Peruana de Fútbol. Asimismo, solicitó el levantamiento del secreto bancario de un grupo de personas jurídicas<sup>156</sup>, y de los señores Enrique Pacheco Faromeque y Manuel Burga Seoane.

Concluyó la labor investigadora indicando, principalmente: a) la falta de liderazgo del Instituto Peruano de Deporte y de la Federación Peruana de Fútbol en la planificación, ejecución, supervisión y control de las actividades de los órganos encargados de la práctica del fútbol; b) presencia de informalidad de las organizaciones deportivas del fútbol afiliado al no haber adecuado sus estatutos a la Ley N° 28036-Ley de promoción y desarrollo del deporte, así como no registrado los mandatos de las juntas directivas; c) la falta de transparencia en la elección de la junta directiva de las ligas deportivas y Federación Peruana de Fútbol; d) la falta de evaluación por parte de la Superintendencia

---

<sup>156</sup> El informe no detalla la relación.

Nacional de Registros Públicos de los documentos referidos a las elecciones de las ligas deportivas y Federación Peruana de Fútbol; e) la ineficiente gestión de juntas directivas de los clubes de fútbol; f) Incumplimiento por parte de la Federación Peruana de Fútbol de entregar oportunamente al Fondo Pro Deporte Escolar el diez por ciento (10%) de los contratos por derechos de televisor y/o radiodifundir la participación de la selección en el campeonato mundial de fútbol del 2010; g) la falta de aprobación de legislación que permita eliminar la violencia en los espectáculos deportivos; y h) la falta de pronunciamiento por parte de Poder Judicial en un proceso contencioso administrativo, iniciado por el Presidente de la Federación Peruana de Fútbol y los miembros de su junta directiva, contra la resolución que los sanciona con la destitución e inhabilitación de la función deportiva o directiva por cinco (5) años. Cabe reseñar que estos temas no eran parte central del encargo.

Asimismo, presenta recomendaciones para que: (i) el Congreso de la República apruebe proyectos de ley referidos al deporte, violencia en los espectáculos deportivos, beneficios tributarios para los clubes de fútbol, y prosiga con los estudios de la ejecución de la política deportiva; (ii) la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos califique los títulos con objetividad y legalidad; (iii) la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria ejecute acciones de fiscalización a los clubes de fútbol profesional; (iv) el Poder Judicial resuelva un proceso en curso; (v) el Ministerio Público investigue a personas naturales y jurídicas vinculadas a la Federación Peruana de Fútbol y actividades conexas a aquella; y (vi) el Instituto Peruano del Deporte investigue sobre los aportes al Fondo Pro Deporte Escolar.

Dos son los aspectos que deben destacarse en este caso:

- Intromisión en la función jurisdiccional; y
  - Orden de captura solicitada por la comisión investigadora.
- a) Respecto a la primera, se repite una vulneración a la naturaleza de la comisión investigadora y al Reglamento del Congreso de la República.

El grupo de trabajo señala que en la décimo primera conclusión que una de las causas de la crisis en el fútbol peruano es la:

11. Falta de pronunciamiento del Noveno Juzgado Especializado en lo Contencioso de Lima, sobre el expediente No. 2007-10060-0-1801-JR-CI-09 presentado el 23.05.2007 sobre demanda contencioso administrativa contra el Consejo Superior de Justicia Deportiva y Honores del Deporte con la pretensión de declarar la nulidad de las resoluciones 052-2006/CSJDHD, 080-2006/CSJDHD/IPD, el proveído 02-2007-CSJDHD/IPD y la resolución No. 016-2007/CSJDHD/IPD presentado por el Sr. Manuel Burga Seoane y los miembros de su junta directiva que fueron sancionados con la destitución e inhabilitación por cinco años de la función deportiva o directiva<sup>157</sup>.

Asimismo, la cuarta recomendación señala al Poder Judicial que:

Resuelva el expediente No. 2007-10060-0-1801-JR-CI-09 presentado el 23.05.2007 sobre demanda contencioso administrativa contra el Consejo Superior de Justicia Deportiva y Honores del Deportes para declarar la nulidad de las resoluciones 052-2006/CSJDHD, 080-2006/CSJDHD/IPD, el proveído 02-2007-CSJDHD/IPD y la resolución No. 016-2007/CSJDHD/IPD<sup>158</sup>.

Amayor abundamiento en la página 63 del Informe final, expresamente, se indica sobre el tema: «Sin embargo, a pesar que mediante resolución No. Diez de fecha 12.06.2008 mediante el cual se resolvió “TRAIGASE a despacho para sentenciar, a la fecha no ha emitido pronunciamiento alguno, permitiendo dejar en suspenso la sanción respectiva».

- b) Sobre el segundo punto. En el informe se dice que en la sesión realizada el 21 de junio del 2010, se presentó el señor Manuel Burga Seoane:«Conducido por Policía Nacional del Perú, se acogió al derecho de guardar silencio»<sup>159</sup>.

---

<sup>157</sup> Congreso de la República. Comisión investigadora de las razones de las crisis que afronta la práctica del deporte en el país, especialmente el fútbol, ob. cit., p. 105.

<sup>158</sup> Ídem, p. 107.

<sup>159</sup> Ídem, p. 46.

En esta parte es importante mencionar que la labor investigadora se desarrolla sobre la base que los citados pueden o no querer hacer entrega de la información solicitada. No podemos olvidar que la Constitución garantiza el derecho a la no incriminación; por tal motivo mal puede el apremio de la conducción por la fuerza pública previsto en el artículo 88 del Reglamento del Congreso neutralizar tal hecho. Lo que nos lleva a cuestionarnos sobre la efectividad de los medios coactivos previstos con relación a la finalidad de las comisiones de investigación.

Sobre la base de lo anterior, podemos presentar el siguiente cuadro

**CUADRO N° 28**  
**Actividades realizadas**

Criterio de Interés público utilizado	Uso de fondos públicos
Sesiones	Sí
Pedido de información	Sí
Presencia de testigos	Sí
Intromisión en la función jurisdiccional	Sí
Vulneración del debido proceso	No
Posibilidad de utilización de apremios judiciales	Sí
Apremios utilizados	Sí
Recomendación de modificación del ordenamiento jurídico	Sí
<b>Labor culminada</b>	<b>No</b>
<b>Examen de los hechos</b>	<b>Sí</b>

*Elaboración propia  
Informe Preliminar Comisión investigadora de las razones de las crisis que afronta la práctica del deporte en el país, especialmente el fútbol*

*Presentados los hechos de las siete (7) comisiones investigadoras, cabe reseñar que pese al tiempo transcurrido (y de acuerdo a los temas conocidos en el presente trabajo) persistió la intromisión en la función jurisdiccional y la vulneración al debido proceso, como se aprecia en el siguiente cuadro.*

**CUADRO N° 29**  
**ACTIVIDADES DE COMISIONES INVESTIGADORAS PRESENTADAS**

	CI de las responsabilidades derivadas de los créditos otorgados por el Banco Agrario del Perú a las empresas agrarias del país	CI de los remates de la liquidación de los activos del BIC y BANCOPER	CI de las irregularidades en la Caja de Beneficios y Seguridad Social del Pescador.	CI de los contratos entre la CPV. S.A. y American Express y Chemical Bank sobre las naves Mantaro y Pachitea	CI del otorgamiento de pensiones a los ex Diputados , ex Senadores y ex Congressistas en aplicación del Decreto Ley N° 20530	CI sobre los delitos económicos y financieros cometidos entre 1990-2001	CI de las razones de las crisis que afronta la práctica del deporte en el país, especialmente el fútbol
<b>Criterio de Interés público utilizado</b>	Uso de fondos públicos.	Uso de fondos públicos.	Irregularidades en sistemas previsionales complementarios y particulares.	Uso de fondos públicos.	Irregularidades en sistemas previsionales complementarios y particulares.	Uso de fondos públicos.	Uso de fondos públicos
<b>Sesiones</b>	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
<b>Pedido de información</b>	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
<b>Presencia de testigos</b>	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
<b>Intromisión en la función jurisdiccional</b>	No	No	No	Sí	No	No	Sí
<b>Vulneración del debido proceso</b>	No	Sí	No	No	Sí	Sí	No
<b>Posibilidad de utilización de apremios judiciales</b>	No aplica	No aplica	Sí. No reguladas	Sí. No reguladas	Sí	Sí	Sí
<b>Apremios utilizados</b>	No aplica	No aplica	No aplica	No aplica	No	Sí	Sí
<b>Recomendación de modificación del ordenamiento jurídico</b>	No	No	No	Sí	No	Sí	Sí
<b>Examen de los hechos</b>	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí
<b>Labor culminada</b>	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	No

*Elaboración propia*

*Fuente: Informes finales y preliminar de las comisiones investigadoras reseñadas en los puntos 5.6.1, 5.6.2, 5.6.3, 5.6.4, 6.3.1, 6.3.2, y 6.3.3*

#### 6.4 Balance crítico de los períodos parlamentarios 1995 a 2011.

El artículo 88 del Reglamento del Congreso de la República desarrolla el mandato constitucional contenido en el artículo 97. Estableciendo las facultades y el procedimiento que debe seguirse, el mismo que ha sido señalado en el punto 6.1.

**GRAFICO N° 1**  
**Prerrogativas de las comisiones investigadoras**



Resulta indubitable e innegable que la conformación de comisiones de investigación, en la mayoría de los casos, responde a la coyuntura social histórica imperante en el período del pedido. Y consideramos que ello –desde el punto de vista de la naturaleza política de la labor investigadora- no es incorrecto. Debemos, al respecto, tomar en consideración que el ejercicio del control político *per se* tiene su razón de ser en la búsqueda de la alternancia en el gobierno por parte de los parlamentarios, y que ello conlleva a la existencia de subjetividades en la valoración de los hechos, así como a la voluntad cercana a una apreciación oportunista en el tiempo. Contexto, que debe ser considerado válido en el caso de la actuación de la minoría parlamentaria o de la oposición. Ejemplos preclaros los encontramos en el pedido y posterior nombramiento de las comisiones investigadoras por el tema de los «petroaudios» o por el caso del «chuponeo telefónico».

Empero, lo anterior no nos puede hacer olvidar que el Congreso de la República tiene la obligación constitucional de «Velar por el respeto de la Constitución y de las leyes, y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores»<sup>160</sup>. Partiendo de dicho mandato, más allá del criterio de oportunidad política imperante en un momento determinado, es deber congresal brindar un marco legal idóneo y efectivo al mecanismo parlamentario que faculta, por encargo del Pleno, a nuestro entender, el acopio de información privilegiada para determinar la calidad de la gestión pública o el manejo de recursos públicos, y con ello: a) controlar y fiscalizar la gestión pública (operaciones y resultados); b) garantizar la transparencia de la función pública (cumplimiento de la Constitución y las leyes); c) asegurar el uso idóneo de los recursos públicos; y d) asegurar el conocimiento de la actividad pública y privada sobre asuntos de interés público.

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

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

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

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

---

<sup>160</sup> Artículo 102 de la Constitución Política de 1993.

- Límites personales.- La actividad investigadora no debe vulnerar derechos constitucionales y fundamentales. Debe velar, especialmente, por el cumplimiento del debido proceso y el derecho a la no incriminación.
- Límites temporales.- Para ser concedida la prórroga del plazo inicialmente otorgado por el Pleno del Congreso, debe presentarse, debatirse y aprobarse un informe preliminar que fundamente las razones del pedido.

En ese sentido, deben perfeccionarse las normas que sobre la materia tiene el Reglamento del Congreso de la República en concordancia con las necesidades derivadas de la problemática y la práctica parlamentaria durante el desarrollo de la actividad. Ello sin perjuicio de la necesaria adecuación a los parámetros constitucionales y de defensa de los derechos fundamentales. Pero es la historia la que nos demuestra que lo anterior no se ha cumplido a cabalidad. Con la consecuente repercusión negativa para el desenvolvimiento de la labor de investigación.

Señalamos a continuación las razones o –mejor dicho- las circunstancias que han primado en el seno del Congreso en desmedro de la defensa del interés público. Las mismas consideramos se pueden dividir en: a) Razones que motivaron las modificaciones al artículo 88 del Reglamento del Congreso; b) Modificaciones que debieron realizarse; y c) Factores exógenos.

**a) Razones que motivaron las modificaciones al artículo 88 del Reglamento del Congreso;**

- **Obstruccionismo por parte de la mayoría parlamentaria**

*La Resolución Legislativa del Congreso 003-97-CR<sup>161</sup> modifica el inciso a) del artículo 88 del Reglamento del Congreso. Agrega un segundo párrafo y establece que las comisiones ordinarias, que reciben el encargo expreso del Pleno para realizar investigaciones, tienen el mismo carácter y gozan de iguales prerrogativas que las comisiones de investigación (previo a la modificación no se consideraba esta posibilidad).*

<sup>161</sup> Publicada en el diario oficial El Peruano el 30 de agosto de 1997.

La modificación aludida no fue fruto de un esfuerzo por ampliar el espectro de control del Congreso. Por el contrario, como se ha manifestado anteriormente, la mayoría de gobierno aprovechó la capacidad numérica que ostentaba para cercenar una vez más la posibilidad de conformar comisiones de investigación. Para impedir el control político en un tema espinoso para el gobierno de turno.

Durante la primera hora de la 6ª sesión (matinal), de fecha 20 de agosto de 1997, el entonces Presidente del Congreso, congresista Carlos Torres y Torres Lara, aduciendo la voluntad del Pleno de investigar el «espionaje telefónico», señaló que había dos posibilidades: «que exista una comisión investigadora independiente o que una comisión ya constituida efectúe el trabajo de investigación<sup>162</sup>». Frente a los reclamos de los congresistas, en el sentido que la posibilidad de ampliar las facultades de las comisiones ordinarias no estaba prevista reglamentariamente, sin mediar explicación alguna indicó que solo se iba a discutir la nómina de integrantes de la comisión.

El señor PRESIDENTE (...) La Presidencia desea aclarar que el objetivo de esta mañana es dejar constituida la comisión que debe hacer esta investigación, ya sea una comisión permanente o una comisión especial. Por tanto, ruego a los señores congresista que durante el debate no ingresemos a tratar el tema que ya hemos debatido y acordado; es decir, que se va a hacer la investigación dentro de los términos aprobados. El problema en este momento es quiénes son los que van a constituir dicha comisión<sup>163</sup>.

Luego de un acalorado debate se aprobó encargar la investigación del espionaje telefónico a la Comisión de Defensa Nacional y Orden Interno, con facultades idénticas a las de una comisión investigadora. Y con la finalidad de subsanar la vulneración al Reglamento del Congreso se puso a debate y se aprobó la modificación aludida<sup>164</sup>.

<sup>162</sup> Congreso de la República. Diario de los Debates. 8ª sesión (matinal), miércoles, 27 de agosto de 1997. Presidencia del Señor Carlos Torres y Torres Lara y de la señorita Edith Angélica Mellado Céspedes, p. 484.

<sup>163</sup> Idem, p. 485

<sup>164</sup> El Procedimiento de Investigación

Artículo 88. El Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público, promoviendo un procedimiento de investigación que garantice el esclarecimiento de los hechos y la formulación de conclusiones y recomendaciones orientadas a corregir normas y políticas y/o sancionar la conducta de quienes resulten responsables, de acuerdo con las siguientes reglas:

(...)

Vale la pena reseñar dos intervenciones efectuadas durante el debate de la modificación reglamentaria. La primera pone de manifiesto la conducta obstruccionista de los congresistas de la mayoría parlamentaria para impedir el ejercicio de un correcto control político.

El señor TRELLES MONTERO (C90-NM).- Señor Presidente: Creo que es claro que la mayoría ha cumplido con su palabra y va a investigar, para lo cual utilizará toda la fuerza del Reglamento y de la Constitución; lo cual está muy bien. Por ello, permítame elogiar a la mayoría por este acierto de mucha trascendencia.

Uno de los temas importantes en este país es el de la autonomía y de las relaciones de los servicios de inteligencia con el Estado y con la sociedad peruana. Los servicios de inteligencia cumplieron un papel medular y determinante en la derrota de la subversión; pero es cierto que, pasada la guerra antisubversiva, los congresistas debemos, de común acuerdo con las demás fuerzas sociales, reflexionar sobre las relaciones permanentes entre los servicios de inteligencia y el Congreso. Por eso creo que la iniciativa del doctor Ferrero de llevar al seno de una comisión ordinaria el tema de los servicios de inteligencia dará al país una gran tranquilidad. Esta decisión de la mayoría, que quizás no ha sido suficientemente aquilatada por la minoría, va a permitir que, de manera democrática y constitucional, los peruanos debatamos sobre las relaciones de los servicios de inteligencia con la sociedad peruana.<sup>165</sup>

Y la segunda demuestra el sentir de la minoría.

El señor FLORES-ARAOZ ESPARZA (PPC).-Señor Presidente: En el Reglamento del Congreso está muy claro que, entre los diversos tipos de comisiones, las hay investigadoras y ordinarias. Como no se quiere nombrar comisiones investigadoras sino dar facultades medio raras a las comisiones ordinarias, entonces sugiero que modifiquen el Reglamento para que no haya comisiones investigadoras en el país. Ustedes tienen la mayoría necesaria para hacerlo.

Finalmente, como ya sabemos que de repente el responsable de todos estos problemas telefónicos es el señor Alejandro Graham Bell porque inventó el aparatito, nosotros

---

Tienen el mismo carácter y gozan de iguales prerrogativas las Comisiones Ordinarias que reciben el encargo expreso del Pleno del Congreso para realizar investigaciones en aplicación del artículo 97 de la Constitución.

<sup>165</sup>ídem, p. 502

vamos a votar en contra pues creemos que ése es el resultado al que va a llegar esa comisión ordinaria.<sup>166</sup>

Como era de esperarse en razón de la modificación reglamentaria el número de comisiones decreció.

CUADRO N° 30



*Elaboración propia*  
Fuente: Archivo del Congreso de la República

- **Oportunidad política de la mayoría de gobierno**

*La Resolución Legislativa del Congreso 011-2001-CR<sup>167</sup>, modifica el primer párrafo y los incisos a), e) y j) del artículo 88 del Reglamento del Congreso en los siguientes puntos:*

- La investigación garantiza el esclarecimiento de los hechos y la formulación de conclusiones y recomendaciones orientadas a corregir normas y políticas y/o sancionar la conducta de quienes resulten responsables (anteriormente no era compatible la sanción con la corrección de normas y políticas).
- Para la aprobación de solicitud de conformación de la comisión investigadora solamente se requiere el voto aprobatorio del treinta y cinco por ciento (35%) de los miembros del Congreso (antes de la modificación se solicitaba el voto de la mayoría simple).

<sup>166</sup> Ídem, p. 503

<sup>167</sup> Publicada en el diario oficial El Peruano el 13 de octubre de 2001.

- La Presidencia del Congreso propondrá a los congresistas miembros, respetando el pluralismo y pluralidad de los grupos parlamentarios (antes no se regulaba la designación de los integrantes).
- Se prevé la posibilidad de solicitar la prórroga al plazo de duración definido por el Pleno, previa presentación –se entiende aprobación- de un informe preliminar (previo a la modificación no se consideraba este aspecto).
- Al mismo tiempo que se presenta una denuncia constitucional o común la comisión tiene el derecho de solicitar al Poder Judicial el impedimento de la salida del país por una sola vez y por un plazo no mayor de quince días (previo a la modificación no se consideraba esta posibilidad).
- Si del informe se derivan denuncias contra funcionarios comprendidos en los artículos 99 y 100 de la Constitución Política se debe distinguir aquellas relacionadas con delitos cometidos en el ejercicio de la función para que se siga el procedimiento regulado en dichas disposiciones (previo a la modificación no se consideraba esta posibilidad).

En esta parte subyace, a la bondad de los cambios en defensa del sujeto natural del control, la voluntad política de la mayoría parlamentaria de ejercer un férreo control sobre las acciones del extinto gobierno fujimorista.

Para comprender de mejor manera lo dicho, es preciso recordar que el partido político Perú Posible tenía cuarenta y cinco (45) escaños, seguido por el Partido Aprista Peruano que contaba con veintiocho (28) congresistas. Dicho eso queda claro que las modificaciones aprobadas<sup>168</sup> servían para los siguientes propósitos.

- Con la disminución del número de firmas para solicitar la conformación de comisiones investigadoras solo se necesitaban 42 votos (3 menos que el número de escaños peruposibilistas).

---

<sup>168</sup> De las cuales solo se sustentó, por la presidencia de la Comisión de Constitución y Reglamento, la propuesta de reducción del número de votos para la aprobación de solicitud de conformación de la comisión investigadora.

- A la posibilidad unilateral de aprobar una investigación se debe sumar la certeza que el partido de gobierno iba a tener mayoría en el seno de la comisión, dada la modificación para que en la conformación de aquella se tomara en cuenta el principio de pluralidad de los grupos parlamentarios.
- Gracias a la aprobación de los demás cambios al artículo 88°, la garantía de contar con una mayoría de miembros aseguraba a su vez que: (i) el plazo de investigación fuera indefinido dada la posibilidad de pedir prorrogas; (ii) se pudiera pedir sanciones inmediatas tales como las consideradas en el artículo 100 de la Constitución Política; (iii) se presentaran denuncias comunes contra los investigados, y se pudiera solicitar el impedimento de salida del país para aquellos.

Sobre la base de lo expuesto, debemos recordar que desde la aparición del video Kouri –Montesinos, se inició el incremento de la labor investigadora, teniendo como cúspide la conformación de la denominada «Comisión Waismann», seguida por la «Comisión investigadora sobre la actuación y el origen, movimiento y destino de los recursos financieros de Vladimiro Montesinos Torres y su evidente relación con el ex presidente Alberto Fujimori Fujimori»; la «Comisión investigadora de casos de corrupción de la década 1990-2000»; y la «Comisión investigadora para analizar los delitos económicos financieros perpetrados en el periodo 1990 al 2001, en el proceso de privatización, el uso de recursos del Estado para el salvataje de empresas bancarias y no bancarias, licitaciones públicas, el uso de recursos públicos para conformar una red de corrupción, el uso de la SUNAT y Aduanas como mecanismo de chantaje y presión o de evasión tributaria y el mal uso de donaciones y otras ayudas recibidas, entre otras». Actividad que provocó un gran interés en la sociedad civil; y por consiguiente favoreció aún más la aparición del «figuretismo político» (tema que trataremos más adelante).

En este punto, quisiéramos comentar que el Presidente de la «Comisión investigadora para analizar los delitos económicos financieros perpetrados en el periodo 1990 al 2000» (conformada en el mes de agosto de 2001), fue quien en la 20ª sesión (matinal)

del jueves 11 de octubre de 2001, es decir durante la vigencia de su labor investigadora, propuso se agregara la posibilidad de presentar denuncias constitucionales o comunes, así como el impedimento de la salida del país. Ello resulta incomprensible para quien respeta un debido proceso y no modifica las regulaciones durante el transcurso de una investigación. Sin perjuicio que la comisión investigadora –como hemos señalado anteriormente– interpretando erróneamente la modificación presentó nueve denuncias antes de la presentación del informe final ante el Pleno.

**El señor DIEZ CANSECO CISNEROS (UPD).**- (...) No sé si también deberá ser objeto de mayor evaluación el artículo 88, que establece las atribuciones de las comisiones investigadoras. Yo propongo que tengan la facultad de disponer la inmovilización de bienes y/o de documentación relacionada con la materia investigada y que, al mismo tiempo que presentan una denuncia constitucional o común, tengan el derecho de pedir el impedimento de salida —por una vez y por no más de 15 días— de la persona sujeta a investigación, así como solicitar el embargo, con carácter cautelar, de bienes o rentas por un monto no menor a la cuantía de los perjuicios causados.

Esto implica darle a las comisiones investigadoras una atribución que ahora tiene que pasar por la Comisión Permanente o por el Pleno; y hace, por lo tanto, que primero tenga que hacerse pública la denuncia, y que sólo después de hacerla pública se reúnan los organismos a fin de hacer efectivas las medidas preventivas, con lo cual la eficacia de éstas sería relativa, porque ya se avisó públicamente sobre el tema<sup>169</sup>.

***La Resolución Legislativa del Congreso 025-2005-CR<sup>170</sup>, modifica los incisos a) y d) del artículo 88 del Reglamento del Congreso, estableciendo:***

- Para la admisión a debate y aprobación de solicitud de conformación de la comisión investigadora solamente se requiere el voto aprobatorio del treinta y cinco por ciento (35%) de los miembros del Congreso (antes de la modificación solo se solicitaba para la aprobación).

---

<sup>169</sup>

<sup>170</sup> Publicada en el diario oficial El Peruano el 21 de julio de 2006.

- Las sesiones son reservadas. El levantamiento de la reserva solo procede: a) cuando la materia de la indagación o sus deliberaciones no incluyan aspectos que afecten la intimidad, honra o dignidad personal de los sujetos pasivos de la investigación; b) cuando la materia de investigación o sus deliberaciones no afecte el derecho a la reserva tributaria ni el secreto bancario de los investigados; y c) cuando la materia de la investigación o de sus deliberaciones no comprometa asuntos vinculados a la seguridad nacional (previo a la modificación no se consideraba esta posibilidad).
- La información protegida constitucionalmente obtenida solo es divulgable públicamente en cuanto fuera estrictamente necesario y solo con la finalidad y para justificar la exigencia de responsabilidad en el informe. El levantamiento de la reserva se hace a solicitud de no menos de dos miembros y requiere el acuerdo de la mayoría del número legal de miembros (previo a la modificación no se consideraba esta posibilidad).

Resulta indubitable que el mayor acceso que tenga la minoría parlamentaria para la admisión y aprobación de una comisión investigadora coadyuva no solo a una mejor defensa de los intereses democráticos, sino a una mayor transparencia de la cosa pública. Y es innegable que el trabajo de las comisiones de investigación debe ser realizado de forma prudente, en fiel respeto de los derechos y libertades constitucionales y fundamentales (la información privilegiada que se obtenga no puede ser objeto de manipulación pública con fines políticos).

Asimismo, consideramos que los cambios introducidos tienen una finalidad loable en el aspecto procedimental, y en respeto de las garantías constitucionales. Más aún, si sobre lo primero cabe mencionar que la reserva de lo tratado permite un mejor manejo del tema investigado frente a los siguientes invitados de la comisión investigadora. Empero, el factor tiempo (entiéndase oportunidad de la modificación) genera dudas.

Es el caso que las modificaciones fueron aprobadas durante la sesión del 13 de julio de 2006; es decir, catorce días antes del cierre del periodo parlamentario. Es importante preguntarnos si la presentación de la denuncia pública (a fines del

gobierno de Alejandro Toledo) por presunta utilización indebida de fondos públicos para financiar viajes de índole personal, compra de licor y artículos de belleza y la transferencia de fondos al despacho de la entonces Primera Dama) tuvieron relación con la decisión. Habiendo tenido cinco años para optimizar el texto del artículo 88, ¿por qué ad portas del fin del mandato parlamentario se debate y aprueba la propuesta para las comisiones investigadoras realicen su función con completo hermetismo?

*La Resolución Legislativa del Congreso 002-2009-CR<sup>171</sup>, modifica el primer párrafo del inciso a) y d) del artículo 88 del Reglamento del Congreso para agregar que «a fin de garantizar el debido proceso, se evitará que la integren quienes hayan solicitado» la conformación de la comisión. Y se aumenta a siete el número máximo de integrantes (antes eran cinco<sup>172</sup>).*

Podemos entender la necesidad de la exigencia de un juez imparcial, pero no existe un congresista imparcial por la propia naturaleza de la función y de la institución. A lo anterior se debe agregar que las comisiones investigadoras no tienen facultad alguna para sancionar, solo pueden derivar el informe y recaudos al Ministerio Público de encontrarse indicios de la comisión de presuntos ilícitos penales.

Por ende, la modificación solo tiene por finalidad impedir que quien mejor conoce la materia no participe de la investigación. Lo que sumado al hecho que la Presidencia del Congreso propone a los integrantes permite connotar la intencionalidad de dirigir la investigación.

## **b) Factores Exógenos**

### **• Figuretismo político**

Este punto si bien el tema podría ser considerado como subjetivo, guarda suma importancia para el ejercicio de la labor de investigación.

<sup>171</sup> Publicada en el diario oficial el 29 de agosto de 2009.

<sup>172</sup> En este caso, debe precisarse que la propuesta legislativa (signada con el número 3440-2009-CR) fue presentada el 27 de agosto de 2009, y sólo proponía se eleve el número de congresistas miembros de una comisión investigadora de cinco (5) a siete (7). Siendo exonerada del trámite de envío a comisión, ampliación de agenda y prioridad en el debate.

De otro lado, la ampliación para no permitir que los solicitantes integren el grupo de trabajo investigador fue posterior, y respaldada por todos los grupos parlamentarios. Y fue aprobada sin debate en la sesión plenaria.

Desde el año 1997, fecha en la cual se da inicio a las transmisiones televisivas en directo de las sesiones del Pleno del Congreso (para luego difundirse también las sesiones de las comisiones ordinarias y de investigación), se vive en el Congreso por un lado: a) un sentir de transparencia y debida publicidad en respeto de la función de representación; y por el otro: b) un afán de protagonismo de los congresistas que responde al deseo de hacer pública su labor (y quizá lograr la reelección).

Lo anterior se incrementó, en el año 2001, ante la publicidad de los actos de corrupción del gobierno fujimorista, y la ola de denuncias e investigaciones que se fueron dando. En ese momento, la prensa ingresó – con sus cámaras- a las sesiones del Pleno y de las distintas comisiones. Condicionando con su presencia la actuación de algunos parlamentarios, en tanto empezaron a hablar para «la cámara».

Este fenómeno tuvo como resultado la necesidad del parlamentario de dar una respuesta inmediata a los requerimientos de investigación (que aparecían en los distintos medios de comunicación). Se inició la vulneración de los procedimientos parlamentarios incluyendo la imposición de sanciones (que no forman parte de la naturaleza y razón de ser de las comisiones de investigación), o la aprobación de investigaciones sobre temas de coyuntura mediática como aquella referida a la crisis del fútbol.

### c) **Modificaciones que debieron realizarse**

- **Sobre la reserva tributaria y el secreto bancario**

El segundo párrafo del inciso 5 del artículo 2 de la Constitución Política establece 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 refieran al caso investigado». Disponiendo el inciso e) del artículo 88 del Reglamento del Congreso de la República que «Las Comisiones Investigadoras están facultadas para solicitar el levantamiento del secreto bancario, y de la reserva tributaria, con arreglo a las normas que regulan la materia».

Dicho contexto legal debe concordarse con las normas especiales sobre la materia.

- ✓ El artículo 85° del Texto Único Ordenado del Código Tributario, aprobado por Decreto Supremo N° 135-99-EF, señala que la reserva tributaria:

Tendrá carácter de información reservada, y únicamente podrá ser utilizada por la Administración Tributaria, para sus fines propios, la cuantía y la fuente de las rentas, los gastos, la base imponible o, cualesquiera otros datos relativos a ellos, cuando estén contenidos en las declaraciones e informaciones que obtenga por cualquier medio de los contribuyentes, responsables o terceros.

- ✓ Los artículos 140 y 142 de la Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros, establecen la prohibición de las empresas del sistema financiero, así como de sus directores y trabajadores, de suministrar cualquier información sobre las operaciones pasivas con sus clientes, a menos que medie autorización escrita de éstos o se trate de los requerimientos de levantamiento del secreto bancario formulados por el Poder judicial, el Fiscal de la Nación, el Presidente de una Comisión Investigadora del Poder Legislativo o el Superintendente de Banca y Seguros.

Por ende, el levantamiento de la reserva tributaria y el secreto bancario solo es aceptable en beneficio de las investigaciones parlamentarias o procesos instructivos, Tal es su calidad de información privilegiada que el inciso a) del artículo 88 establece que las sesiones de las Comisiones Investigadoras son reservadas, salvo que «la materia de la investigación o sus deliberaciones no afecte el derecho a la reserva tributaria ni al secreto bancario de los investigados», y que «La información relativa a la intimidad, honra o dignidad de las personas y el levantamiento de la reserva tributaria o del secreto bancario sólo habilitan a la obtención de información por las Comisiones Investigadoras del Congreso» destacando que aquella «sólo es divulgable públicamente en cuanto fuera estrictamente necesario expresarla y comentarla con la finalidad y para justificar la exigencia de responsabilidad en el Informe de la Comisión ante el Pleno del Congreso».

Sobre el tema es importante tomar en consideración que la investigación parlamentaria no recae sobre personas, sino en acciones, actividades, asuntos de interés público. Por ello, es que el espectro de búsqueda es amplio y debe requerirse el levantamiento del

secreto bancario y reserva tributaria de las personas involucradas en los hechos y de su entorno familiar más cercano, bajo la premisa que el responsable de un ilícito intenta esconder sus ilícitas ganancias. Es aquí aplicable el hecho que la privacidad económica no pertenece al contenido esencial del derecho a la intimidad, como lo afirma el Tribunal Constitucional<sup>173</sup>.

Por lo expuesto, consideramos que debe modificarse el reglamento para que las personas, como titulares de los derechos de reserva tributaria y secreto bancario, tengan la posibilidad de conocer qué información ha obtenido la comisión investigadora, con la finalidad de poder ejercer en forma adecuada su derecho de defensa o presentar descargos.

- **Sobre la orden de captura**

De conformidad a lo dispuesto en el artículo 88 literal d) del Reglamento del Congreso de la República, las comisiones de investigación pueden solicitar la conducción por la fuerza pública «cuando el citado no comparezca el día y hora señalados o se resiste a exhibir o hacer entrega de documentos que tiene en su poder y son necesarios para el esclarecimiento de los hechos investigados» y solicitar se autorice «el allanamiento de los domicilios y locales, para practicar incautación de libros, archivos, documentos y registros que guarden relación con el objeto de la investigación».

Así, sedispone que en el supuesto que «el citado no se presente al primer llamado de la Comisión, el juez penal podrá dictar a solicitud expresa de la Comisión, orden de captura» por el «mérito de la solicitud». Debiendo la Policía Nacional poner al

<sup>173</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional.

Expediente N° 0004-2004-AI/TC; N° 0011-2004-AI/TC, N° 0012-2004-AI/TC; N° 0013-2004-AI/TC, N° 0014-2004-AI/TC; N° 0015-2004-AI/TC, N° 0016-2004-AI/TC y N° 0027-2004-AI/TC (acumulados). Fjs. 37 y 38 . 21 de setiembre de 2004.

37. *En criterio de este Colegiado existen, cuando menos, tres motivos que permiten sostener que el secreto bancario, en tanto se refiere al ámbito de privacidad económica del individuo, no forma parte del contenido esencial del derecho a la intimidad personal: a) la referencia al contenido esencial del derecho a la intimidad personal, reconocido por el artículo 2°7 de la Constitución, hace alusión a aquel ámbito protegido del derecho cuya develación pública implica un grado de excesiva e irreparable aflicción psicológica en el individuo, lo que difícilmente puede predicarse en torno al componente económico del derecho; b) incluir la privacidad económica en el contenido esencial del derecho a la intimidad, implicaría la imposición de obstáculos irrazonables en la persecución de los delitos económicos; c) el propio constituyente, al regular el derecho al secreto bancario en un apartado específico de la Constitución (segundo párrafo del artículo 2°5), ha reconocido expresamente la posibilidad de limitar el derecho.*

38. *Así las cosas, las afectaciones del secreto bancario que están proscritas constitucionalmente serán sólo aquellas que conlleven, en sí mismas, el propósito de quebrar la esfera íntima del individuo, mas no aquellas que, manteniendo el margen funcional del elemento de reserva que le es consustancial, sirvan a fines constitucionalmente legítimos (...).*

detenido a disposición del juzgado e informar al Presidente de la Comisión Investigadora para que, bajo responsabilidad, en un plazo no mayor de 24 horas se realice la sesión pertinente<sup>174</sup>.

En este punto, reflexionamos sobre la pertinencia de solicitar la orden de captura por la incomparecencia al primer llamado. Si el Ministerio Público y el Poder Judicial solamente gozan de esta prerrogativa luego de la necesaria probanza de la pertinencia y utilidad del testimonio, y en razón del derecho de prueba que les asiste. ¿Por qué una comisión de investigación –que no tiene función jurisdiccional, y cuya finalidad es recomendarla corrección de normas y políticas, y la sanción de inconductas- puede pedir dicha medida coercitiva sobre personas que no está demostrado pueden proporcionar o corroborar data relacionada a la materia en estudio? ¿No debe ser la restricción de la libertad la última ratio a ser adoptada y no basarse en suposiciones? La respuesta en el ámbito parlamentario se constriñe al interés público. Y éste es un concepto difuso que el Congreso define de acuerdo a la coyuntura política.

---

<sup>174</sup> Situación contraria se manifiesta en el caso del apremio de allanamiento de morada e incautación de documentación relacionada con la materia de investigación, dado que el juez debe realizar una previa evaluación de los argumentos presentados por la Comisión.

## CAPITULO SEGUNDO

### Estudio de caso

- 1. Período anual de sesiones 2009-2010. Comisión investigadora para esclarecer la eliminación de importantes archivos digitales almacenados en dos dispositivos USB de propiedad de la ex funcionaria de la Empresa Business Track (BTR) Giselle Giannotti, por una supuesta manipulación acaecida el 4 de mayo de 2009 dentro de la bóveda del despacho de la juez provisional María Martínez.**

La materia tenía especial trascendencia para el Congreso. En el año 2008, ya había investigado el tema a través de la «Comisión Investigadora de los hechos relacionados con las denuncias por la supuesta existencia de una red de interceptación telefónica», conformada el 23 de octubre de 2008.

Es más, el informe final en minoría de aquella (que no fue objeto de aprobación) había concluido que la jueza del precitado 34° Juzgado Penal, María Martínez, se había «negado de manera “ilegal” a cumplir con su obligación de colaborar con las Comisiones Investigadoras del Congreso»; y que el Presidente del Poder Judicial evidenció:

(...) una actitud obstruccionista para con la investigación encargada a esta Comisión, probablemente con un afán encubridor de actos de Corrupción, registrados en audios de conversaciones telefónicas interceptadas, entre algunos magistrados del Poder Judicial y el abogado Quimper, reforzando la conducta de la titular del 34° Juzgado Especializado en lo Penal –Reos en Cárcel (...) quien se negara reiterada e ilegalmente a entregar a la Comisión que los solicitó.<sup>175</sup>

Por lo anterior, se considera pertinente dar a conocer los antecedentes correspondientes para comprender mejor la actuación parlamentaria en este caso en especial.

---

<sup>175</sup> Congreso de la República. Comisión Investigadora encargada de investigar los hechos relacionados por la supuesta existencia de una red de interceptación telefónica. Informe Final en Minoría, 2010, p. 106.

De otro lado, cabe mencionar que la investigación se realiza sobre la base del texto del informe final en mayoría, al ser el documento principal de la labor investigadora y haber sido realizado por el equipo de trabajo y el personal contratado, para tal efecto. No se evalúa ni analiza el fondo del asunto, sino las implicancias del cumplimiento o incumplimiento de lo prescrito en el Reglamento del Congreso para la efectividad de la labor de las comisiones investigadoras.

## **2. Antecedentes de la materia a ser investigada**

Como consecuencia de las denuncias propaladas por el programa periodístico «Cuarto Poder», los diarios «El Comercio» y «Perú 21», en el mes de octubre del año 2008, se conoce públicamente la existencia de una serie de audios que supuestamente involucraba a funcionarios públicos y diversos ciudadanos en presuntas actividades de tráfico de influencias, y que aparentemente demostraban la existencia de una red de interceptación telefónica.

En dicho contexto, tanto el Ministerio Público como el Congreso de la República inician una labor de investigación simultánea: a) con fecha 20 de octubre de 2008, la Fiscal de la Nación dispone, mediante Resolución de Fiscalía de la Nación N° 1419-2008-MP-FN, que la Fiscalía Provincial Especializada en Criminalidad Organizada se avoque al conocimiento de la materia; y b) con fecha 23 de octubre de 2008, el Pleno del Congreso de la República acuerda la conformación de la Comisión Investigadora encargada de investigar los hechos relacionados por la supuesta existencia de una red de interceptación telefónica.

### **2.1 Labor de investigación del Congreso de la República**

Mediante Moción de Orden del Día N° 5757, de fecha 16 de octubre de 2008, se solicita la conformación de una «Comisión Investigadora de los hechos relacionados con las denuncias por la supuesta existencia de una red de interceptación telefónica, la

misma que realizará sus funciones en un plazo de sesenta (60) días naturales». <sup>176</sup>Sustentándose la solicitud en la publicidad del tema.

El pedido fue debatido durante la 13ª A sesión (vespertina), del 23 de octubre de 2008. Y el congresista Pastor Valdivieso sostuvo que el pedido surgía como consecuencia de la preocupación de los medios de comunicación y de la opinión pública.

**El señor PASTOR VALDIVIESO(PAP).**— Presidente: Hemos presentado en días previos a la presente sesión una moción con la que solicitamos al Pleno del Congreso de la República la conformación de una Comisión Investigadora respecto a la presunta existencia de una red de espionaje, dirigida a hacer reglaje y seguimiento no solo a políticos, a personas vinculadas con el quehacer político, sino también a empresarios y a diversas personas que pudieran tener actividades de interés en el país.

Este pedido se sustenta, además, en la preocupación que han expresado a lo largo de las últimas semanas diversos analistas y medios de comunicación, así como la opinión pública y miembros de este Parlamento, respecto a que de ninguna manera se puede permitir que, en una democracia, las comunicaciones de las personas, por diversos motivos, puedan ser violentadas.

(...)

Por ello, hemos conversado con un grupo de parlamentarios, de todas las agrupaciones políticas, y hemos coincidido en la necesidad de que el Congreso de la República conforme una Comisión Investigadora que se encargue, de manera precisa, de investigar, de seguir el hilo, que ya ha sido señalado a través de diversos reportajes, de diversos programas de investigación, en diversos programas transmitidos por la radio, la televisión, las revistas especializadas o los periódicos. Ya están dados los elementos principales que permitenseguir el hilo de esta investigación y llegar a buen puerto para saber quiénes están detrás de este tipo de prácticas, quiénes la realizan en el Perú de manera permanente, quiénes tienen contacto para lograr que personas o grupos echen a andar mecanismos ilegales, inconstitucionales para realizar este tipo de persecución.

(...) <sup>177</sup>

---

<sup>176</sup> Presentada en el Departamento de Relatoría y Agenda del Congreso de la República, en la misma fecha. Fue suscrita por los congresistas Aurelio Pastor, Yonhy Lescano, Antonio León, Santiago Fujimori, Carlos Cánepa y Freddy Otarola. Archivo General del Congreso de la República.

<sup>177</sup> Congreso de la República. Diario de los Debates. Primera Legislatura Ordinaria de 2008, TOMO II, p. 1138.

Habiéndose aprobado la conformación por setenta y cinco (75) votos a favor, cinco (5) en contra y dos (2) abstenciones, el grupo de trabajo se instaló el 4 de noviembre de 2008. Y luego de un (1) año y siete (7) meses el Pleno del Congreso aprobó el Informe Final en Mayoría que concluyó en la existencia de indicios razonables de la actuación organizada, planificada y sistematizada, por parte de las empresas Business Track S.A.C. y Andrick Service S.A.C., para obtener información clasificada mediante interceptaciones telefónicas y electrónicas. Añadiendo, entre otros temas, que se encontraron indicios que los equipos de interceptación telefónica utilizados por el Servicio Nacional de Inteligencia (en el año 2000) se encontrarían en poder de las precitadas compañías.

## 2.2 Actividad del Ministerio Público, la Policía Nacional y el Poder Judicial

- Un mes después de emitida la Resolución de Fiscalía de la Nación N° 1419-2008-MP-FN, la Tercera Fiscalía Provincial Especializada en Criminalidad Organizada dispone designar a la Dirección Nacional Antidrogas de la Policía Nacional del Perú para que efectuó las indagaciones correspondientes. En dicho contexto, la mencionada dependencia policial, en el mes de enero de 2009, luego de realizadas las investigaciones dirigidas a ubicar e identificar a los involucrados, solicita medidas limitativas de derechos contra los presuntos integrantes de la organización criminal, ente ellos la señora Giselle Giannotti Grados.
- El 15 Juzgado Penal de Lima, autorizó la detención preliminar de los presuntos responsables; así como el descerraje y allanamiento de domicilios, e incautación de bienes<sup>178</sup>.
- Con fecha 8 de enero de 2009, con la participación de la fiscal adjunta de la Tercera Fiscalía Provincial Especializada en Criminalidad Organizada y el personal policial de la DIRANDRO, se realizó la inspección al domicilio de la señora Giannotti y se procedió a su detención. En dicha diligencia se incautó<sup>179</sup>, entre otros bienes, a) un (1) USB, marca Boston Technologies de dos(2) Gb de

<sup>178</sup> En la resolución judicial se incurrió en un error material. Se consignó un domicilio distinto a la señora Giannotti, y la corrección fue efectuada mediante resolución del 16° Juzgado penal de turno, con fecha 8 de enero de 2009.

<sup>179</sup> Acta de registro domiciliario e incautación, de fecha 8 de enero de 2009.

capacidad; b) un (1) USB, marca Boston Technologies de un (1) Gb de capacidad; c) dos (2) USB, marca Memorex, ambos de cuatro (4) Gb de capacidad; d) un (1) USB. Marca Targus; y e) un (1) USB marca Kingston.

- El 12 y 13 de enero de 2009 se realizó la diligencia de visualización en sede de la DIRANDRO de los USB, marca Boston Technologies, y de los USB, marca Memorex. Cabe destacar que las memorias, marca Boston Technologies, quedaron en custodia del Comandante PNP Raúl del Castillo (del 12 al 13 de enero) por disposición de la representante del Ministerio Público.
- El Ministerio Público, con fecha 23 de enero del 2009, retira los bienes incautados de la sede de la DIRANDRO, y con fecha 24 de febrero de 2009 hace entrega de los mismos al 34 Juzgado Penal de Lima. Y con fecha 3 de abril de 2009 la Corte Superior de Justicia de Lima determina el traslado de aquellos a un ambiente del cuarto piso del Palacio de Justicia, en el marco del Expediente N° 527-09-0-1801-JR-PE-00, por los delitos de Violación del Secreto de las comunicaciones (Violación de la correspondencia e Interceptación telefónica), Contra la libertad, Contra la tranquilidad pública (Asociación ilícita para delinquir).
- Durante la diligencia de Verificación y Copiado de los bienes incautados, de fecha 13 de mayo de 2009, Expediente N° 527-09-0-1801-JR-PE-00, se dispuso el deslacrado de los sobres que contenían los bienes, y se asigna los códigos MGG95 y MGG96 a los USB marca Technologies.
- Con fecha 8 de marzo de 2010, en el transcurso de la diligencia de la fecha, la procesada Giselle Giannotti y sus abogados indican que los mencionados códigos corresponde a dos USB de dos (2) Gb cada uno, y sus estructuras son distintas a las obtenidas anteriormente en sede policial. Señalando que se trata de muestras distintas.

### 3. Pedido de investigación de la materia de estudio en sede parlamentaria

El inciso a) del artículo 88 del Reglamento del Congreso de la República dispone que la conformación de una comisión de investigación puede ser solicitada en forma individual, al no exigir un número determinado de firmas. Convirtiéndose este mecanismo de control político, en lo que atañe al pedido de investigación, en un instrumento valioso para las minorías.

En este punto, resulta importante para la finalidad de la investigación conocer si la solicitud de conformación de la comisión investigadora (es decir, si la petición de utilización de un mecanismo de control político) devino del ejercicio de la función de representación manifestado en el ejercicio individual o colectivo de: a) el procesamiento de demandas y denuncias ciudadanas, b) el seguimiento del proceso de las demandas, de la mediación y búsqueda de soluciones del conflicto, o c) de la recopilación de las denuncias mediáticas (sin que ello suponga asumir la falsedad de aquellas).

Recordemos que la finalidad del control político es permitir al parlamento, en su calidad de detentador del poder en representación del pueblo, investigar (por ende, comprobar) si las acciones de la administración pública, la actividad política del gobierno, son idóneas a las políticas de Estado, y al ordenamiento jurídico vigente. Por ende, de ser cierta la última de las probabilidades señaladas en el párrafo anterior, la representación nacional se habría convertido en un simple eco de la influencia mediática, en desmedro del real interés público.

### 3.1 Orden cronológico

Para un mejor desarrollo de este punto procederemos a señalar, en orden cronológico, las noticias que sobre el tema en estudio fueron publicadas en los principales medios de comunicación social; así como las mociones de orden del día presentadas en el Congreso de la República.

- El **25 de marzo de 2010** los diarios «La República» y «El Comercio» denuncian públicamente la pérdida de los dos (2) USB, marca Boston Technologies, a que se hizo referencia anteriormente, en el local del 34 Juzgado Penal de Lima. Señalan, incluso la comisión de un robo.

Medio de comunicación	Fecha/Año 2010	Título	Sumilla
La República	25.MAR	Roban audios de BTR	<p>Denuncia el robo de 2 USB incautados a Giselle Giannotti que se encontraban en el despacho de la jueza del 34° Juzgado Penal. Se informa que el Fiscal Provincial Penal ha presentado una denuncia ante Fiscalía y la OCMA.</p> <p>Y expresamente se indica que: “El lunes último, los peritos informáticos presentaron el informe solicitado por el fiscal. El software Encase Forensic y los dos UBS habían sido manipulados el 4 de mayo del 2009 a la 1.05 de la madrugada. <u>Ahora, la muestra MGG95 solo tiene 296 archivos, le borrarón 298 archivos, respecto a los 594 que tenía cuando fue incautado. A la muestra MGG96 le borrarón 294 archivos, pues antes tenía 475. En total se habían borrado 592 archivos: correos y emails. ¿Quién los borró?</u> El día y la hora en que borrarón los USB sugiere que la persona o personas que lo hicieron debieron ingresar a Palacio de Justicia el domingo 3 de mayo, por lo que no debería ser difícil de identificar al intruso”.</p>
El Comercio	25.MAR	Caso BTR: penetran en caja fuerte de jueza y borran archivos de acusada de espionaje	El material incautado que fuera borrado estaba en la bóveda del Palacio Nacional de Justicia bajo fuerte resguardo.
Perú21	29.MAR	Villa Stein: Fechas de archivos BTR pueden haberse adulterado	El presidente de la Corte Suprema, Javier Villa Stein, reconoció que es posible que los archivos de la interceptación telefónica de Business Track (BTR) hayan sido adulterados o borrados, pero negó que esto haya sucedido cuando el material incautado estaba bajo custodia del Poder Judicial. Dejó entrever que la manipulación pudo haber sucedido antes del 24 de febrero del 2009, fecha en que la Fiscalía entregó “lacrados” los archivos a la jueza del caso, María Martínez, quien los visualizó por primera vez el 13 de mayo del 2009. En ese momento, añadió, se dieron cuenta de la manipulación y se ordenó el peritaje que confirmó que la última modificación en los USB incautados a la analista de BTR Giselle Giannotti fue el 4 de mayo de ese año.

- Cinco días después que se denunciara en los medios de comunicación el robo de dos (2) USB del despacho de la jueza del 34 Juzgado Penal de Lima (el **30 de marzo de 2010**) se presentó la Moción de Orden del Día N° 9750<sup>180</sup> que propuso la conformación de una comisión de investigación, por sesenta (60) días hábiles, que

<sup>180</sup>Suscrita por los congresistas Jorge Foinquinos, David Waissman, Yonhy Lescano, Rosario Sasieta, Ricardo Belmont, Carlos Bruce y Susana Vilca.

esclarezca la eliminación de importantes archivos digitales almacenados en dos (2) dispositivos USB de propiedad de la ex funcionaria de la empresa Business Track (BTR) Giselle Giannotti, producto de una supuesta manipulación acaecida el 4 de mayo de 2009 dentro de la bóveda del despacho de la juez provisional María Martínez. En los considerandos de la misma se recoge fielmente lo informado por el diario «La República» y se da cuenta de las acciones llevadas a cabo por la policía nacional, el Ministerio Público y el Poder Judicial únicamente a la luz de la información periodística. Asimismo, se sindicó como responsable del «borrado» de documentos a la jueza del 34 Juzgado Penal de Lima, sin que haya mediado investigación alguna.

Moción de Orden del Día		SEXTO Y SÉTIMO CONSIDERANDOS
Moción 9750	N.º	<p>“Que, con fecha 5 de marzo de 2010 se inicia la visualización de tales dispositivos detectándose que han sido manipulados, comprobándose ello mediante Informes de Peritos quienes señalaron que se tuvo un último acceso y modificación el día 4 de mayo del 2009, <u>habiéndose borrado 592 archivos de los más de 1000 archivos que inicialmente se encontraban registrados</u><sup>181</sup>;</p> <p>Que, en el curso de esos acontecimientos, resulta cuestionable cómo es que se ha producido el borrado de documentos de gran nivel probatorio, más aún cuando la Juez Provisional asignada a esta investigaciones. María Martínez, <u>es la única persona que posee la llave de la bóveda donde se encuentran almacenados estos dispositivos</u><sup>182</sup>.</p>

- El **31 de marzo de 2010**, la edición 2123 de la revista «Caretas» incluye la entrevista al entonces Presidente del Poder Judicial, Javier Villa Stein, quien declara que el Poder Judicial no era responsable de la pérdida. **Y a partir del 8 de abril** el diario «El Comercio» inicia una campaña periodística sobre el tema en la que se destaca: a) nuevamente los dichos del Presidente del Poder Judicial señalándola posibilidad que algún funcionario, por servir a terceros, se haya prestado a hacer unos cambios (9 de abril); y b) las declaraciones de la Fiscal de la Nación indicando que el material que recibió la fiscalía de la policía se entregó intacto al Poder Judicial (9 de abril).

Asimismo, el 9 de abril el diario «La República» publica un informe en el que consigna que los USB fueron manipulados a partir del jueves 23 de abril y, por

<sup>181</sup>El subrayado es nuestro.

<sup>182</sup>El subrayado es nuestro.

última vez, la madrugada del 4 de mayo del 2009. Imputando la presunta responsabilidad a un trabajador del Poder Judicial.

Medio de comunicación	Fecha/Año 2010	Título	Sumilla
Caretas (portada)	31.MAR	De oreja a oreja	Según peritaje presentado los dos USB son “diferentes en el chasis y en el contenido” con los que decomisó la Policía. Producto del cambiazo, desaparecieron 592 de los 1,024 archivos (de los USB).
Caretas (portada)	31.MAR	Villa Crucis	Entrevista al Presidente del Poder Judicial. Señala que el Poder Judicial no ha sido la única entidad que ha manejado los bienes y que “tendría que haber sido una institución distinta al Poder Judicial (la que manipuló los USB).
La República	1.ABR	Pide a autoridades judiciales esclarecer pérdida de archivos de caso BTR	El Ministro de Justicia consideró como una vergüenza la presunta pérdida de archivos contenidos en dos USB y pidió un rápido esclarecimiento del caso. “Corresponde al Poder Judicial y al Ministerio Público expresar de manera concreta si los hechos son veraces, a qué personal se imputa y qué medidas se están adoptando para sancionar a los responsables”.
El Comercio	8.ABR	Fiscalía y Poder Judicial se enfrentan por Caso BTR	Fiscales ingresaron al despacho de la jueza del 34 Juzgado Penal de Lima para revisar las condiciones de seguridad de archivos.
El Comercio	9.ABR	¿Cuándo acabará el gran bonetón?	La Fiscal de la Nación señala que el material que recibió la fiscalía de la policía con el mismo lacrado llegó al Poder Judicial. El Presidente del Poder Judicial señaló que es posible que algún funcionario por servir a terceros, se haya prestado a hacer unos cambiazos.
La República	9.ABR	Personal del juzgado manipuló USB, pero jueza Martínez no investigó.	La verdad se impone, pese a los intentos por oscurecerla. La tarde de ayer, en entrevista en CPN radio, el presidente del Poder Judicial Javier Villa Stein afirmó que detrás de la manipulación de los USB incautados a Giselle Giannotti podría estar un “ciudadano particular”. Mientras esperábamos, La República recibió nueva información documentada, entre ella un informe emitido por la Policía Judicial N° 028-2009-API-PNJ-PI-OSI, que confirma deficiencias en la seguridad de protección de los USB en Palacio de Justicia. Además, la información obtenida con el software Encase Forense precisó que los USB de Giannotti fueron manipulados a partir del jueves 23 de abril y, por última vez, la madrugada del 4 de mayo del 2009. El reporte forense detalla al segundo qué archivos se manipularon. Luego, ante la queja de al menos dos abogados de los procesados, la jueza separó de su juzgado al auxiliar jurisdiccional Aldo Suxe Llampen, quien se desempeñaba como miembro del gabinete forense. Según actas judiciales, en una audiencia de visualización un abogado observó que Suxe y otro auxiliar jurisdiccional manipulaban USBs que no formaban parte de las pruebas revisadas en ese momento.
La República	9.ABR	Personal del	La Fiscal de la Nación anunció una exhaustiva

		juzgado manipuló USB, pero jueza Martínez no investigó.	investigación para determinar qué pasó con los USB. Y enfatizó que la fiscalía entregó todas las pruebas debidamente lacradas a la jueza el 24 de febrero de 2009, y que según el peritaje forense la última manipulación se dio el 4 de mayo, cuando estaban en Palacio de Justicia,
El Comercio	12.ABR	Giselle Giannotti pidió ampliar su declaración para informar sobre audios de Jorge del Castillo y Hernán Garrido Lecca	Recoge lo informado por el programa Panorama, en el sentido que pide tratar el tema por temor a las amenazas de que era víctima.

- El **12 de abril de 2010** se presenta la Moción de Orden del Día 9819<sup>183</sup>, mediante la cual se solicita la «conformación de una Comisión Investigadora que se encargue de esclarecer los hechos y determine las presuntas responsabilidades a que hubiere lugar, por la pérdida de información incautada a la principal involucrada, Giselle Giannotti, en el proceso seguido en el caso Business Track». La fundamentación del pedido de investigación tiene origen en las noticias periodísticas a las que se ha hecho referencia<sup>184</sup>. Así, se tomó en consideración lo publicado en: a) el diario «La República» el 25 de marzo de 2010; b) el diario «Perú 21» el 29 de marzo de 2010; c) los diarios «La República» y «El Comercio» el 9 de abril de 2010. Asumiendo como ciertas las afirmaciones periodísticas de los involucrados en el tema.

Es importante indicar que, incluso, en el sétimo considerando se transcribe lo difundido por el diario «Perú 21».

Moción de Orden del Día		DEL TERCER AL OCTAVO CONSIDERANDOS
Moción 9810	N.º	“Que, el Diario La República publicó el día 25 de marzo de 2010, una noticia que desató otro gran escándalo en el escenario político, ya que se refería que habría desaparecido en la sede el Palacio de Justicia, dos (2) USBs de propiedad de la señora Giselle Giannotti (trabajadora de la Empresa BTR), que se encontraban en la caja fuerte del despacho de la señora jueza Martínez.

<sup>183</sup>Suscrita por los congresistas José Urquiza, Víctor Isla, José Maslucán, Pedro Santos, Werner Cabrera, Juan Pari y Susana Vilca.

<sup>184</sup>Así lo consigna expresamente en el documento.

Que, dentro del artículo periodístico se señala sobre la intrusión y borrado de los archivos- que, el Fiscal detectó que las copias que tenían los peritos informáticos no coincidían con lo que tenía registrado en su archivo personal 5 de marzo último. Esto, durante la audiencia de visualización, escucha y transcripción de los USBs de Giannotti.

Que, los peritos informáticos presentaron un informe solicitado por el Fiscal Walter Milla, señalando que el software Encase Forensic y los dos USB habían sido manipulados el 4 de mayo del 2009 a las 1:05 de la madrugada. Ahora, la muestra MGG95 solo tiene 296 archivos, le borraron 298 archivos, respecto a los 594 que tenía cuando fue incautado. A la muestra MGG96 le borraron 294 archivos, pues antes tenía 475. En total se habían borrado 592 archivos: correos y emails (Diario La República 25 de marzo de 2010).

Que, el mismo Presidente de la Corte Suprema, Javier Villa Stein, reconoció que es posible que los archivos de la interceptación telefónica de Business Track (BTR) hayan sido adulterados o borrados, pero negó que esto haya sucedido cuando el material incautado estaba bajo custodia del Poder Judicial. Asimismo, dejó entrever que la manipulación pudo haber sucedido antes del 24 de febrero del 2009, fecha en que la Fiscalía entregó "lacrados" los archivos a la jueza del caso, María Martínez, quien los visualizó por primera vez el 13 de mayo del 2009. En que confirmó que la última modificación en los USB incautados a la analista de BTR Giselle Giannotti fue el 4 de mayo de 2009 (Diario Perú 21 29 de marzo 2010). Asimismo, en la portada del Diario El Comercio el día 09 de abril 2010, el presidente del Poder Judicial manifestó: "...Es posible que algún funcionario por servir a terceros, se haya prestado a hacer unos cambiazos..." . Afirmaciones sumamente peligrosas lo cual confirmaría que los USBs sí fueron manipulados.

Que, el diario La República recibió información documentada, la misma que comprendía un informe emitido por la Policía Judicial N° 028.2009-API.PNJ-PI-OSI, que confirma deficiencias en la seguridad de protección de los USB en Palacio de Justicia. Además, la información obtenida con el software Encase Forensic precisó que los USB de Giannotti fueron manipulados a partir del jueves 23 de abril y, por última vez, la madrugada del 4 de mayo del 2009. El reporte forense detalla los archivos que fueron manipulados (Diario La República 9 de abril de 2010).

Que, tal y como lo señala la Señora Fiscal de la Nación Gladys Echaiz, este escándalo sobre manipulación de pruebas en caso Business Track busca debilitar las instituciones y podría favorecer a los procesados, Asimismo, la Magistrada reiteró que la documentación entregada al Poder Judicial fue completa y emplazó al Presidente del Poder Judicial a probar las acusaciones hechas en contra del Ministerio Público".

- Con fecha **14 de abril de 2010**, el Presidente de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos presentó la Moción de Orden del Día N° 9823. En aquella se solicitaba el otorgamiento de facultades de comisión investigadora al mencionado grupo de trabajo «para avocarse a la investigación y análisis respecto a la presunta pérdida de material probatorio en el caso Business Track, en relación a la conducta funcional de los jueces, fiscales y policías que participaron, directa o indirectamente, en dicho proceso».

En este caso en especial resulta interesante comprobar que el pedido de investigación tiene como origen las solicitudes de diversos miembros del grupo de trabajo para que se invite a su seno al Presidente del Poder Judicial, al Ministro de Justicia y Derechos Humanos, a la Fiscal de la Nación, y a la jueza del 34° Juzgado Penal de Lima. Siendo importante recalcar que el primer pedido fue realizado con fecha 26 de marzo, es decir, al día siguiente de publicadas las denuncias periodísticas.

- También el **14 de abril de 2010** se presenta la Moción de Orden del Día N° 9826. Ésta fue presentada por la Comisión de Fiscalización y Contraloría, y solicitaba se le otorguen prerrogativas de comisión de investigación «con el fin de investigar la sustracción de 592 archivos que contienen audios y correos electrónicos vinculados al expediente judicial de la investigación sobre Business Track, a cargo de la jueza María Martínez Gutiérrez, hechos en los que se encontrarían involucrados miembros del Poder Judicial, Ministerio Público, Policía Nacional del Perú; así como procuradores públicos y abogados defensores».

Cabe indicar que este grupo de trabajo tuvo como motivación las declaraciones brindadas, en su seno, por el Presidente del Poder Judicial, quien señaló que los bienes incautados se perdieron cuando se encontraban en poder del Ministerio Público. Hecho que fue desconocido por la Fiscal de la Nación en los medios de comunicación.

Como ha quedado acreditado, la razón de ser del pedido de investigación fueron las denuncias periodísticas. Y a manera de ejercicio, debemos preguntarnos ¿La prensa debe decidir los temas de agenda del Congreso de la República? Sobre el tema, es menester indicar que el inciso f) del artículo 23 del Reglamento del Congreso de la República establece que los Congresistas tienen la obligación:

De mantenerse en comunicación con los ciudadanos y las organizaciones sociales con el objeto de conocer sus preocupaciones, necesidades y procesarlas de acuerdo a las normas vigentes, para lo cual se constituyen cinco días laborables continuos al mes en la circunscripción electoral de procedencia, individualmente o en grupo. Asimismo, deben atender las denuncias debidamente sustentadas y

documentadas de la población, fiscalizar a las autoridades respectivas y contribuir a mediar entre los ciudadanos y sus organizaciones y los entes del Poder Ejecutivo, informando regularmente sobre su actuación parlamentaria. Esta norma no promueve la realización de actos destinados a conseguir privilegios para ninguna persona o grupo. Para el cumplimiento de esta obligación, los titulares de las entidades de la administración pública, dentro del marco de la ley, brindan las facilidades del caso, bajo responsabilidad.

(...)

Es decir, deben cumplir una función de representación basada en el principio constitucional que emana del artículo 93 de la Constitución Política que expresamente señala que «Los congresistas representan a la Nación<sup>185</sup>. No están sujetos a mandato imperativo ni a interpelación».

Así, «(...) cada uno de ellos representa a todos los ciudadanos idealmente configurados en el cuerpo nacional. La representatividad del congresista no depende ni de la cantidad de votos que obtuvo ni del lugar de donde viene su representación ni de la lista política en la que participó»<sup>186</sup>. Esclareciendo el Tribunal Constitucional que:

«La función congresal está en íntima correspondencia con la función -mejor dicho, las funciones- que la Constitución le ha otorgado al Poder Legislativo (atribuciones nítidamente contempladas en el artículo 102º de la Constitución). Lo primero que ha venido a señalarse con respecto a la actividad que realizan los congresistas es que estos tienen un mandato que cumplir, en tanto representantes idóneos de la población. El mandato representativo que ostentan no tiene el carácter de exigencia que puede surgir, por ejemplo, en el Derecho Privado con relación al mandante respecto al mandatario, sino que tiene una naturaleza singular: los parlamentarios se desligan de quienes los eligen, de los partidos de los cuales son parte y de las presiones de las que pueden ser objeto<sup>187</sup>».

---

<sup>185</sup> El subrayado es nuestro.

<sup>186</sup> RUBIO CORREA, Marcial. *Estudio de la Constitución Política de 1993*. Tomo 4, Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 1999, p.77.

<sup>187</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional. Expediente N.º 0026-2006-PI/TC, Fj. 7.

En dicho contexto, resulta indubitable que los congresistas realizan una función de carácter corporativo, y que su representatividad se sustenta en la nación en su conjunto y no en los votos obtenidos para su elección. Cabe precisar que éstos últimos solo contribuyen a la formación de la representatividad del poder constituido, en defensa de los intereses de la nación; es decir, a la formación del Congreso de la República. Por ello, entendemos que la condición política de la representación se orienta a la intervención directa o indirecta en las determinaciones de las metas colectivas de una comunidad política y a la asignación autoritativa de valores.

Teniendo en consideración las palabras de Sartori<sup>188</sup> el «significado originario de la “representación” es la actuación en nombre de otro en defensa de sus intereses. Las dos características definitorias de este concepto son, por tanto, a) una sustitución en la que una persona habla y actúa en nombre de otra; b) bajo la condición de hacerlo en interés del representado». Y en la búsqueda de idoneidad en la precitada intervención en las metas colectivas, el parlamentario debe: escuchar y atender las demandas ciudadanas, rendir cuentas de su gestión y someterse a la voluntad popular expresada en el resultado de las elecciones, por cuanto:

Representar significa ofrecer información sobre lo representado (...). Ahora representar ya no es meramente un ‘suplir’ a algo ausente en virtud de una semejanza, sino una especie de actividad. Pero se trata de una actividad muy diferente de la actuación general en nombre de otro de la que hablan los teóricos formalistas; no es cosa de mediación, de estar autorizados para vincular a otros, de actuar con una posterior responsabilidad ante otros. (...) un hacer representación acerca de algo, por consiguiente no precisa ni de autorización ni de responsabilidad. (...) La representación implica una correspondencia precisa con la nación, una réplica perfecta, de manera que se puedan justificar las acciones del legislativo como ‘lo que la nación habría hecho’. La representación puede ser vista como una precisa correspondencia entre el legislativo y la nación; y no con propósitos de información; sino para asegurar que el legislativo hace lo que el pueblo mismo habría hecho si hubiese actuado directamente<sup>189</sup>.

---

<sup>188</sup> SARTORI, Giovanni. *En Defensa de la Representación Política*. Conferencia dictada en el Congreso de los Diputados de España, con motivo del vigésimo aniversario de la Constitución Española de 1978, diciembre de 1998.

<sup>189</sup> FENICHEL PITKIN, Hanna. *El concepto de representación*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1985, pp. 92 y 93.

A manera de reflexión, podemos decir que corresponde al parlamentario representar los intereses ciudadanos en los conflictos sociales, siendo el mediador y facilitando un diálogo constructivo entre las partes. De ahí la importancia de lo prescrito en el inciso f) del artículo 23 del Reglamento del Congreso. Escuchar a la ciudadanía y trasladar sus demandas dista mucho de recoger data de los medios de comunicación social. Lo primero constituye la actividad inspectora propia del control parlamentario, lo segundo implica perder de vista la función de representación.

No podemos negar que toda investigación parlamentaria se envuelve del momento histórico y del contexto social, empero aquellos no pueden ser la razón de ser de la actividad inquisitiva.

### **3.2 Aprobación de la actividad de investigación**

De conformidad a lo dispuesto en el inciso a) del artículo 88 del Reglamento del Congreso de la República para la admisión a debate y aprobación de la solicitud de investigación se requiere el treinta y cinco por ciento (35%) de los miembros del Congreso. Es decir, para un Congreso compuesto a esa fecha por ciento veinte (20) parlamentarios<sup>190</sup> se requería la votación de cuarenta y dos (42) congresistas, para ambas decisiones.

#### **3.2.1 Admisión a debate**

En la 6° A Sesión vespertina del Pleno del Congreso, de fecha 15 de abril de 2010, se discutió la materia, y se admitió a debate las precitadas Mociones de Orden del Día, con una votación de setenta y cinco (75) votos a favor, ninguno en contra y ninguna abstención. A la luz de la naturaleza de los hechos resultaría lógico y previsible que los representantes impusieran como tema principal la lucha contra la corrupción, empero el debate se centró, nuevamente, en la información propalada por la prensa.

Para mejor entender debemos hacer un recuento de lo difundido por los medios de comunicación –días previos al debate-: a) el 12 y 13 de abril el Diario «El Comercio» da cuenta de las declaraciones de Giselle Giannotti en el sentido que los archivos que

<sup>190</sup> Mediante Ley N° 29402, se modificó el artículo 90° de la Constitución Política y se establece que a partir del proceso electoral del año 2011 el número de congresistas es ciento treinta.

se habían perdido correspondían a conversaciones entre el ex Presidente del Consejo de Ministros, Jorge Del Castillo y el ex Ministro de Salud, Hernán Garrido Lecca; b) el 14 de abril el mismo medio de comunicación, en su editorial, señala (haciendo referencia al caso de interceptación telefónica al que se ha aludido anteriormente) que «el caso de corrupción más serio ocurrido (en el gobierno anterior) no puede quedar así, salvo que haya una sombría concertación de voluntades para apañar la impunidad y soliviantar la institucionalidad democrática»; y c) el día anterior la revista «Caretas», en su portada, da cuenta que la data extraviada correspondería a las conversaciones aludidas en el punto a).

Medio de comunicación	Fecha/Año 2010	Título	Sumilla
El Comercio	12.ABR	Giselle Giannotti pidió ampliar su declaración para informar sobre audios de Jorge del Castillo y Hernán Garrido Lecca	Recoge lo informado por el programa “Panorama”, en el sentido que pide tratar el tema por temor a las amenazas de que era víctima.
El Comercio	13.ABR	Audios que citan a Del Castillo y Garrido Lecca desaparecieron	Giselle Giannotti reiteró ante la juez que de los USB incautados han desaparecido carpetas que contenían audios e información relacionados con los ex ministros Jorge Del Castillo y Hernán Garrido Lecca.
El Comercio	14.ABR	Editorial: Esclarecimiento, no impunidad, en caso de chuponeo	Recuerda la gravedad de la denuncia y la falta de voluntad de luchar contra la corrupción (que afectan la estabilidad democrática y la salud ética y moral de la nación). Existen demasiadas maniobras sospechosas que van desde la injustificable demora para abrir los discos duros y últimamente el absoluto relativismo en torno a la autenticidad de los USB de lo cual se acusan mutuamente el PJ y la Fiscalía de la Nación. Finalmente, señala que el caso de corrupción más serio ocurrido (en el gobierno anterior) no puede quedar así, salvo que haya una sombría concertación de voluntades para apañar la impunidad y soliviantar la institucionalidad democrática.
Caretas (portada)	15.ABR	¿Algo nuevo?	Repite las declaraciones de Giselle Giannotti en el sentido que se habrían perdido los audios relativos a los ex Ministros. Y abunda en versiones sobre presuntas irregularidades en el PJ, MP, y PNP. Asimismo, se hace un recuento del caso interceptación en el contexto de la conducta de

			la procesada.
--	--	--	---------------

Así, durante el debate, la entonces primera minoría (Grupo Parlamentario Nacionalista), por intermedio del Congresista Isla Rojas, opinó en favor de admitir a debate las Mociones de Orden del Día, afirmando como ciertas las versiones mediáticas referidas a que los audios extraviados contenían conversaciones que demostrarían inconducta funcional por parte del ex Presidente del Consejo de Ministros.

El señor ISLA ROJAS (GPN). — La desaparición de esas pruebas, de uno de los hechos más escandalosos de corrupción que se ha producido en el gobierno que actualmente dirige el presidente García (...); y ahora lo que nos preocupa es no perder el horizonte, porque en esos audios —como dijo en su momento la principal involucrada— se menciona, en relación con la negociación de lotes petroleros, al ex presidente del Consejo de Ministros Jorge del Castillo Gálvez(...)<sup>191</sup>. Antes de concluir, debo decir que pareciera que el accionar del señor Jorge del Castillo Gálvez era como gestor de intereses privados, porque existe una secuencia de reuniones; y lo conversado telefónicamente en esa secuencia de reuniones posiblemente conste en esos archivos; por lo tanto, esos archivos son muy valiosos<sup>192</sup>.

No queremos ni pretendemos calificar la naturaleza de la información propalada. Lo que nos llama la atención es la ausencia de una capacidad investigadora por parte de los grupos parlamentarios, despachos congresales y partidos políticos. No negamos la importancia de la investigación periodística, empero esta no puede ser la única fuente de información de la minoría o de la oposición (más aún si esta última busca la alternancia en el poder).

### 3.2.2 Aprobación de las Mociones de Orden del Día

De conformidad al artículo 97 de la Constitución Política el Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público, y se ha afirmado en la

<sup>191</sup> El subrayado es nuestro.

<sup>192</sup> Congreso de la República. Diario de los Debates. Segunda Legislatura Ordinaria de 2009. 6° A Sesión vespertina del Pleno del Congreso, pp. 791 y 792.

Introducción del presente trabajo que corresponde a aquel señalar su contenido por medio de una ponderación razonable y adecuada de los valores e intereses en juego.

Al respecto, se debe mencionar que la investigación debe versar sobre un acto o actividad ya desarrollada. Una situación irregular concreta que, por su complejidad, requiera el inicio de una acción indagatoria en defensa de los intereses colectivos dada la participación de agentes de la administración pública o de cualquier institución o particular cuyo accionar haya ocasionado una inquietud social, vulneración a derechos constitucionales o legislación vigente (no solo una gestión ineficiente). A manera de ejemplo podemos citar la Sentencia de 6-06-1991, núm 130/1991, del Tribunal Constitucional Español (cuarto y sexto párrafo del fundamento 5)<sup>193</sup>.

En el caso que nos ocupa no hay que buscar «causa jurídica» o «interés público» justificativos de la voluntad claustral más allá de ella misma. Ni esta contradice valores, bienes o intereses constitucionalmente tutelados, ni vulnera precepto legal alguno<sup>194</sup> configurador de la autonomía universitaria, ni siendo el acuerdo claustral expresión de un derecho de libertad debe buscársele raíz o causa exógenos a la libre decisión claustral. La racionalidad del acuerdo, implícita en él pero comprensible sin esfuerzo, consiste en considerar que es más adecuado a la lógica de un Estado aconfesional un escudo universitario sin elementos de significado religioso que con ellos. Sin duda es posible discrepar lícitamente de tal decisión, pero lo que no resulta posible es calificarla de irracional, absurda o arbitraria, por lo que la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 C.E.), entendida como garantía sustantiva e irreductible a cualquier otra, no ha sido vulnerada o desconocida en el presente caso.

(...)

En un Estado democrático de Derecho que proclama como valores superiores del ordenamiento la libertad y el pluralismo político, la vía natural de expresión de la idea y del contenido que la sociedad -en nuestro caso, la comunidad universitaria tiene del interés público vigente en cada momento, cuando se trata de la adopción

<sup>193</sup> *La Universidad de Valencia, interpuso acción de amparo contra la sentencia de la Tercera Sala del Tribunal Superior que confirmó la dictada por la Segunda Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Valencia, sobre la aprobación de los Estatutos de dicha casa de estudios, por vulnerar la autonomía universitaria. La materia en conflicto era el Decreto del Consell de la Generalidad Valenciana 172/1985 que estableció que en el emblema de la universidad no debía figurar la imagen de la Virgen de la Sapiencia, pese a que aquella era considerada en el emblema desde la fundación de la universidad. Los demandantes alegaron que el ejercicio de la autonomía universitaria debía estar subordinado a un interés público.*

<sup>194</sup> El subrayado es nuestro.

de Acuerdos que llevan consigo opciones de naturaleza primaria o prevalentemente política -como los adoptados por el Claustro Constituyente en representación de la comunidad universitaria y en ejercicio de su autonomía- lo constituye la voluntad mayoritaria de los órganos representativos, formada en debate público y a través de los procedimientos jurídicos establecidos, cuya observancia queda sujeta en todo caso al control de Jueces y Tribunales. A estos les corresponde asimismo la revisión jurisdiccional de los poderes que la LRU otorga o reconoce a las Universidades, de forma que ni padezca la legalidad ni la autonomía universitaria. De ahí que este control judicial, de una parte, deberá atenerse a la configuración legal de la autonomía universitaria sin imponer a ésta límites que no quiso establecer el legislador de la LRU, y, de otra, habrá de respetar el núcleo de libertad de la decisión, fruto de la autonomía, que en cada caso se considere más conveniente o adecuada a los intereses de la propia Universidad; pero lo que le está vedado al órgano judicial es situar el control de legalidad en los confines de la oportunidad de la decisión libremente adoptada en ejercicio de la autonomía, y rebasarlos, como ha sucedido en el caso que nos ocupa<sup>195</sup>.

Ergo, de lo anterior podríamos dilucidar que un parámetro para definir el ámbito del interés público radica en la vulneración de principios constitucionales y del ordenamiento jurídico, sea por las acciones de la administración pública, por los hechos de particulares en aplicación de aquellas normas, o por la actuación de los funcionarios públicos. Y, por ello, el Pleno del Congreso debe ponderar las circunstancias particulares en cada caso y dilucidar –sobre la base de la labor investigadora- si aquellas ameritan la futura adopción de decisiones dirigidas a limitar o permitir las conductas investigadas. De ahí la importancia del debate para la aprobación de la conformación de la comisión de investigación (la discusión previa para la admisión a debate solo representa el aspecto formal que permite situar las posiciones políticas propias de la voluntad de la minoría parlamentaria).

Partiendo de lo afirmado, es menester indicar que en esta parte del debate el Plenario tuvo una posición distinta a la asumida por los solicitantes de la investigación. En la mayoría de las intervenciones no se manifestó preocupación por las implicancias

---

<sup>195</sup> Portal del Tribunal Constitucional de España.  
[http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/1769#complete\\_resolucion](http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/1769#complete_resolucion)

políticas de la pérdida de los bienes, ni se imputó responsabilidades a priori. Los congresistas se limitaron a dar a conocer su preocupación por el cumplimiento del rol tutelar del Poder Judicial, el Ministerio Público y la Policía Nacional<sup>196</sup>.

En esta oportunidad, los argumentos esgrimidos en favor de la aprobación de la conformación de la comisión investigadora, desde todas las bancadas políticas, se sustentaron en:

- a) la actuación funcional de las tres instituciones involucradas;
- b) la mala gestión de funcionarios públicos y
- c) la lucha contra la corrupción.

Materias directamente vinculadas a la razón de ser del control político: la inspección sobre la actuación de la administración pública<sup>197</sup>.

<sup>196</sup>El señor SOUSA HUANAMBAL (GPF).— (...) Interesa investigar y analizar no sólo la pérdida del material incautado, sino también —y esto es lo más importante— la actuación funcional, así como los probables quebrantamientos de los deberes funcionales, por parte de funcionarios públicos de las instituciones tutelares, que tienen que ver con el sistema judicial de nuestro país, para darles credibilidad y legitimidad; dado que el día de hoy —repito— este asunto, que es de interés público, ha generado una pérdida de credibilidad y legitimidad en el sistema judicial peruano (el subrayado es nuestro). Congreso de la República. Diario de los Debates, ob.cit., p. 790.

El señor FOINQUINOS MERA (AP).— Sin pretender formular cargos contra ninguna persona, considero que estos lamentables hechos necesariamente ameritan una investigación imparcial por parte del Congreso; porque no es posible que haya desaparecido el material que incautó la Policía Nacional y que luego, con el documento de ingreso correspondiente, fuera trasladado al Poder Judicial; para que posteriormente venga acá el presidente de ese Poder del Estado y públicamente diga que el material recibido no correspondía al acta de incautación que había levantado la policía. Ídem, p. 793.

El señor YAMASHIRO ORÉ (UN).— Hoy día, señor Presidente, el Congreso de la República necesita estar más unido que nunca, porque este Congreso democrático tomó la decisión de elaborar un informe, en un plazo 90 días, cuando se escucharon los audios que remecieron a la Nación; y, luego de esos de 90 días, se presentó un informe y se trasladó todo lo actuado a las instituciones especializadas, esto es, al Ministerio Público y al Poder Judicial.

Lamentablemente, hoy este Congreso ha podido apreciar, y el pueblo peruano también, que en ese Poder del Estado y en esa institución han ocurrido hechos que todos hemos condenado.

En quienes supuestamente el Congreso de la República confió que iban a fiscalizar y a realizar una investigación seria, lamentablemente han hecho de todo esto un escándalo mayúsculo, mostrando un alto nivel de corrupción. Si antes se sospechaba sólo de ese Poder del Estado, hoy hemos certificado que la corrupción es transversal a todos los poderes e instituciones del Estado.

Ídem, p. 800.

La señora BETETA RUBÍN (UPP).—(...) El Perú fundamentalmente requiere de transparencia, como también requiere luchar frontalmente contra todo tipo de actos de corrupción; por ello, es importante la conformación de una comisión investigadora que se encargue de esclarecer los hechos ocurridos. (...) pedimos que se sancione a los responsables y la renuncia de los ministros del sector respectivo; y en el caso que nos ocupa también se debe de proceder de igual forma, porque ellos son responsables de lo sucedido, ya que desde el inicio de este proceso tanto el titular del Poder Judicial como la Fiscal de la Nación salieron a defender a sus jueces y fiscales; sin embargo, ahora se tiran la pelota y tanto La Fiscal de la Nación como el Poder Judicial se eximen de responsabilidad.

Nos quieren tomar por tontos a todos los peruanos y continuar avalando los actos de corrupción. Ellos, señor Presidente, han quedado totalmente descalificados para continuar con una verdadera y profunda investigación, a efectos de que podamos esclarecer los hechos y sancionar a los responsables de la pérdida y manipulación de los referidos USB, que guardan relación directa con el caso Business Track.

Ídem, pp. 808 y 809.

El señor PERRY CRUZ (AN).—En segundo lugar, ciertamente es vergonzoso lo que ha sucedido en el Poder Judicial y en la Fiscalía de la Nación, porque ambas instituciones son las encargadas de administrar justicia en nuestro país; sin embargo, entre ellas se echan la culpa de lo ocurrido. Eso es totalmente vergonzoso; pero de todas maneras se tiene que investigar en profundidad de dónde proviene todo este sistema de corrupción.

Ídem, p. 822.

**CUADRO N° 31**  
**MATERIAS VINCULADAS AL INTERÉS PÚBLICO**

GRUPO PARLAMENTARIO	MATERIAS	
NACIONALISTA	Inconducta funcional.	Por ser un hecho de corrupción
FUJIMORISTA	Actuación funcional y posibles quebrantamientos de deberes funcionales de funcionarios públicos.	Búsqueda de credibilidad y legitimidad en el sistema judicial peruano.
ALIANZA PARLAMENTARIA	Inconducta funcional.	Por ser un hecho de corrupción.
UNIDAD NACIONAL	Lucha contra la corrupción.	Demostrar al pueblo peruano la labor de control político del Congreso de la República.
UNIÓN POR EL PERÚ		
BLOQUE POPULAR		
ALIANZA NACIONAL		

*Elaboración propia*

*Fuente: Diario de los Debates del Congreso de la República. Sesión de fecha 15.ABR.2010*

Lo anterior, consideramos, pone de manifiesto que la propuesta de índole política (propia del principio de oportunidad política que le corresponde a toda minoría) pasa por un filtro reflexivo naturalmente impuesto por el Pleno del Congreso. Ello si bien brinda seguridad y permite delimitar –para cada caso- el concepto de interés público, no es suficiente para asegurar el fiel cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 97 de la Constitución Política, y evitar así el oportunismo político de la oposición.

Luego del debate, fue aprobado el pedido de investigación, con el voto de cuarenta y seis (46) congresistas a favor de la Moción N° 9750; ninguno en contra y dos (2) abstenciones. El texto aprobado fue el siguiente:

<sup>197</sup>Ya habían sido tomadas en cuenta para la formación de la Comisión Investigadora encargada de investigar los hechos relacionados por la supuesta existencia de una red de interceptación telefónica en el 2008.

El Congreso de la República;

Acuerda:

Primero.— La conformación de una Comisión Investigadora con la finalidad de esclarecer los hechos referidos a la eliminación de importantes archivos digitales almacenados en los dos dispositivos USB de propiedad de la ex funcionaria de la empresa Business Track (BTR) Giselle Giannotti, actualmente procesada, producto de una supuesta manipulación acaecida el día 4 de mayo del 2009 dentro de la bóveda del despacho de la Juez Provisional María Martínez; archivos que constituirían pruebas esenciales en el caso de la interceptación telefónica y espionaje que realizaba esta empresa, por lo que asimismo se debe determinar las responsabilidades de los principales involucrados en estos supuestos actos.

Segundo. —La Comisión tendrá 60 días hábiles para presentar su informe ante el Pleno del Congreso.<sup>198</sup>

Como podemos comprobar la materia de investigación, que fuera aprobada por el Pleno del Congreso, se limitó a la voluntad de este último de conocer las responsabilidades existentes en razón de la eliminación de los archivos digitales. Es decir, no se encargó al grupo de trabajo que conociera el contenido de los mismos, sino únicamente dilucidara la conducta funcional de los responsables del resguardo de los bienes incautados.

#### 4. Conformación de la comisión investigadora

El literal a) del artículo 88 del Reglamento del Congreso de la República establece que el grupo de trabajo estará integrado por un máximo de siete (7) congresistas y un mínimo de tres (3); debiendo respetarse «hasta donde sea posible el pluralismo y proporcionalidad de los Grupos Parlamentarios». Siendo propuestos por la Presidencia del Congreso.

Ergo, de acuerdo a la naturaleza del control político deben estar representadas las fuerzas políticas participantes del Pleno del Congreso, y se debe respetar la estructura

---

<sup>198</sup> Congreso de la República. Diario de los Debates, ob.cit., pp. 829 y 830.

política de este último. Empero, de la redacción del texto reglamentario se desprende la posibilidad de plantear excepciones a los principios de pluralidad y proporcionalidad.

Entendemos, al respecto, que en principio debe buscarse que el Pleno esté representado en su totalidad, para una mejor toma de decisiones y posterior ratificación por el órgano mandante. Pero el número máximo de miembros impuesto por el articulado y la realidad política imponen lo que podríamos llamar restricciones al principio de proporcionalidad. Por ejemplo, en el actual Congreso coexisten ocho fuerzas políticas y la comisión de investigación tiene un máximo de siete (7) miembros; indefectiblemente un grupo parlamentario no podrá participar de la labor investigadora.

Cabe preguntarse. ¿Ello es atentatorio al derecho de la minoría? ¿Favorece a la mayoría de gobierno? Obviamente sí. Por ello, consideramos que la necesidad del ejercicio del control político debe primar, siempre y cuando las razones sean justificadas y razonables. Asimismo, las excepciones que puedan darse deben limitarse a restringir el número de miembros de la fuerza política mayoritaria (y sus aliados). La defensa de ésta última está garantizada por la votación del Pleno del Congreso. No cabe la imposición de barreras a la defensa del interés público ni al ejercicio del control por parte de la minoría.

En este caso en particular, en la sesión 8 A (matinal), de fecha 6 de mayo de 2010, la presidencia del Congreso propusola designación de los congresistas José Vargas Fernández y Humberto Falla La Madrid (Partido Aprista Peruano); Fredy Otárola Peñaranda (Grupo Parlamentario Nacionalista); Juan Carlos Eguren Neuenschwander (Unidad Nacional); Alejandro Aguinaga Recuenco (Grupo Parlamentario Fujimorista; Walter Menchola Vásquez (Alianza Nacional) y Yonhy Lescano Ancieta (Alianza Parlamentaria). Fue aprobada la propuesta, por unanimidad y, posteriormente, a pedido del congresista Menchola Vásquez, en representación de Alianza Nacional participaría en su lugar el congresista Isaac Mekler Neiman.

Finalmente, nuevamente, a pedido del congresista Menchola Vásquez, durante la sesión 8 B (vespertina), de la misma fecha, el Pleno aprobó que la comisión

investigadora fuera conformada por los congresistas inicialmente propuestos por la Presidencia.

## 5. Instalación de la comisión investigadora

El artículo 88 del Reglamento del Congreso no prevé expresamente un mecanismo para la elección de la Mesa Directiva del grupo de trabajo. En ese sentido, es de aplicación lo dispuesto en el artículo 44 que dispone que el Reglamento del Congreso es aplicable en el seno de las comisiones.

Sobre dicha base legal los miembros de la comisión investigadora tienen la obligación (en virtud al artículo 36) de elegir «de su seno a un Presidente, un Vicepresidente y un Secretario, respetando el criterio de proporcionalidad de los Grupos Parlamentarios que las componen». Surge, entonces, un dilema. De cumplirse fielmente lo reseñado la mayoría parlamentaria sería beneficiada con el manejo de la investigación, en desmedro de los intereses del ejercicio del control político.

Lo anterior, de acuerdo a la práctica parlamentaria, fue superado con la adopción de acuerdos políticos según los cuales la Presidencia del grupo de trabajo investigador le correspondía a un representante de la minoría. Según se demuestra en el siguiente cuadro lo anterior fue usualmente aplicado durante el periodo parlamentario 2006-2011. Debiéndose señalar que en dos oportunidades los congresistas de la primera mayoría presidieron la comisión de investigación en temas no relacionados a las actividades del gobierno.

Consideramos debiera modificarse el Reglamento del Congreso de la República para otorgar un marco legal apropiado a este tema. La idea es asegurar el derecho de las minorías a ejercer un adecuado control político.

**CUADRO N° 32**  
**Presidencias de comisiones de investigación**

Comisión investigadora	Presidencia
Sobre los presuntos actos de corrupción cometidos durante el Gobierno del ex Presidente Alejandro Toledo Manrique	Isaac Serna (Unión por el Perú)
Sobre el incumplimiento de la ejecución del contrato de revisiones técnicas vehiculares para	Álvaro Gutiérrez (Bloque

Lima Metropolitana	Popular)
Sobre la constitución, funcionamiento, organización, financiamiento, actividades y otros aspectos de las denominadas Casas de la Alternativa Bolivariana para las Américas	Walter Menchola (Alianza Nacional)
Sobre las circunstancias de la muerte de cuatro campesinos durante el paro agrario, iniciado el 18 de febrero de 2008	Elizabeth León (Bloque Popular)
Del proyecto Corredor Interoceánico Perú Brasil, IIRSA Sur, comprendiendo los tramos 1, 2, 3, 4, y 5 de la carretera interoceánica del Sistema Nacional de Inversión Pública y las irregularidades que pudieran existir en la construcción de los tramos 2, 3 y 4 de la carretera interoceánica.	Margarita Sucari (Bloque Popular)
Sobre los supuestos indicios de negligencia médica y presuntos actos de corrupción administrativa en el Instituto Nacional del Corazón.	Walter Menchola (Alianza Nacional)
Encargada de indagar las presuntas irregularidades e ilegalidad en la decisión de venta del terreno donde funciona la Escuela de Aviación Civil del Perú y la Empresa Estatal de Industria Aeronáutica del Perú S.A INDAER –Perú, en la zona de Collique y de las ventas de los terrenos del Estado para fines de inversión inmobiliaria, realizados a partir del 1 de agosto del 2006, hasta la fecha.	Isaac Mekler (Grupo Parlamentario Nacionalista)
Encargada de investigar las supuestas irregularidades en la adjudicación y concesión de lotes petroleros a favor de la Empresa Discover Petroleum, y la participación de funcionarios públicos en ellas.	Daniel Abugattás (Grupo Parlamentario Nacionalista)
Encargada de investigar los hechos relacionados por la supuesta existencia de una red de interceptación telefónica.	Oswaldo Luizar (Bloque Popular)
Encargada de investigar las razones de la venta de las acciones de la Empresa Petrotech y sus contingencias tributarias, societarias y de otro tipo con relación a los contratos celebrados con el Estado Peruano.	Jhony Peralta (Partido Aprista Peruano)
Sobre los hechos acontecidos en la ciudad de Bagua, aledaños y otros, determinando las responsabilidades a que hubiere lugar.	Guido Lombardi (Unidad Nacional)
Encargada de investigar las licitaciones desarrolladas en el Gobierno Regional del Cusco con participación de la Organización de Estados Iberoamericanos para la educación, la ciencia y la cultura (OEI), la posible comisión de actos de corrupción y los procesos de licitación asociados al mantenimiento de tramos carreteros en el Cusco.	Edgar Reymundo (Bloque Popular)
De las razones de la crisis que viene afrontando la práctica del deporte en el país, especialmente del fútbol.	Renzo Reggiardo (Grupo Parlamentario Fujimorista)
Para determinar la existencia o no de vínculos con el narcotráfico con la congresista Nancy Obregón Peralta.	Olga Cribilleros (Partido Aprista Peruano)

*Elaboración propia*

*Fuente: Archivo del Congreso de la República*

Siendo así, el 10 de mayo de 2010, se llevó a cabo la sesión de instalación. Encargándose la presidencia al congresista Walter Menchola Vásquez, la vicepresidencia al congresista Juan Carlos Eguren Neuenschwander, y la secretaría al congresista Luis Falla La Madrid.

## 6. Elaboración y aprobación de Plan de Trabajo

En la primera sesión ordinaria, de fecha 13 de mayo de 2010, se aprueba el Plan de Trabajo de la comisión<sup>199</sup>. Es menester indicar que ello no configura un requisito obligatorio consignado en el Reglamento del Congreso de la República. Por lo tanto, dicho documento resulta ser una herramienta de trabajo meramente referencial–de uso interno– que contiene la programación (total o parcial) de las actividades a ser

<sup>199</sup> Congreso de la República. Comisión investigadora encargada de esclarecer la supuesta eliminación de archivos digitales almacenados en dos dispositivos USB de propiedad de la ex funcionaria de la empresa Business Track (BTR), Giselle Giannotti-CI.SMAGG-CR. Informe final en mayoría, Anexo II del Tomo I.

realizadas para el buen fin de la investigación. Al respecto, consideramos que debiera existir la obligación reglamentaria de realizar este tipo de documento. Ello no sólo permitiría un trabajo que responda a una secuencia organizada de acuerdo a la temática principal, sino también favorecería la objetividad del mismo al tener que motivarse cualquier modificación y no solo solicitarse nuevas acciones (comparecencias o uso de apremios) en razón de información proveniente de los medios de comunicación o de personas ajenas al grupo de trabajo.

Empero, en este caso resulta interesante comprobar la consignación en dicho documento del «Título III Objetivos». En éste los miembros de la comisión investigadora señalan como objetivos:

1. Esclarecer los hechos referidos a la presunta eliminación de archivos digitales almacenados en los dos dispositivos USB, de propiedad de la ex funcionaria de la empresa Business Track (BTR), Giselle Giannotti, actualmente procesada por los delitos de interceptación telefónica y espionaje.
2. Esclarecer la supuesta manipulación de los dos dispositivos USB acaecida el día 4 de mayo de 2009 dentro de la bóveda del despacho de la Juez Provisional María Martínez.
3. Esclarecer si se produjo la sustitución y/cambio de los dos dispositivos USB, acaecido el día 4 de mayo de 2009, dentro de la bóveda del despacho de la Juez Provisional María Martínez.
4. Determinar las responsabilidades directas e indirectas de los principales involucrados, así como, la participación de los autores mediatos e intelectuales, de los hechos a investigarse.

Como se puede apreciar en la sesión de instalación el grupo de trabajo desconoce el acuerdo del Pleno del Congreso que solo acordó el esclarecimiento de «los hechos referidos a la eliminación de importantes archivos digitales almacenados en los dos dispositivos USB de propiedad de la ex funcionaria de la empresa Business Track (BTR) Giselle Giannotti, actualmente procesada, producto de una supuesta manipulación acaecida el día 4 de mayo del 2009 dentro de la bóveda del despacho de la Juez Provisional María Martínez; archivos que constituirían pruebas esenciales en el caso de la interceptación telefónica y espionaje que realizaba esta empresa, por lo que asimismo se debe determinar las responsabilidades de los principales involucrados en estos supuestos actos». En momento alguno se determinó la investigación de acciones referidas a la «sustitución» de los dispositivos digitales, ni

mucho menos a la individualización de responsabilidades de los «autores mediatos e intelectuales». El encargo era investigar la eliminación de la información en razón de una supuesta manipulación de los USB, así como la determinación de las personas que incurrieron en dicho acto

La diferencia es sustancial. De acuerdo al Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, los verbos eliminar, manipular y sustituir tienen acepciones distintas: a) eliminar implica quitar, separar algo, prescindir de ello; b) manipular significa intervenir con medios hábiles y, a veces, arteros, en la política, en el mercado, en la información, etc., con distorsión de la verdad o la justicia, y al servicio de intereses particulares; y c) sustituir es la acción de poner a alguien o algo en lugar de otra persona o cosa. Por otro lado, la determinación de la autoría mediata o intelectual, ateniéndonos al Código Penal<sup>200</sup>, implica determinar la existencia de una persona que teniendo un dominio jerárquico obliga al subordinado a ejercer la acción ejecutiva.

Por ende, los miembros de la comisión de investigación se otorgaron la facultad de investigar hechos no autorizados, con las correspondientes consecuencias en lo que respecta a la hipótesis primaria y a las conclusiones a las que se pudiera arribar. Asimismo, la inclusión de la búsqueda de una autoría mediata o intelectual connota la voluntad de investigar los aspectos políticos de la materia, como son los derivados del supuesto contenido de los archivos digitales que -como ya lo hemos indicado- la prensa sostenía involucraba conversaciones del ex Presidente del Consejo de Ministros. Todo ello sin la anuencia del Pleno del Congreso.

La voluntad de investigar hechos no autorizados, queda mejor demostrada con el cambio de denominación que -nuevamente sin aprobación de Pleno-, realizó la comisión investigadora, en la misma sesión. A pedido del Presidente del Poder Judicial y de la jueza del 34 Juzgado Penal de Lima, y en razón a que se le imputaba indebidamente una responsabilidad a la última de las mencionadas<sup>201</sup>, se aprobó por

---

<sup>200</sup> Autoría, autoría mediata y coautoría Artículo 23.- El que realiza por sí o por medio de otro el hecho punible y los que lo cometan conjuntamente serán reprimidos con la pena establecida para esta infracción.

<sup>201</sup> El señor FALLA LAMADRID (PAP).- (...) Habiéndose informado ya de la visita que se realizó el día de ayer al señor Presidente de la Corte Suprema, y luego de la misma que fue de cortesía, de protocolo, el mismo Presidente de la Corte Suprema, doctor Villa Stein, invitó a la jueza Martínez para que participara y a la vez expresara lo que escuchara de la disposición de la Presidencia, de colaborar ampliamente con esta comisión, la juez Martínez manifestó que el título mismo, la denominación misma de esta comisión investigadora, la está imputando.

unanimidad retirar la siguiente parte: «actualmente procesada, producto de una supuesta manipulación acaecida el día 4 de mayo del 2009 dentro de la bóveda del despacho de la Juez Provisional María Martínez; archivos que constituirían pruebas esenciales en el caso de la interceptación telefónica y espionaje que realizaba esta empresa, por lo que asimismo se debe determinar las responsabilidades de los principales involucrados en estos supuestos actos».

Entonces, el grupo de trabajo pasó a llamarse: «Comisión investigadora encargada de esclarecer la supuesta eliminación de archivos digitales almacenados en dos dispositivos USB de propiedad de la ex funcionaria de la empresa Business Track (BTR), Giselle Giannotti-CI.SMAGG-CR». Con lo cual, en puridad, la investigación por voluntad propia de sus miembros solo podía conocer los hechos relacionados a la eliminación de los archivos digitales.

## 7. Naturaleza reservada de las sesiones

El tercer párrafo del artículo 88 del Reglamento del Congreso establece que las sesiones de las comisiones de investigación son reservadas. Solo procediendo el levantamiento de la reserva cuando la materia de su indagación o sus deliberaciones no incluyan aspectos que afectan a la intimidad, honra o dignidad personal de los sujetos pasivos de la investigación o de sus familias; cuando no afecte el derecho a la reserva tributaria ni al secreto bancario de los investigados; o no comprometa asuntos vinculados a la seguridad nacional.

A este respecto cabe hacer hincapié en el pedido de uno de los miembros del grupo de trabajo, quien solicitó que la sesión del 2 de junio de 2010, se realizara de forma

---

Este tema en verdad se trató, me refieren, en la primera sesión, el propio Presidente de la Comisión, doctor Menchola, estaba de acuerdo, en que el señalamiento que la investigación era de supuesta pérdida en la bóveda en el despacho de la jueza María Martínez.

Ella expresó ayer preocupación; más aún, que la 31 Fiscalía está investigando, está llevando adelante una indagatoria que seguramente le abrirá en la respectiva Sala Superior, una instrucción, una investigación penal.

Si el Congreso sigue trabajando con esta denominación, estaría arribando apriorísticamente a una conclusión. Pido que el tema pase a Orden del Día en caso sea necesario y si hubiera acuerdo, aquí nada más expresamos una nueva denominación para esta comisión investigadora.

Comisión investigadora encargada de esclarecer la supuesta eliminación de archivos digitales almacenados en dos dispositivos USB de propiedad de la ex funcionaria de la empresa Business Track (BTR), Giselle Giannotti-CI.SMAGG-CR. Anexo II del Tomo I del Informe en Mayoría. Transcripción de la Sesión ordinaria de 2 de junio de 2010.

pública en tanto la prensa ya había conocido las declaraciones del invitado. Sin dar otro tipo de motivación o fundamento<sup>202</sup>.

El señor LESCANO ANCIETA (AP).- (...)

En vista de que la subcomisión ha establecido que en cada sesión se tiene que (de)terminar si la sesión es pública o privada, considerando que los invitados para esta sesión, el ex Ministro Hernani y el ex Director General de la Policía, ya han hecho declaraciones públicas, esta sesión debía hacerse públicamente y no en forma reservada.

De tal manera que mi petición es esa, señor Presidente, para que se ponga en conocimiento y consideración del pleno de esta subcomisión, a efectos de hacer esta sesión pública<sup>203</sup>.

El pedido olvida el resguardo que debe hacerse de los derechos de los sindicatos en los testimoniales, de la necesidad de otorgar una continuidad al trabajo de investigación (que solo se logra a través de la no interferencia en aquella sea por parte de los involucrados o de la prensa) y del debido respeto al Reglamento del Congreso de la República que exige un mayor fundamento que la coyuntura mediática. En cualquier caso, el levantamiento de la reserva se hace a solicitud de no menos de dos miembros de la Comisión Investigadora y requiere el acuerdo de la mayoría del número legal de sus miembros.

Durante el debate no se acordó aprobar el pedido aduciéndose que no se debía perjudicar la labor al dar a conocer los hallazgos públicamente, y que el levantamiento de la reserva podría darse dependiendo de la naturaleza del tema a conocerse. Ello en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 88 del Reglamento del Congreso.

El señor EGUREN NEUENSCHWANDER (UN).- (...)

Acá tenemos, señor presidente, en esta materia dos bienes jurídicos protegidos, por llamarlo de alguna manera o dos intereses de alguna manera contrapuestos.

<sup>202</sup>Es importante señalar, en este punto, que el Diario La Primera, de 31 de mayo de 2010, había publicado las declaraciones del ex Ministro del Interior, Remigio Hernani, con el título "Sí, García protegió a Miguel Hidalgo y dirigió caso BTR". Afirmando en aquellas que el general Hidalgo le comentó que había la orden directa del Presidente de la República para hacer la investigación de BTR. Razón por la cual resulta fácil denotar la oportunidad política que implicaba la publicidad de la sesión.

<sup>203</sup> Comisión investigadora encargada de esclarecer la supuesta eliminación de archivos digitales almacenados en dos dispositivos USB de propiedad de la ex funcionaria de la empresa Business Track (BTR), Giselle Giannotti-CI.SMAGG-CR. *Ibidem*.

El país en este gran escándalo del chuponeo ha venido demandando información y ha habido un secretismo generalizado en las comisiones del Congreso, en el Poder Judicial y en el Ministerio Público, en algunos casos justificado y con arreglo a ley, porque el procedimiento es reservado en la etapa de investigación; pero hay una demanda de información.

Entonces, tenemos como comisión, creo yo, una responsabilidad de ser muy claros, muy transparentes e informar permanente y adecuadamente, y objetivamente el desenvolvimiento de las investigaciones, no esperar hasta el informe final donde se dé información, yo creo que debemos pensar diferente, pensando en el país y en servir al país y servir a la verdad; pero ello no implica que todas las sesiones sean públicas, porque podríamos ahí contradecir otro de los intereses fundamentales, no podemos estar informando a los interesados como nos vamos acercando a ellos, no podemos informando todas las sesiones por televisión todos los hallazgos que se van dando, porque estaríamos jugando a favor de estos delincuentes, a favor de estos criminales, a favor de estos corruptos de cómo vamos armando o encontrando el hilo de la madeja.

En consecuencia, creo que el Reglamento es sabio, señor Presidente, y yo creo que el criterio de los miembros de la comisión es de primer nivel, acá yo veo parlamentarios, todos, sin excepción alguna, de primer nivel y de prestigio reconocido; en consecuencia, las sesiones deben ser como el Reglamento lo indica, y en función a cada invitado y a cada materia podremos determinar si se abre a sesión pública o se mantiene como sesión reservada, para justamente cuidar los dos principios; transparencia por un lado; pero por otro lado no estar informando a los delincuentes que tengan la misma información que nosotros manejamos. (...) <sup>204</sup>

## 8. Actividades realizadas

El artículo 88 del Reglamento del Congreso establece la posibilidad que las comisiones de investigación, para un mejor desarrollo de su labor, tienen facultades para: a) citar a particulares o funcionarios, en calidad de testigos o investigados; a fin que den información o hechos ciertos, y entreguen documentación que sea materia de la investigación; b) utilizar los apremios judiciales referidos a la comparecencia de personas y allanamiento e incautación (recurriendo incluso al uso de la fuerza pública

---

<sup>204</sup> *Ibidem.*

y a la solicitud de orden de captura); c) solicitar el levantamiento de la reserva tributaria y el secreto bancario; d) pedir el impedimento de la salida del país; y e) solicitar medidas de protección contenidas en la Ley N° 27378 – Ley que establece beneficios por colaboración eficaz en el ámbito de la criminalidad organizada (protección policial, reserva de identidad).

En el caso materia de estudio, la labor se dirigió a reclamar información para la posterior adquisición de conocimientos. Esta etapa resulta sumamente importante para la formación de juicios de valoración y posterior toma de decisión, en tanto la investigación se centra en un hecho ya acaecido. Más aún si se trata de data de difícil obtención para la opinión pública (recordemos que la comisión investigadora actúa en representación de un encargo del Pleno que a la vez responde al interés público).

En ese sentido, la comisión de investigación realizó su labor (se computa hasta la presentación del informe final en mayoría<sup>205</sup>) por un período de tres meses con veinte días. Realizando el pleno del grupo de trabajo sesiones y reuniones de trabajo por un total de noventa y dos (92) horas.

### 8.1 Sesiones de trabajo

Se reunieron en diecinueve (19) oportunidades; entre sesiones ordinarias y extraordinarias. Desde el mes de mayo de 2010 al mes de agosto de 2010 se recibieron las declaraciones de veintidós (22) ciudadanos y autoridades, directa o indirectamente involucrados con la materia de investigación<sup>206</sup>, Y se sostuvo una reunión de trabajo con el Presidente del Poder Judicial y la Fiscal de la Nación, para solicitar su colaboración con la investigación, el 1 de junio de 2010.

<sup>205</sup> Ello por cuanto el informe en mayoría importa la labor efectuada por el grupo de trabajo y refleja la totalidad de la información.

<sup>206</sup> A decir, se presentaron: a) el ex Ministro del Interior, General PNP® Remigio Hernani Meloni; b) el ex Director General de la Policía Nacional del Perú, Teniente general PNP® Mauro Remicio Maguiño; c) Giselle Giannotti Grados; d) el Director General de la Policía Nacional del Perú, Gral. PNP Miguel Hidalgo Medina; e) el jefe del Grupo Especial de la Dirección Antidrogas de la Policía Nacional del Perú, Cnel. PNP Carlos Morán Soto; f) Fiscal Provincial Penal de Tercera Fiscalía Provincial Especializada contra la Criminalidad Organizada, Orestes Milla López; g) jefe del Grupo Especial de Inteligencia ORION-DIRANDRO, Cmte. PNP Gastón Farash Niebur; h) jefe del Departamento de Investigaciones Especiales –DIVINDAT-DIRINCRI PNP, Cmte. PNP Raúl del Castillo Vidal; i) Capitana PNP Ruth Amparo Tenicela Calderón de la DIRANDRO; j) Capitana PNP Rocío Portocarrero Echevarría de la DIRANDRO; k) jefe del Departamento de Apoyo Técnico –DIRANDRO, Cmte. PNP Luis López Ruiz; l) perito especial del Poder Judicial, Rubén Busta Arroyo; m) Juez Provisional del 34 Juzgado Penal de Lima, María Elena Martínez Gutiérrez; n) Fiscal Adjunta de la Tercera Fiscalía Provincial Penal Especializada en Criminalidad Organizada, Vanessa Aranibar Covarrubias; o) Fiscal Superior Coordinador de la Fiscalías contra la Criminalidad Organizada; p) peritos por la comisión; q) Fiscal Provincial Titular en lo penal de la 31 Fiscalía Provincial Penal de Lima, Mirtha Medina Seminario; r) Presidente del Poder Judicial, Javier Villa Stein; s) Fiscal de la Nación, Gladys Echaiz Ramos; t) abogados de Giselle Giannotti; u) trabajador del Poder Judicial, Alex Mercado Martínez; v) ex trabajadores del Poder Judicial.

Entonces, las declaraciones recibidas sumaron un total de veinticuatro (24). Señalando el informe final en mayoría la asistencia a las mismas. Podemos conocer que cinco (5) de los miembros no asistieron al total de la sesiones e incluso uno (1) de ellos solo concurrió el cincuenta por ciento (50%) de las veces<sup>207</sup>. Con lo cual se incumplió lo prescrito en el primer párrafo del inciso a) del artículo 23 del Reglamento del Congreso de la República que establece la obligación de los congresistas de participar en las sesiones a las que pertenezcan.

**CUADRO N° 33**  
**ASISTENCIA A TESTIMONIALES**

CONGRESISTA	ASISTENCIA
Yonhy Lescano Ancieta	24
Walter Menchola Vásquez	24
Juan Carlos Eguren Neuenschwander	19
Alejandro Aguinaga Recuenco	19
Luis Falla Lamadrid	15
Freddy Otarola Peñaranda	14
José Vargas Fernández	12

*Elaboración propia*

*Fuente: Informe en mayoría de la Comisión investigadora encargada de esclarecer la supuesta eliminación de archivos digitales almacenados en dos dispositivos USB de propiedad de la ex funcionaria de la empresa Business Track (BTR), Giselle Giannotti*

Sumada a la vulneración del reglamento las inasistencias perjudicaron la continuidad de la labor de investigación. Así, la falta de quorum (en razón de la ausencia de los miembros de la comisión) ocasionó la suspensión de las sesiones de fecha 31 de mayo de 2010<sup>208</sup> y 5 de julio de 2010<sup>209</sup>, 4<sup>210</sup> y 24<sup>211</sup> de agosto de 2010.

<sup>207</sup> Congreso de la República. Comisión investigadora encargada de esclarecer la supuesta eliminación de archivos digitales almacenados en dos dispositivos USB de propiedad de la ex funcionaria de la empresa Business Track (BTR), Giselle Giannotti-CI.SMAGG-CR, ob. cit., p. 32.

<sup>208</sup> Constancia N° 01, de fecha 31 de mayo de 2010, suscrita por el Congresista Walter Menchola Vásquez. Anexo 3 del Informe Final en mayoría.

<sup>209</sup> Constancia N° 02, de fecha 5 de julio de 2010, suscrita por el Congresista Walter Menchola Vásquez. Anexo 3 del Informe Final en mayoría.

<sup>210</sup> Constancia N° 04, de fecha 4 de agosto de 2010, suscrita por el Congresista Walter Menchola Vásquez. Anexo 3 del Informe Final en mayoría.

<sup>211</sup> Constancia N° 05, de fecha 24 de agosto de 2010, suscrita por el Congresista Walter Menchola Vásquez. Anexo 3 del Informe Final en mayoría.

## 8.2 Visitas realizadas

- Se realizaron tres (3) visitas para inspeccionar las instalaciones donde se mantuvieron en custodia los bienes incautados: a) despacho de la juez del 34 Juzgado Penal con Reos en Cárcel; b) sede de la DIRANDRO; y c) Ministerio Público.

El informe final en mayoría no da cuenta de los resultados de la visita de inspección al despacho del 34 Juzgado Penal de Lima. Más si da cuenta de la inspección realizada a la sede del Ministerio Público y a la DIRANDRO. Informes que demuestran lo infructuoso de ambas actividades y comprueba que si bien no es una actividad prohibida por el Reglamento del Congreso los miembros de la comisión de investigación deben limitarse a realizar actividades propias del ámbito parlamentario.

- De la visita a la sede del Ministerio Público: El informe final señala que «(...) se procede a subir al segundo nivel lugar donde funcionan los ambientes físicos de la 3er FECOR signado como la oficina N° 201 al cual se accede por escaleras lugar donde se puede apreciar que en los pasadizos de este piso se encuentran permanentemente dos agentes de seguridad particular, para luego ingresar por una primera puerta de madera donde se aprecian dos letreros con las inscripciones primera y tercera fiscalía especializada en criminalidad organizada que cuenta con una chapa de bola, donde existe al ingresar un ambiente destinado a mesa de partes donde se aprecian a dos trabajadores en sus respectivos escritorios, para luego acceder a otro ambiente que funciona como despacho del Fiscal Walter Milla López, en el cual se puede apreciar que la misma cuenta con una chapa de bola para acceder al mismo, al interior de dicho ambiente se encuentra dos escritorios, cuatro sillas, una biblioteca, una anaquel empotrado a la pared que contiene documentación de esta fiscalía, y otro anaquel no empotrado con gavetas, un televisor, y otros, en dicho lugar

se guardó el disco espejo, en este acto, la Comisión verifica los ambientes y el lugar donde se encontraban guardado el disco espejo<sup>212</sup>».

- De la visita a la DIRANDRO: El informe final indica lo siguiente: «Ambiente 1, Piso 6: Ambiente que funcionan las Oficinas de la División Especial – DIVINESP PNP, se verificó (...) que dichos ambientes han sido remodelados y cuentan con nueva infraestructura y cambios en los ambientes; precisando que el ambiente que fue utilizado para la custodia de los dispositivos (USB), hoy se usa como ambiente de la Oficina del representante del Ministerio Público (...)»<sup>213</sup>

### 8.3 Participación en audiencia judicial

Se participó en la audiencia judicial de verificación de los bienes incautados el 12 de agosto de 2010, por invitación de la juez del 34 Juzgado Penal de Lima. En la página 157 del Informe Final en mayoría, se señala que:

Se pudo verificar objetiva y concretamente que los dispositivos USB Boston Technologies no son los mismos a los incautados inicialmente. Ambos dispositivos son de 2GB de capacidad. Asimismo, los dispositivos USB Memorex, tampoco son los mismos a los que fueron incautados en la diligencia de fecha 08 de enero de 2009, dado que su morfología externa es completamente distinta (...).

Consideramos que lo hecho no aportó mayormente a la finalidad de la investigación, en tanto los hechos investigados ya eran de su conocimiento.

### 8.4 Reuniones de trabajo

- En el periodo comprendido desde el 21 de junio de 2010 hasta el 4 de agosto de 2010, se participó en seis (6) reuniones con entidades y personas conectoras<sup>214</sup>

<sup>212</sup> Comisión investigadora encargada de esclarecer la supuesta eliminación de archivos digitales almacenados en dos dispositivos USB de propiedad de la ex funcionaria de la empresa Business Track (BTR), Giselle Giannotti-CI.SMAGG-CR. ob. cit., p. 20.

<sup>213</sup> Ídem, p. 118.

<sup>214</sup> Presidente Ejecutivo de INNOVAPUCP, Centro de Consultoría y Servicios Integrados de la Pontificia Universidad Católica del Perú; Decano del Colegio de Ingenieros del Perú; Presidente de ISACA; Rector de la Universidad Nacional de Ingeniería y con el

de temas informáticos, La realización de las diligencias señaladas no conllevó a resultado positivo alguno. Ello se desprende del Informe Final en mayoría que, en la página 34, indica que los CDs remitidos por el Poder Judicial (en respuesta a la solicitud sobre los últimos accesos registrados a los USB extraviados, a los discos espejos, a los sistemas operativos en que desarrollan los CPU y al contenido y accesos al USB marca Memorex):

(...) contienen archivos extensos y pesados insertados y descritos de manera genérica, no resulta fácil la lectura y apreciación de los pedidos, a efectos de generar convicción clara y precisa sobre los hechos que se requieren conocer y/o comprobar; en todo caso, habría que necesitar la asistencia de un especialista en la materia para que nos ilustre con mayor detenimiento sobre la información remitida y que se desea conocer.

## 8.5 Pedidos de información

No podemos dejar de mencionar que en el literal a) del punto 4.2 Limitantes de la investigación del Informe Final en mayoría se señala que:

El plazo otorgado por el Pleno a la Comisión, 60 días hábiles, ha sido sumamente restrictivo, teniendo en cuenta la demora en la entrega de información por las diversas entidades a las que se ha requerido. Consideramos que ha sido una de las principales limitantes de la investigación, así como el aplazamiento en la atención de los pedidos de información formulados por la Comisión, ante lo cual debieron formularse diversas reiteraciones, obstaculizando el análisis temprano e integral de los hechos materia de investigación, considerando que el material documentario y fílmico que debía evaluarse y analizarse era sumamente basto<sup>215</sup>.

Por ello, debemos poner especial atención en los pedidos efectuados a los juzgados penales involucrados<sup>216</sup>. Más aún si la posibilidad de requerir información

---

equipo multidisciplinario de ingeniería de sistemas; Presidente de Peritajes y otros directivos del Colegio de Ingenieros del Perú; ingeniero de sistemas; y ingeniero electrónico.

<sup>215</sup> Congreso de la República. Comisión investigadora encargada de esclarecer la supuesta eliminación de archivos digitales almacenados en dos dispositivos USB de propiedad de la ex funcionaria de la empresa Business Track (BTR), Giselle Giannotti-CI.SMAGG-CR, ob. cit., p. 25.

<sup>216</sup> De otro lado se solicitó información a las siguientes personas y entidades: órganos del Poder Judicial, Presidencia Corte Superior de Justicia de Lima, titulares y máximas autoridades administrativas de las entidades públicas vinculadas a la materia,

documentaria, contenida en el artículo 88 del Reglamento del Congreso, debe ser necesariamente concordada con lo dispuesto en el artículo 87 que estipula que el derecho de petición parlamentario:

(...) 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.

Específicamente, la comisión remite los siguientes oficios<sup>217</sup>:

- Oficio N° 013-2010/CISMAGG-CR.BF, de fecha 25 de agosto de 2010, mediante el cual se pide al Presidente de la Corte Superior de Justicia de Lima copias certificadas y foliadas del expediente judicial materia de la presente investigación. Recibiendo en calidad de respuesta la indicación que «el expediente N° 527-09 se encuentra en la Tercera Fiscalía Penal Especializada Contra el Crimen Organizado, proceso que ha sido declarado en reserva».
- Oficio N° 022-2010/CISMAGG-CR.ohc, de fecha 4 de junio de 2010, que solicitaba al Fiscal Provincial Penal de la Tercera Fiscalía Penal Especializada Contra la Criminalidad Organizada la misma documentación. El cual no fue respondido.
- Oficio N° 030-2010/CI.SMAGG.CR.ohc, de fecha 7 de junio de 2010, dirigido al Fiscal Provincial Penal de la Tercera Fiscalía Penal Especializada Contra la Criminalidad Organizada, por medio del cual se pidió lo mismo. Respondiéndose con Oficio N° 548-2010-MP-FECORP-3°FP que «el Juez es el director de la instrucción y le compete emitir orden para la expedición de copias de actuados y el Exp. 527-09 se encuentra en sede judicial».

---

funcionarios de entidades públicas vinculadas a la materia, Fiscal de la Nación, Fiscalías involucradas en la materia, autoridades policiales, Superintendencia Nacional de Administración Tributaria, Superintendencia Nacional de los Registros Públicos, Decano del Colegio de Ingenieros del Perú, Pontificia Universidad Católica del Perú, Universidad Nacional de Ingeniería, Presidente Corte Suprema de Justicia, Gerencia General Telefónica Móviles S.A., Vicepresidencia del Área Legal de Nextel del Perú S.A, y Gerencia General Grupo América Móviles Perú S.A.C.- Claro.

<sup>217</sup>Información contenida en el Anexo 4 del Informe en mayoría. Archivo General del Congreso de la República.

- Oficio N° 032-2010/CLSMAGG.CR, de fecha 7 de junio de 2010, dirigido al Fiscal Provincial Penal de la Tercera Fiscalía Penal Especializada Contra la Criminalidad Organizada, por medio del cual se pidió «copia del peritaje realizado por los peritos judiciales a los dispositivos USB materia de la presente investigación». Respondiéndose con Oficio N° 549-2010-MP-FECORP-3°FP que «el Juez es el director de la instrucción y le compete emitir orden para la expedición de copias de actuados y el Exp. 527-09 se encuentra en sede judicial». Ante la negativa del Poder Judicial y del Ministerio Público la comisión de investigación solicitó a la DIRANDRO la información mediante el Oficio N° 061-2010/CLSMAGG.CR, de fecha 11 de junio de 2010. De lo presentado, surgen dos preguntas. **¿Puede una comisión Investigadora acceder a información judicial de procesos en trámite? ¿Existen límites al acceso de información por parte de la comisión investigadora?**

Para responder se considera pertinente realizar un esfuerzo por encontrar las disposiciones y normas que permitan esclarecer la materia. La labor se realiza sobre la base de las características del control político y de la comisión de investigación como uno de sus mecanismos, señaladas en la Introducción. Ello, por cuanto, «la interpretación no se realiza en el vacío, sino se trata de una actividad contextualizada, esto es, se lleva a cabo en condiciones social e históricamente determinadas que generan los usos lingüísticos de los que debe partir cualquier atribución de significado»<sup>218</sup>. Así, se realizará un ejercicio interpretativo del artículo 97°, numeral 2 del artículo 102° y numeral 2 del artículo 139° de la Constitución Política, a la luz de las pautas explicadas por Guastini<sup>219</sup>.

#### **A. Pedidos de información al Poder Judicial. Resolución Administrativa de la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia de la República N° 002-2010-SP-CS-PJ**

<sup>218</sup> PEREZ LUÑO, Antonio Enrique. Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución, Cuarta Edición, Madrid: Tecnos, 1984, p. 257.

<sup>219</sup> GUASTINI, Riccardo. "Fundamentos de una teoría escéptica de la interpretación". En Interpretación Jurídica y teoría del Derecho. Isabel Lifante (coordinadora). Lima: Palestra 2010.

Con fecha 22 de enero del 2010, mediante la Resolución Administrativa de la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia de la República N° 002-2010-SP-CS-PJ, se aprobó el Protocolo Judicial de Intercambio de Información entre los órganos jurisdiccionales y las comisiones investigadoras del Congreso de la República. De acuerdo a los considerandos de la misma, respondió a la necesidad de «garantizar un adecuado servicio judicial» mediante «el fortalecimiento de los mecanismos de cooperación y coordinación entre el Poder Judicial y los demás órganos constitucionales e instituciones del Estado, en el marco de la autonomía que a cada una de ellas reconoce la Constitución».

El documento señala las siguientes pautas en el supuesto de un pedido de información de los mencionados grupos de trabajo:

- El juez penal resolverá sin trámite alguno, en el supuesto que en la materia solicitada: a) se haya decretado el secreto sumarial; y b) se advierta un pedido fundado de pérdida de la finalidad de la medida o de retraso injustificado por la urgencia del requerimiento parlamentario»<sup>220</sup>.
- En el caso no se haya decretado el secreto sumarial, antes de dar trámite al pedido, el juez penal decidirá si –previamente- corre traslado del pedido al Ministerio Público y a los que pudiera afectar la información requerida<sup>221</sup>.
- La solicitud debe estar motivada; pudiendo el juez solicitar una ampliación o subsanación<sup>222</sup>.
- La decisión judicial «que niega, difiere la entrega o que impone una determinada condición, es revisable» por el juez de la causa. Asimismo, debe estar fundamentada y ser dictada bajo principios de razonabilidad<sup>223</sup>.

---

<sup>220</sup> Poder Judicial. Resolución Administrativa de la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia de la República N° 002-2010-SP-CS-PJ. Acápites III, Punto 1. Del Protocolo judicial de intercambio de información con las comisiones de investigación del Congreso. Reglas básicas.

<sup>221</sup> *Ibidem*.

<sup>222</sup> *Ídem*, Acápites III, Punto 2. Del Protocolo judicial de intercambio de información con las comisiones de investigación del Congreso. Reglas básicas.

- El juez debe tener en consideración información que «pueda afectar el orden público, comprometer la seguridad nacional, secretos comerciales o industriales, o lesionar la vida privada o intimidad y/o la integridad física de las personas»; así como el ámbito u objeto de la comisión investigadora<sup>224</sup>. Ello, sin perjuicio, que la procedencia del pedido está condicionada «a que la entrega de información no ponga en riesgo el debido esclarecimiento de los hechos, las respectivas medidas de aseguramiento de las fuentes de investigación y de los involucrados, la propia integridad de la función judicial, así como los derechos de las personas a quienes de uno u otro modo, la información trasladada –por su contenido o por la forma de su incorporación y actuación– puede perjudicar<sup>225</sup>».
- «El juez debe ponderar si el pedido de información tiene mayor peso, según las circunstancias específicas de la causa, que las exigencias de reserva<sup>226</sup>» a que se hace referencia en el punto anterior.
- El juez puede, «de modo excepcional pero razonable, deferir la entrega de información sujeta al cumplimiento de una condición preestablecida, claramente estipulada y, también, fijar algunas limitaciones o condiciones para su concreción. Incluso (...) podrá exigir reserva absoluta (...) si la información es sensible, especialmente en orden a la seguridad nacional o al orden público<sup>227</sup>».

---

<sup>223</sup> Ídem, Acápites III, Punto 3. Del Protocolo judicial de intercambio de información con las comisiones de investigación del Congreso. Reglas básicas.

<sup>224</sup> Ídem, Acápites III, Punto 4. Del Protocolo judicial de intercambio de información con las comisiones de investigación del Congreso. Reglas básicas. Acápites II, Punto 3. Criterios iniciales para la definición de un protocolo de intercambio de información de la autoridad judicial a las comisiones de investigación del Congreso.

<sup>225</sup> Ídem, Acápites I, Punto 3. Preámbulo

<sup>226</sup> Ídem, Acápites III, Punto 5. Del Protocolo judicial de intercambio de información con las comisiones de investigación del Congreso. Reglas básicas.

<sup>227</sup> Ídem, Acápites III, Punto 7. Del Protocolo judicial de intercambio de información con las comisiones de investigación del Congreso. Reglas básicas.

- Cuando cesa la reserva de la instrucción, el juez puede revisar la negativa anteriormente dada.

Es decir, el Poder Judicial deniega y restringe el derecho a obtener información a las comisiones investigadoras, estipulado en el artículo 97 de la Constitución Política; sujetándolo a condiciones de parte. A decir, el juez tiene la facultad de tramitar la solicitud e incluso la potestad de correr traslado a las partes involucradas, así como condicionar la entrega a su criterio. Sustenta su posición en el primer considerando del Preámbulo de la Resolución: «La Constitución Política peruana en materia de investigaciones parlamentarias e investigaciones judiciales o procesos jurisdiccionales sigue el denominado ‘sistema de coexistencia o de paralelismo’. Así se desprende de la concordancia de los artículos 97 y 138, primer párrafo, de la Ley Fundamental».

De una primera lectura podríamos dilucidar que el Poder Judicial ha realizado una interpretación de lo dispuesto en los precitados artículos constitucionales en el sentido que puede determinar y decidir si tramita o no el pedido de información por parte de una comisión de investigación; basándose únicamente en el artículo 138 de la Constitución Política.

Para mejor entender, se presenta un análisis de los aludidos artículos constitucionales.

#### 1. Artículo 97.-

- Texto.-

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.

- Disposiciones.-

Reconocemos las siguientes disposiciones razonables:

D1: El Congreso puede realizar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público.

D2: Es obligatorio comparecer ante el requerimiento de la comisión de investigación.

D3: La Comisión de investigación aplica los mismos apremios del procedimiento judicial en caso de no comparecencia.

D4: La comisión de investigación puede acceder a cualquier información, incluyendo el levantamiento del secreto bancario y de la reserva tributaria.

D5: La comisión de investigación no puede acceder a información que afecte la intimidad personal.

D6: Las conclusiones de la comisión de investigación no obligan a los órganos jurisdiccionales.

## 2. Artículo 138.-

- Texto.-

La potestad de administrar justicia emana del pueblo y se ejerce por el Poder Judicial a través de sus órganos jerárquicos con arreglo a la Constitución y a las leyes.

Reconocemos la siguiente disposición razonable:

D1: La potestad de administrar justicia emana del pueblo y se ejerce por el Poder judicial a través de sus órganos jerárquicos con arreglo a la Constitución y a las leyes.

### **3. Normas contenidas en el artículo 97 y artículo 138 de la Constitución Política.-**

Reconocemos las siguientes normas razonables, como consecuencia de la individualidad o combinación de las disposiciones presentadas:

N1: El ejercicio de las investigaciones del Congreso solo puede versar sobre asuntos de interés público.

N2: Es obligatorio comparecer ante el requerimiento de la comisión investigadora.

N3: En razón del interés público la comisión investigadora puede aplicar medidas coactivas destinadas a garantizar el cumplimiento de sus disposiciones.

N4: En razón del interés público la comisión investigadora puede acceder a cualquier información, con excepción de la referida a la intimidad personal.

N5: Las conclusiones de la comisión investigadora no obligan a los órganos jurisdiccionales.

N6: La potestad de administrar justicia emana del pueblo.

- N7: La potestad de administrar justicia se ejerce por el Poder judicial a través de sus órganos jerárquicos
- N8: La potestad de administrar justicia se ejerce con arreglo a la Constitución y a las leyes.
- N9: La facultad de investigación del Congreso no implica la potestad de administrar justicia.

Sobre la base de lo expuesto, podemos dilucidar la ausencia de normas referidas a la imposibilidad constitucional, para las comisiones de investigación, de solicitar información al Poder Judicial. Por el contrario, prevalece la N4 que señala que «En razón del interés público la comisión investigadora puede acceder a cualquier información, con excepción de la referida a la intimidad personal».

Como vemos la referida norma ofrece una resistencia a lo resuelto por el Poder Judicial. Empero, se debe profundizar el estudio, en tanto

La norma constitucional carece de existencia independiente de la realidad. Su eficacia no puede extrapolarse de las condiciones naturales, históricas y socioeconómicas de cada situación. Pero, al propio tiempo, la Constitución es algo más que esas condiciones fácticas, ya que entraña una fuente de ‘deber ser’, es decir, posee una peculiar fuerza normativa dirigida a ordenar y conformar la realidad política y social<sup>228</sup>.

## **B. Disposiciones y normas constitucionales que amparan el ejercicio de la labor de control mediante las comisiones de investigación**

Como se comprueba del tenor de la Resolución Administrativa N° 002-2010-SP-CS-PJ, la decisión de limitar el accionar de las comisiones de investigación carece de un sustento ordenado y justificado. Por el contrario, como se ha demostrado, se

---

<sup>228</sup> PEREZ LUÑO, Antonio Enrique, ob. cit., p. 253.

basa únicamente en lo dispuesto por el artículo 138 de la Constitución Política, como se ha demostrado en el punto 3.

Según Guastini, «la norma se identifica con el significado atribuido a una disposición como consecuencia de su interpretación, la relación entre disposición y norma no es biunívoca, es decir, cada disposición no sería expresión de una única norma, ni cada norma el único significado de una disposición<sup>229</sup>». Siguiendo ese concepto, se presenta a continuación un ejercicio de interpretación a partir del artículo 97, numeral 2 del artículo 102 y numeral 2 del artículo 139 de la Constitución Política. Ello, por cuanto, consideramos que son éstos los que amparan la labor de control de las comisiones de investigación, y es preciso atender el principio de unidad de la Constitución, identificando –en este caso– los principios fundamentales de la materia en estudio.

#### 1. Artículo 97.-

- Texto.-

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.

- Disposiciones.-

Reconocemos las siguientes disposiciones razonables:

---

<sup>229</sup>GUASTINI, Riccardo. ob. cit., p. 34.

- D1: El Congreso puede realizar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público.
- D2: Es obligatorio comparecer ante el requerimiento de la comisión de investigación.
- D3: La Comisión de investigación aplica los mismos apremios del procedimiento judicial en caso de no comparecencia.
- D4: La comisión de investigación puede acceder a cualquier información, incluyendo el levantamiento del secreto bancario y de la reserva tributaria.
- D5: La comisión de investigación no puede acceder a información que afecta la intimidad personal.
- D6: Las conclusiones de la comisión de investigación no obligan a los órganos jurisdiccionales.

## 2. Artículo 102.-

- Texto.-

Son atribuciones del Congreso:

2. Velar por el respeto de la Constitución y de las leyes, y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores.

- Disposiciones.-

Reconocemos las siguientes disposiciones razonables:

- D7: El Congreso vela por el respeto de la Constitución y de las leyes.

D8: El Congreso dispone lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores.

### 3. Artículo 139.-

- Texto.-

Son principios y derechos de la función jurisdiccional:

2. La independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional. Ninguna autoridad puede avocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional ni interferir en el ejercicio de sus funciones. Tampoco puede dejar sin efecto resoluciones que han pasado en autoridad de cosa juzgada, ni cortar procedimientos en trámite, ni modificar sentencias ni retardar su ejecución. Estas disposiciones no afectan el derecho de gracia ni la facultad de investigación del Congreso, cuyo ejercicio no debe, sin embargo, interferir en el procedimiento jurisdiccional ni surte efecto jurisdiccional alguno.

- Disposiciones<sup>230</sup>.-

Reconocemos las siguientes disposiciones razonables:

D9: La independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional es un principio y derecho.

D10: Ninguna autoridad puede avocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional sin interferir en el ejercicio de sus funciones.

---

<sup>230</sup> En tanto la materia del trabajo hace referencia a la labor de las comisiones de investigación, no se hará mención a las disposiciones sobre el Derecho de Gracia.

- D11: Ninguna autoridad puede dejar sin efecto resoluciones que han pasado en autoridad de cosa juzgada, ni cortar procedimientos en trámite, ni modificar sentencias ni retardar su ejecución.
- D12: La independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional no afecta la facultad de investigación del Congreso.
- D13: El ejercicio del derecho de gracia no debe interferir en el procedimiento jurisdiccional.
- D15: El ejercicio de la facultad de investigación del Congreso no debe interferir en el procedimiento jurisdiccional.
- D16: El ejercicio de la facultad de investigación del Congreso no surte efecto jurisdiccional alguno.

**4. Normas<sup>231</sup> contenidas en el artículo 97, numeral 2 del artículo 102 y numeral 2 del artículo 139 de la Constitución Política.-**

Reconocemos las siguientes normas razonables, como consecuencia de la individualidad o combinación de las disposiciones presentadas:

- N1: El ejercicio de las investigaciones del Congreso solo puede versar sobre asuntos de interés público.
- N2: Es obligatorio comparecer ante el requerimiento de la comisión investigadora.
- N3: En razón del interés público la comisión investigadora puede aplicar medidas coactivas destinadas a garantizar el cumplimiento de sus disposiciones.

---

<sup>231</sup> En tanto la materia del trabajo hace referencia a la labor de las comisiones de investigación, no se hará mención a las normas sobre el Derecho de Gracia.

- N4: En razón del interés público la comisión investigadora puede acceder a cualquier información, con excepción de la referida a la intimidad personal.
- N5: Las conclusiones de la comisión investigadora no obligan a los órganos jurisdiccionales.
- N6: El Congreso vela por el respeto de la Constitución y de las leyes.
- N7: El Congreso dispone lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores.
- N8: El Congreso realiza investigaciones para velar por el respeto de la Constitución y de las leyes, y para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores.
- N9: El acceso de las comisiones de investigación a cualquier información, con excepción de la referida a la intimidad personal, permite velar por el respeto de la Constitución y de las leyes, y hacer efectiva la responsabilidad de los infractores.
- N10: El Congreso debe respetar el principio y derecho de independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional.
- N11: La comisión de investigación no puede avocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional en respeto a la independencia de la función jurisdiccional.
- N12: La comisión de investigación no puede interferir en el ejercicio de las funciones del órgano jurisdiccional en respeto a la independencia de la función jurisdiccional.
- N13: La comisión de investigación no puede dejar sin efecto resoluciones que han pasado en autoridad de cosa juzgada en respeto a la independencia de la función jurisdiccional.

- N14: La comisión de investigación no puede cortar procedimientos en trámite en respeto a la independencia de la función jurisdiccional.
- N15: La comisión de investigación no puede modificar sentencias en respeto a la independencia de la función jurisdiccional.
- N16: La comisión de investigación no puede retardar la ejecución de sentencias en respeto a la independencia de la función jurisdiccional.
- N17: La facultad de investigación del Congreso no se ve afectada por la labor del órgano jurisdiccional.
- N18: El ejercicio de la facultad de investigación del Congreso no debe interferir en el procedimiento jurisdiccional en respeto a la independencia de la función jurisdiccional.
- N19: El ejercicio de la facultad de investigación del Congreso no surte efecto jurisdiccional alguno en respeto a la independencia de la función jurisdiccional.

En el caso de la potestad y posibilidad de acceso a cualquier información, se distinguen las normas N4, N9 y N17 las mismas que ofrecen resistencia a las limitaciones impuestas por la Resolución Administrativa N° 002-2010-SP-CS-PJ, y derivan de las disposiciones D1, D4, D5 y D12.

Como sabemos, «la norma no tiene un significado, sino que es un significado. (...) no cabe ninguna norma sin significado y que ese significado no es previo, sino subsiguiente a la actividad interpretativa»<sup>232</sup>. Por ende, resulta razonable situarnos en una posición antagónica, y presuponer la derogatoria de las disposiciones D1, D4, D5 y D12.

---

<sup>232</sup> PEREZ LUÑO, Antonio Enrique, op. cit., p. 254.

- En el supuesto que las disposiciones D1 y D4 sean derogadas, la disposición D5 *per se* facilita el acceso de la comisión de investigación, en el sentido que el único límite sería la intimidad personal.
- En caso las disposiciones D1, D4 y D5 sean derogadas, a la disposición D12 se le podría dar un significado en el sentido de sistemas paralelos, independientes. Por lo tanto, el principio de colaboración entre poderes faculta el pedido de información. Y, en tanto está vigente la disposición D2, cabe señalar que la comparecencia implica la obligatoriedad de dar la información.
- De darse la derogatoria de la disposición D12, y no la de las disposiciones D1, D4 y D5, persiste la facultad de pedir información. Empero, ni bien se inicie un proceso judicial la labor de la comisión investigadora debería paralizarse.
- De lo anterior, se puede afirmar que la única variante que no ofrece resistencia a la Resolución Administrativa N° 002-2010-SP-CS-PJ, se encuentra en la derogatoria de las cuatro disposiciones.

Recordemos, en este punto, que «la interpretación se convierte en un tema de interés constitucional, sólo cuando la propia norma suprema se transforma en norma exigible, directamente, por los ciudadanos»<sup>233</sup>. Quiere ello decir, que a mayor resistencia de la norma constitucional, mayor vulneración y afectación por parte de la norma infraconstitucional.

En este caso, resulta innegable la imposibilidad jurídica de prohibir al Congreso de la República, por medio de las comisiones de investigación, el acceso a información. No sólo violenta la autonomía parlamentaria sino agrede la parte dogmática de la Constitución, en tanto «la vigencia de la norma constitucional supone un orden material de derechos fundamentales y distribución del poder.

---

<sup>233</sup> LANDA ARROYO, César. *Teorías de Interpretación Constitucional*. En: *Tribunal Constitucional y Estado Democrático*, Segunda Edición, capítulo II. Lima: Palestra, 2003, p. 483.

Distribución que deberán efectuar los poderes públicos, mediante la fijación de límites»<sup>234</sup>.

### **C. Límites al acceso de la información por parte de las comisiones de investigación.**

Como se desprende de lo tratado en el punto anterior, el Protocolo Judicial de Intercambio de Información entre los órganos jurisdiccionales y las comisiones investigadoras del Congreso de la República, en lo que importa prohibición al acceso a la información de las segundas, no está amparado por norma constitucional alguna, con excepción de la data relativa a la intimidad personal.

No obstante lo anterior, al amparo de las normas constitucionales reseñadas en el punto B.4, se indica los siguientes límites:

#### a. Sobre la base del interés público.-

Como ya hemos señalado, anteriormente, queda claro que corresponde al Congreso de la República señalar el contenido de *interés público*, sin propender la indefensión y la arbitrariedad. Por ende, las comisiones investigadoras deben tener la potestad de solicitar información al Poder Judicial. No obstante lo anterior, debe ser realizado de manera racional. Es decir, el pedido debe enmarcarse en principios de razonabilidad y proporcionalidad.

#### b. Sobre la base de la competencia.-

Las comisiones de investigación tienen como finalidad recolectar data suficiente que permita dilucidar la necesidad de modificaciones al ordenamiento jurídico, así como las responsabilidades de ley. Debiendo en el último caso tramitar los actuados para que la autoridad judicial competente los conozca, evalúe y se avoque a su conocimiento. Difiere, entonces, de la investigación judicial que propugna la solución de un conflicto, impone a los individuos una conducta

---

<sup>234</sup> LANDA ARROYO, César, ob. cit., p. 487.

adecuada al derecho y brinda tutela jurisdiccional efectiva. Por ello, solo proporciona elementos de juicio a la autoridad judicial.

Los límites de la misma, como se ha mencionado en el Capítulo I, solo encuentran lugar en el improbable ejercicio de la función jurisdiccional por parte de la comisión investigadora; en una interrupción a la actividad judicial; y no por la utilidad de la información que se pudiera compartir. Más aun, en el entendido que: «La independencia judicial debe ser entendida como aquella capacidad autodeterminativa para proceder a la declaración del derecho, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, dentro de los marcos que fijan la Constitución y la Ley<sup>235</sup>», debiendo adoptar el legislador las medidas necesarias y oportunas para que no se presente injerencia de extraños a la hora de delimitar e interpretar el sector del ordenamiento jurídico que ha de aplicarse en cada caso<sup>236</sup>. Es decir,

“debe, pues, percibirse como la ausencia de vínculos de sujeción política (imposición de directivas por parte de los órganos políticos) o de procedencia jerárquica al interior de la organización judicial, en lo concerniente a la actuación judicial per se, salvo el caso de los recursos impugnativos, aunque sujetos a las reglas de competencia”<sup>237</sup>.

Ergo, en atención al principio de colaboración entre Poderes y atendiendo a la obligación legal y constitucional de no interferir en el procedimiento jurisdiccional, la difusión de información sobre procesos judiciales en trámite solo debe darse de ser necesaria para la sustentación de la existencia de indicios suficientes de la comisión de ilícitos penales, bajo responsabilidad.

### c. Sobre la base del debido proceso.-

Recogemos en esta parte los Fundamentos 68, 69 y 71 de la Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 31 de enero de 2001 (Caso del Tribunal Constitucional. Aguirre Roca, Rey Terry y Revoredo Marsanovs. Perú)<sup>238</sup> que

<sup>235</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional. EXP. N.º 0023-2003-AI/TC. Fj. 28

<sup>236</sup> Idem, Cfr. Fj. 29

<sup>237</sup> Idem, Fj. 31

<sup>238</sup> Portal de la Agencia de la ONU para los refugiados- ACNUR.

establece el respeto a los derechos humanos por parte de cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional. Cabe indicar que la demanda versó sobre el accionar de una comisión de investigación.

68. El respeto a los derechos humanos constituye un límite a la actividad estatal, lo cual vale para todo órgano o funcionario que se encuentre en una situación de poder, en razón de su carácter oficial, respecto de las demás personas. Es, así, ilícita, toda forma de ejercicio del poder público que viole los derechos reconocidos por la Convención. Esto es aún más importante cuando el Estado ejerce su poder sancionatorio, pues éste no sólo presupone la actuación de las autoridades con un total apego al orden jurídico, sino implica además la concesión de las garantías mínimas del debido proceso a todas las personas que se encuentran sujetas a su jurisdicción, bajo las exigencias establecidas en la Convención.
69. Si bien el artículo 8 de la Convención Americana se titula “Garantías Judiciales”, su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, “sino el conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales<sup>45</sup>” a efecto de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier tipo de acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos.
71. De conformidad con la separación de los poderes públicos que existe en el Estado de Derecho, si bien la función jurisdiccional compete eminentemente al Poder Judicial, otros órganos o autoridades públicas pueden ejercer funciones del mismo tipo. Es decir, que cuando la Convención se refiere al derecho de toda persona a ser oída por un “juez o tribunal competente” para la “determinación de sus derechos”, esta expresión se refiere a cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judicial, que a través de sus resoluciones determine derechos y obligaciones de las personas. Por la razón mencionada, esta Corte considera que cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional, tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal en los términos del artículo 8 de la Convención Americana.

Sobre la base de lo expuesto, podemos señalar lo siguiente:

---

<<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1898.pdf?view=1>>

- En razón del interés público la comisión investigadora puede acceder a cualquier información, con excepción de la referida a la intimidad personal.
- El acceso de las comisiones de investigación a cualquier información, con excepción de la referida a la intimidad personal, permite velar por el respeto de la Constitución y de las leyes, y hacer efectiva la responsabilidad de los infractores.
- La facultad de investigación del Congreso no se ve afectada por la labor del órgano jurisdiccional.
- Los límites a la labor de las comisiones de investigación se centran en el respeto a lo señalado en la parte dogmática de la Constitución Política, y a los derechos humanos. Por ello, todo pedido de información al Poder Judicial debe realizarse de acuerdo a los principios de razonabilidad y proporcionalidad; respetando la intimidad personal; y la difusión de la misma solo debe darse de ser necesaria para la sustentación de la existencia de indicios suficientes de la comisión de ilícitos penales, bajo responsabilidad.
- Ergo, no cabe la prohibición al acceso de la información, más si restricciones razonables derivadas de las normas constitucionales.

**RESOLUCION N° 002-2010-SP-CS-PJ**

El juez no entregará la información:

- si se ha decretado el secreto sumarial;
- si se advierte un pedido fundado de pérdida de la finalidad de la medida o de retrasoinjustificado por la urgencia del requerimiento parlamentario:

La solicitud debe estar motivada; pudiendo el juez solicitar una ampliación o subsanación

El juez debe tener en consideración información que pueda lesionar la vida privada o intimidad.

Asimismo, de conformidad a las normas constitucionales presentadas, no es admisible – constitucionalmente hablando- la aprobación de las siguientes prohibiciones:

RESOLUCION N° 002-2010-SP-CS-PJ
<p>El juez no entregará la información:</p> <p>si se pone en riesgo el debido esclarecimiento de los hechos, las respectivas medidas de aseguramiento de las fuentes de investigación y de los involucrados, la propia integridad de la función judicial, así como los derechos de las personas a quienes de uno u otro modo, la información trasladada –por su contenido o por la forma de su incorporación y actuación- puede perjudicar.</p> <p>El juez puede, de modo excepcional pero razonable, deferir la entrega de información sujeta al cumplimiento de una condición preestablecida, claramente estipulada y fijar limitaciones o condiciones para su concreción.</p> <p>El juez en el caso no se haya decretado el secreto sumarial, antes de dar trámite al pedido, el juez penal decidirá si –previamente- corre traslado del pedido al Ministerio Público y a los que pudiera afectar la información requerida</p> <p>El juez debe tener en consideración información que pueda afectar el orden público, comprometer la seguridad nacional, secretos comerciales o industriales, y/o la integridad física de las personas.</p>

### 8.6 Solicitud de levantamiento del secreto bancario y de la reserva tributaria

Revisando las transcripciones de las sesiones de la comisión investigadora, llamó la atención la metodología utilizada para la aprobación de los pedidos de levantamiento de secreto bancario y reserva tributaria. Se pudo comprobar que aquellos se solicitaron antes de la fecha de presentación de las personas involucradas en el seno de la comisión. Por ello, en este punto analizaremos si ello es constitucionalmente aceptable.

- Como antecedente del procedimiento de levantamiento, encontramos que en la sesión ordinaria N° 2, realizada el 2 de junio de 2010, se acordó aprobar sin motivación ni debate alguno, por unanimidad, el siguiente pedido.

El señor EGUREN NEUENSCHWANDER (UN).- (...)

Son varios pedidos, voy a dar lectura para que queden debidamente registrados. (...)

Segundo: Solicitar a la Sunat el levantamiento del secreto tributario con un récord del 10 de diciembre de 2008 a la fecha, de la fiscal Vanessa Aranibar Cobarrubias, juez Elmer Yalico, comandante Policía Nacional del Perú Raúl del Castillo, general de la Policía Nacional del Perú Miguel Hidalgo.

Tercero: Solicitar a la SBS, levantamiento del secreto bancario con un récord desde el 10 de diciembre de 2008 a la fecha, de la fiscal Vanessa Aranibar Cobarrubias, juez Elmer Yalico, comandante Policía Nacional del Perú Raúl del Castillo, general de la Policía Nacional del Perú Miguel Hidalgo, así como de todo el personal policial que participó en el día de la diligencia del 8 de enero de 2009 en la casa de la señora Giannotti<sup>239</sup>.

- Con fecha 7 de junio de 2010<sup>240</sup>, se da cuenta de las razones, a instancias del Presidente de la comisión, dado que se requería que aquellas figuraran en el Acta correspondiente como paso previo al requerimiento ante la Superintendencia de Banca y Seguros y AFP, y la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria. De la lectura se desprende que el pedido se realizó sobre la base de la sospecha de un posible beneficio económico a cambio de la desaparición de los bienes incautados.

El señor EGUREN NEUENSCHWANDER (UN).- (...)

Presidente, en esta investigación orientada básicamente a descubrir quiénes fueron los autores materiales de la destrucción de información y material probatorio o la pérdida y/o sustracción, ya sea en el escenario de la incautación, ya sea en el escenario del Ministerio Público o del Poder Judicial. Es un tema que

<sup>239</sup> Comisión investigadora encargada de esclarecer la supuesta eliminación de archivos digitales almacenados en dos dispositivos USB de propiedad de la ex funcionaria de la empresa Business Track (BTR), Giselle Giannotti-CI.SMAGG-CR. Anexo II del Tomo I del Informe en Mayoría. Transcripción de la Sesión ordinaria de 2 de junio de 2010.

<sup>240</sup> Ídem, sesión de la comisión investigadora del 7 de junio de 2010, continuación de la sesión del 2 de junio de 2010.

aun obviamente no lo tenemos determinado. Estos pedidos están orientados a encontrar tanto a los autores mediatos, como los autores directos, obviamente de las personas que han intervenido en la incautación no tendrían porqué tener algún interés director, ningún interés personal, ya que no podrían ser ni beneficiados ni perjudicados con el contenido de la información. Entonces, cabe válidamente la presunción, la sospecha de que si actuaron por orden e indicación de tercera personas.

En consecuencia, es importante ver si esas terceras personas recibieron algún reporte, alguna comunicación, algún diálogo, alguna instrucción telefónicamente en la etapa de instrucción.

Y por otro lado también cabe, como presunción, que estos servicios ilegales, como presunción, repito, no fueron gratuitos sino fueron por algún pago, algún beneficio, alguna prebenda, no por un tema únicamente de buena voluntad.

En consecuencia, todos los pedidos están orientados en ese sentido<sup>241</sup>.

El problema se encuentra en que no resulta razonable la existencia de dicha sospecha sin tener y haber valorado la información suficiente. Recordemos que nos encontramos en la segunda sesión.

A lo anterior se suma el hecho que en la primera sesión solo se había aprobado el Plan de Trabajo que expresamente dice que dentro de las acciones a desarrollar se llevarían a cabo audiencias para la toma de testimoniales, y que de ser el caso se utilizarían los apremios de ley. Denotándose que éstos últimos –para el propio grupo de trabajo – tienen una razón de ser residual.

Pese a lo anterior, en la misma fecha se regulariza el pedido, y se solicita se incluya a los señores Mateo Castañeda y Giselle Giannotti.

En dicho contexto, se formalizan los pedidos de la siguiente manera:

**CUADRO N° 35**  
**Apremios tramitados**

Levantamiento de reserva tributaria
-------------------------------------

<sup>241</sup> *Ibidem*.

Oficio N° 024-2010/Ci.SMAGG-CR.bf de <b>4.JUN.2010</b>	Vanesa Aranibar Covarrubias Edwin Elmer Yalico Contreras <sup>242</sup> Raúl del Castillo Vidal Miguel Hidalgo Medina
Oficio N° 071-2010/Ci.SMAGG-CR.bf de <b>15.JUN.2010</b> <sup>243</sup>	Giselle Mayra Giannotti Grados Mateo Grimaldo Castañeda Segovia
<b>Levantamiento de secreto bancario</b>	
Oficio N° 069-2010/Ci.SMAGG-CR.bf de <b>15.JUN.2010</b>	Vanesa Aranibar Covarrubias Edwin Elmer Yalico Contreras Raúl del Castillo Vidal Miguel Hidalgo Medina Giselle Mayra Giannotti Grados Mateo Grimaldo Castañeda Segovia

*Elaboración propia*

*Fuente: Informe en mayoría de la Comisión investigadora encargada de esclarecer la supuesta eliminación de archivos digitales almacenados en dos dispositivos USB de propiedad de la ex funcionaria de la empresa Business Track (BTR), Giselle Giannotti.*

Comprobándose así la inmediatez de la medida, y la voluntad de obtener la información sin haber escuchado a los directamente involucrados. Es importante tener en cuenta que el sustento dado se basó en la presunción de la comisión de servicios ilegales a cambio de una prebenda. ¿Cómo puede suponerse un hecho sin conocer al menos de la existencia de indicios?

A continuación se indica las fechas en las que se presentaron las personas sujetas a la autorización de levantamiento de secreto bancario y reserva tributaria. Como se podrá apreciar no solo se confirma la anticipación extrema del pedido, sino el hecho que uno de los involucrados ni siquiera se presentó ante el seno de la comisión.

**CUADRO N° 35  
FECHAS DECLARACIONES**

<sup>242</sup>El juez del 15° Juzgado penal de Lima no asistió a sesión alguna de la comisión investigadora; envió sus respuestas al pliego de preguntas que le fuera remitido.

<sup>243</sup> De acuerdo a lo que consta en las transcripciones de sesiones posteriores, la demora en el envío de los oficios se debió a problemática administrativo interna.

SESIÓN	FECHA	INVITADO
Cuarta sesión ordinaria	9.JUN.2010	Declaración de la señora Giselle Giannotti Grados
Quinta sesión ordinaria	21.JUN.2010	Declaración de Orestes Walter Milla López, Fiscal Provincial Penal de la Tercera Fiscalía Especializada contra la criminalidad organizada.
		Declaración del Comandante PNP Raúl del Castillo Vidal, jefe del Departamento de Investigaciones Especiales DIVINDAT-DIRINCR-PNP.
Sesión permanente	20.JUL.2010	Declaración de la señora Vanesa Aranibar Covarrubias, Fiscal Adjunta de la Tercera Fiscalía Provincial Penal Especializada en criminalidad organizada.
	26.JUL.2010	Declaración del señor Mateo Castañeda Segovia, Fiscal Superior Coordinador de la Fiscalías contra la criminalidad organizada.
		El señor Edwin Yalico Contreras, juez del 15° Juzgado Especializado Penal de Lima, no asistió a sesión alguna de la comisión investigadora; envió sus respuestas al pliego de preguntas que le fuera remitido.

*Elaboración propia*

*Fuente: Informe en mayoría de la Comisión investigadora encargada de esclarecer la supuesta eliminación de archivos digitales almacenados en dos dispositivos USB de propiedad de la ex funcionaria de la empresa Business Track (BTR), Giselle Giannotti.*

### 8.6.1 Información registrada en los anexos del Informe Final en mayoría

La razón que avala la rapidez para aprobar el pedido, parece ser, la podemos encontrar en el Anexo 7 del Informe Final en mayoría. Éste contiene una serie de artículos periodísticos, los cuales –presuponemos al estar considerados como parte del informe- guardaron suma importancia para la labor de investigación. De la lectura de los mismos se desprendería que: a) la responsabilidad de la eliminación de los archivos digitales recaería en el personal policial de la DIRANDRO, entonces bajo el mando del General PNP Miguel Hidalgo para favorecer al ex Presidente del Consejo de Ministros y al ex Ministro de Salud<sup>244</sup>; b) el jefe de la DIRANDRO no contaría con el apoyo del Ministro del Interior por los sucesos investigados<sup>245</sup>; c) la Fiscal

<sup>244</sup> Diario La Primera. “Policías de Dirandro borraron audios de Jorge del Castillo”. Lima, 15 de mayo de 2010.

<[http://www.diariolaprimeraperu.com/online/politica/policias-de-dirandro-borraron-audios-de-jorge-del-castillo\\_62374.html](http://www.diariolaprimeraperu.com/online/politica/policias-de-dirandro-borraron-audios-de-jorge-del-castillo_62374.html)>  
Documentos exclusivos del caso Business Track revelan que esos audios estaban en dos USB Memorex color plomo de 4GB, distintos de los que meses atrás se denunció fueron manipulados. Fueron borrados en la Dirandro.

Una gran jugada llevada adelante por oficiales de la Dirandro se planeó y logró el 8 de enero de 2009 para favorecer al ex premier y hombre fuerte de este gobierno Jorge del Castillo, así como al ex ministro de vivienda Hernán Garrido Lecca. La misión de los hombres del entonces jefe de la unidad, general Miguel Hidalgo, a quien el presidente Alan García había encargado el caso, era rotunda, desaparecer los audios que contenían conversaciones telefónicas comprometedoras interceptadas por la empresa Business Track.

<sup>245</sup> Diario La Primera. “Ministro de abstiene de defender a Hidalgo por borrado de audios”. Lima, 16 de mayo de 2010.

<[http://www.diariolaprimeraperu.com/online/politica/ministro-se-abstiene-de-defender-a-hidalgo-por-borrado-de-audios\\_62430.html](http://www.diariolaprimeraperu.com/online/politica/ministro-se-abstiene-de-defender-a-hidalgo-por-borrado-de-audios_62430.html)>

El ministro del Interior, Octavio Salazar, prefirió ayer abstenerse de defender al general Miguel Hidalgo, en el caso de desaparición ocurrida cuando Hidalgo era jefe de la Dirandro, en 2009, y personal a su mando incautó el material a Giannotti”.

Vanessa Aranibar fue enviada de viaje por el Ministerio Público porque conocía todos los hechos relacionados con la eliminación de los archivos digitales<sup>246</sup>; y d) el jefe de la DIRANDRO habría recibido la orden de eliminar los archivos digitales por parte del Presidente de la República<sup>247</sup>.

Toda la información periodística reseñada fue publicada con anterioridad a la realización de la sesión en que se pidió y aprobó el pedido de levantamiento del secreto bancario y de la reserva tributaria. Como es de verse involucraba directa e indirectamente a personal policial de la DIRANDRO, del Poder Judicial y del Ministerio Público como responsables de los hechos investigados.

Es probable que connotar la relación entre la noticia periodística y la decisión de la comisión investigadora resulte demasiado subjetivo. Pero es una posible explicación para entender porque (antes que se presentaran ante su seno) se dispusiera el levantamiento de la reserva tributaria y del secreto bancario a los fiscales Vanessa Aranibar y Mateo Castañeda; al juez Edwin Yalico; al jefe de la DIRANDRO general PNP Miguel Hidalgo; y al jefe de investigaciones especiales de la DIRANDRO, Cnte. PNP Raúl del Castillo. Si ese no fuera el caso, ¿por qué la comisión archivó los artículos y los adjuntó al informe como anexo?

Ahora bien, abunda para el tema el hecho que en la misma fecha sobre las personas antes indicadas también recayó el pedido de la siguiente información. Lo cual creemos se explica por sí solo.

---

En un recuadro del artículo se dijo que: "La conducta de Milla es bastante cuestionable debido a que, de acuerdo a los hechos y la documentación del caso, siempre tuvo una conducta blanda con los oficiales de la Dirandro, dirigidos por el cercano amigo del presidente García, general Miguel Hidalgo

<sup>246</sup> Diario La Primera. Fiscal que facilitó robo de los USB se fue a Estados Unidos. Lima, 28 de mayo de 2010.  
[http://www.diariolaprimeraperu.com/online/politica/fiscal-que-facilito-robo-de-los-usb-se-fue-a-estados-unidos\\_63233.html](http://www.diariolaprimeraperu.com/online/politica/fiscal-que-facilito-robo-de-los-usb-se-fue-a-estados-unidos_63233.html)

Según fuentes del Ministerio Público que manifestaron extrañeza por la autorización dada al viaje, la fiscal por su cercanía a todas las diligencias relacionadas a Giselle Giannotti, conoce lo que realmente pasó con los dispositivos electrónicos incautados a la procesada. Asimismo, informa sobre una presunta responsabilidad por un accionar negligente durante la diligencia de incautación y de entrega de los bienes al Poder Judicial.

<sup>247</sup> Diario La Primera. Sí, García protegió a Miguel Hidalgo y dirigió caso BTR. Lima, 31 de mayo de 2010.  
[http://www.laprimeraperu.pe/online/politica/si-garcia-protegio-a-miguel-hidalgo-y-dirigio-caso-btr\\_63360.html](http://www.laprimeraperu.pe/online/politica/si-garcia-protegio-a-miguel-hidalgo-y-dirigio-caso-btr_63360.html)

(General Hernani) ¿Usted se ratifica en que el general Hidalgo le dijo que había la orden directa del presidente García para hacer la investigación de BTR y que guardara absoluta reserva, tanto que ni a usted le podía decir nada? Me ratifico y precisamente mañana (hoy) estoy convocado a la Comisión Investigadora del Congreso (sobre la pérdida del material incautado a Giselle Giannotti de BTR) a las diez de la mañana, donde diré lo que sé.

- Fiscal Vanessa Aranibar Cobarrubias: a) se ofició al Ministerio Público para conocer si es cierto que se encontraba en el extranjero por una beca de estudios, y en qué condiciones se otorgó la beca, qué institución estuvo a cargo del concurso, que personas concursaron, cuáles fueron los resultados del concurso y quien cubre los costos de los estudios; b) su record migratorio; c) se pidió a la SUNARP los bienes muebles e inmuebles registrados a su nombre, así como de sus cónyuges, padres e hijos; y d) se solicitó al Ministerio Público todos los números de teléfonos fijos y celulares que le fueran asignados, así como los asignados a su personal.
- Juez Elmer Yalico: a) su record migratorio; b) se pidió a la SUNARP los bienes muebles e inmuebles registrados a su nombre, así como de sus cónyuges, padres e hijos.
- General PNP Miguel Hidalgo: a) se pidió a la SUNARP los bienes muebles e inmuebles registrados a su nombre, así como de sus cónyuges, padres e hijos; b) se solicitó al Ministerio de Interior todos los números de teléfonos fijos y celulares que le fueran asignados, así como los asignados a su personal.
- Comandante PNP Raúl del Castillo: a) se pidió a la SUNARP los bienes muebles e inmuebles registrados a su nombre, así como de sus cónyuges, padres e hijos; b) se solicitó al Ministerio de Interior todos los números de teléfonos fijos y celulares que le fueran asignados, así como los asignados a su personal.

### 8.6.2 Prerrogativas para levantar el secreto bancario y la reserva tributaria

Dada la calidad de órgano del Congreso, sujeto al encargo del Pleno del Congreso, la actuación de la comisión investigadora para recopilar y valorar la información privilegiada a la que tiene acceso, no debe generar una desprotección constitucional, ni lesionar los derechos fundamentales (más aún si se investigan hechos de interés público y no personas) de quienes son invitados a declarar a su seno. Si bien es cierto que la adopción de la decisión final, que debe plasmarse en un informe razonable y

ponderado, requiere como primer paso la entrega de data suficiente, no es menos cierto que los medios coercitivos que la Constitución Política le otorga, deben solicitarse respetando la vigencia plena de los derechos fundamentales. Por ello,

- El quinto párrafo del inciso a) del artículo 88° del Reglamento del Congreso establece que: «La información relativa a la intimidad, honra o dignidad de las personas y el levantamiento de la reserva tributaria o del secreto bancario sólo habilitan a la obtención de información por las Comisiones Investigadoras del Congreso. La información protegida constitucionalmente obtenida por las Comisiones Investigadoras sólo es divulgable públicamente en cuanto fuera estrictamente necesario expresarla y comentarla con la finalidad y para justificar la existencia de responsabilidad en el informe de la comisión ante el Pleno del Congreso».

Es decir, si la comisión solo puede hacer pública dicha información por razones estrictamente necesarias, la solicitud debe responder a los mismos parámetros de seguridad. No cabe otra interpretación.

- Por su lado, el inciso e) del mismo artículo señala que «Las Comisiones Investigadoras están facultadas para solicitar el levantamiento del secreto bancario y de la reserva tributaria, con arreglo a las normas que regulan la materia».

Ergo, debe cumplirse con lo establecido en el numeral 4 del artículo 143 de la Ley 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros, que estipula que la solicitud debe ser presentada por el Presidente de la comisión, con el acuerdo de la misma debidamente motivado. Y por el artículo 85 del Decreto Supremo N° 133-2013-EF, Texto Único Ordenado del Código Tributario, que establece que constituye una excepción a la reserva tributaria la solicitud de información de las comisiones investigadoras que adjunten el acuerdo pertinente «siempre que se refiera al caso investigado».

Es de verse que la aprobación de la solicitud y posterior entrega, por parte de las precitadas entidades requiere, indefectiblemente, de la valoración de éstas. No basta la voluntad parlamentaria; y en el procedimiento legal de admisión se ha asegurado el respeto por los principios constitucionales y fundamentales. Razón por la cual se comprende que la comisión sustentó indebidamente la solicitud por desconocer los hechos al no haber escuchado a los involucrados.

- Los medios coercitivos, a que hacemos referencia, son vehículos excepcionales para obtener la información que es denegada, o que resulta necesaria para profundizar el conocimiento sobre un hecho que ha quedado oscuro luego de las declaraciones dadas en la respectiva sesión de la comisión investigadora. Sirven para asegurar la continuidad de la labor, y conseguir así un resultado político razonable y ponderado producto del cruce de información y la valoración de la misma.

Siendo el caso que la investigación parlamentaria se centra en un asunto de interés público, y dada la finalidad de acopio de información, las personas citadas a declarar, antes de la formación de criterio sobre el hecho constitutivo, no tienen la calidad de personas involucradas en los hechos investigados. Es posterior a su declaración y al estudio de documentos recibidos o de las versiones dadas que surgen indicios que permiten suponer la comisión de un acto irregular que hace necesario profundizar la investigación. Antes, mal puede pedirse información privilegiada de ellos sobre la base de una sola presunción.

- A mayor abundamiento Caamaño Domínguez señala como límite a la facultad investigadora a los derechos fundamentales, que solo puede ser relativizado a través de la ponderación de los valores e intereses constitucionales en conflicto, y de conformidad con los instrumentos normativos constitucionalmente previstos<sup>248</sup>.

---

<sup>248</sup> CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F. *Comisiones parlamentarias de investigación vs. Poder Judicial: paralelismo o convergencia (Apuntes para su debate)*, Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario, núm. 6, 1994, p. 162 y ss. En: NAVAS CASTILLO, Antonia, *El control jurisdiccional de los actos parlamentarios sin valor de ley*. Madrid; COLEX, 2000, p. 165.

En el caso que nos ocupa no existía conflicto alguno, de ninguna naturaleza, porque la investigación recién iniciaba y no se había presentado ninguna persona a declarar. Como hemos dicho solo se había aprobado el Plan de Trabajo que señalaba expresamente el carácter excepcional de los apremios mencionados.

Por lo expuesto, queda claro que se vulneró el derecho de defensa (al no haber permitido una réplica a las presunciones vertidas), al derecho a la intimidad (al no existir sustento razonable para solicitar la obtención de información constitucionalmente privilegiada), y al derecho a la presunción de inocencia (al haber imputado conductas por la sola sospecha). Situación que resulta sumamente grave cuando la afectación a estos derechos fundamentales la ha realizado un órgano congresal cuyo deber es velar por el respeto a la Constitución y las leyes, sin perjuicio de su finalidad.

## 9. Informe preliminar

De conformidad al segundo párrafo del inciso a) del artículo 88 del Reglamento del Congreso, la comisión de investigación puede solicitar la prórroga del plazo otorgado mediante la presentación de un informe preliminar. Éste, según la práctica parlamentaria no debe contener conclusión alguna, sino las actividades realizadas y la motivación que ampare el pedido de prórroga.

En el tema que nos ocupa, el plazo de sesenta (60) días para la investigación vencía el 9 de agosto de 2010. Y con fecha 11 de agosto del mismo año los miembros de la comisión investigadora presentan el Informe Preliminar<sup>249</sup> correspondiente. Se solicitó una ampliación de diez (10) días hábiles, por los siguientes motivos:

- El plazo otorgado a la Comisión Investigadora, 60 días hábiles, ha sido muy corto para todas las declaraciones y actividades que debieron haberse realizado; tomando en cuenta que la Moción de Orden del Día N° 9750 establecía, a la letra “que el Congreso de la República realice las investigaciones pertinentes a fin de proceder a un verdadero esclarecimiento de los hechos a fin de disponer las medidas correctivas

---

<sup>249</sup>Mediante Oficio N° 0217-2010/CISMAGG.cr.oh

y sanciones correspondientes (...)"'. Para lograr este objetivo, los Congresistas miembros de esta Comisión Investigadora que, los 60 días útiles otorgado no han sido suficientes para la labor encomendada ya que ha faltado tomar algunas declaraciones que pudieron haber arrojado mayor luz para lograr este esclarecimiento; así como no se pudo realizar la pericia internacional por falta de tiempo.

- La demora en la entrega de información por las diversas entidades a las que se ha requerido ha sido una de las principales limitantes de la investigación, el retraso en la atención de los pedidos de información formulados por la Comisión, ante lo cual debieron formularse diversas reiteraciones, lo cual obstaculizó el análisis temprano e integral de los hechos materia de investigación.
- El levantamiento del secreto bancario a las entidades financieras que conforman el sistema financiero no han cumplido con remitir la totalidad de los que se les ha pedido en el tiempo requerido<sup>250</sup>.

Sobre el tema, es menester recordar que ha quedado demostrado que la comisión: a) tuvo problemas para sesionar por falta de quorum; b) que solicitó información que reglamentariamente no correspondía le fuera entregada; y c) que solicitó el levantamiento del secreto bancario y de la reserva tributaria en la segunda sesión sin siquiera haber invitado a declarar a los perjudicados en su intimidad personal. Por ello, las razones invocadas no guardan mucha seriedad, más aún si se pensó subsanar las falencias en sólo diez (10) días hábiles y no se presentó un cronograma de actividades.

Sin perjuicio de lo anterior, cabe preguntarse si la comisión tenía a la fecha de presentación indicada la potestad de solicitar una prórroga del plazo de trabajo. Ello porque objetivamente sus funciones culminaron el 9 de agosto, y mal se puede pedir la ampliación de lo ya inexistente.

Lamentablemente, la práctica parlamentaria ha permitido este tipo de anomalías, en desmedro de la seriedad del encargo dado. No olvidemos que este tipo de acciones

---

<sup>250</sup> Congreso de la República. Informe Preliminar de la Comisión Investigadora con la finalidad de esclarecer los hechos referidos a la eliminación de importantes archivos digitales almacenados en los dos dispositivos USB de propiedad de la ex funcionaria de la empresa Business Track (BTR) Giselle Giannotti, actualmente procesada, producto de una supuesta manipulación acaecida el día 4 de mayo del 2009 dentro de la bóveda del despacho de la Juez Provisional María Martínez, p. 19

genera inseguridad para los investigados y la ciudadanía en general, al desconocerse cuál será el plazo para ser sujeto del control político.

A mayor abundamiento el Reglamento del Congreso, en el artículo 88, señala que la solicitud de prórroga de plazo debe ponerse en agenda del Pleno en la sesión siguiente o subsiguiente a la fecha de la presentación del pedido. Con lo cual queda palmariamente demostrado que la premura establecida para el debate exige que la solicitud se presente dentro del plazo otorgado inicialmente.

## 10. Informe Final

Como hemos mencionado anteriormente, la finalidad de las comisiones investigadoras no implica la exigencia de responsabilidad. Su actividad difiere de los fines de la actividad judicial; se orienta a la recopilación de información. En el caso de encontrar la presunción de la comisión de ilícitos penales, luego de establecer hechos y consideraciones de Derecho (derivados de una labor transparente y eficaz) e indicar la tipificación penal correspondiente, debe derivar los actuados al Ministerio Público para que éste dentro de los parámetros de su propia actividad investigadora y probatoria dilucide la existencia o no de responsabilidad.

Asimismo, en el supuesto de la participación presuntamente punible de funcionarios, mencionados, en el artículo 99 de la Constitución Política, el informe de la comisión debe formular la denuncia constitucional pertinente.

No es correcto afirmar que el accionar de la comisión se pueda equiparar a la etapa previa de la investigación judicial. El carácter referencial del informe final así lo afirma.

Cuando el inciso 2) del artículo 139 de la Constitución Política establece que el ejercicio de la investigación del Congreso no surte efecto jurisdiccional alguno, especifica el carácter de este mecanismo de control político. Las comisiones de investigación tiene un fin en sí mismo y no es el de sancionar. La investigación parlamentaria no busca una verdad jurídica. Tan es así que su razón de ser se cumple por el solo acto de su conformación en el que se manifiesta la voluntad del Pleno del

Congreso de revisar un tema de interés público, dada su finalidad política de representar a la sociedad. El objeto de este control es adquirir conocimientos cuya valoración permita que los hechos investigados no se repitan en el actuar de la gestión pública sea por una sanción del órgano judicial correspondiente o por la voluntad popular de los electores en el caso de altos funcionarios del Estado.

La tarea de las comisiones investigadoras tiene una orientación política desde su origen. Es solo un órgano colegiado encargado de transmitir al Pleno del Congreso una posición para que aquel adopte una decisión de carácter corporativo a posteriori. Busca la renovación de la confianza parlamentaria. De ahí la necesidad que cuenten con recursos coercitivos idóneos para la obtención de la información.

Sobre la base de lo señalado, el Pleno del Congreso busca que las conclusiones y recomendaciones, de acuerdo a lo prescrito en el artículo 88 del Reglamento del Congreso, se orienten a «corregir normas, políticas y/o sancionar las conductas de quienes sean responsables». Ergo, se espera que este órgano técnico-político, por medio de las comparecencias y la valoración de la información recibida, emita un informe congruente que contenga propuestas que permitan el cumplimiento de la función de dirección política del Congreso mediante la adopción de una futura orientación legal y política sobre la materia y que, de ser pertinente, señale la responsabilidad política de los funcionarios o los indicios de la responsabilidad civil penal o administrativa de aquellas. El informe debe brindar un impulso político.

### **10.1 Informes en mayoría y minoría**

En el caso que nos ocupa la comisión investigadora emitió tres informes (uno en mayoría y dos en minoría, diferenciándose únicamente en la imputación de responsabilidades políticas y penales).

Haciendo una comparación de las conclusiones se puede percibir la orientación política que subyace en la labor investigadora; propia del principio de oportunidad política de todo Parlamento. Por ejemplo, el informe en mayoría no establece responsabilidad alguna (suponemos por la imputación pública que los USB perdidos contenían grabaciones que involucraban a altos funcionarios del gobierno), y en la

siguiente intervención, en contra de aquel, durante la sesión del 25 de agosto del 2010, se exigió la imputación de responsabilidades por supuestamente ser esa la naturaleza de la labor de una comisión de investigación.

El señor **LESCANO ANCIETA (AP)**.- Señor Presidente, la razón de ser una Comisión de Investigación es establecer responsabilidades, pero no de manera general, decir: oiga, aquí los procesados tienen que ir al Ministerio Público y ahí véase, pues, quienes son los responsables. Entonces, hubiéramos hecho algún trabajo de tesis para alguna graduación. No, señor, aquí en una Comisión de Investigación se establece responsabilidades, presuntas responsabilidades para que, finalmente, el Ministerio Público y el Poder Judicial, luego de las investigaciones pertinentes, determinen la sanción o la absolución. Pero aquí no hay ningún nombre, no hay ninguna persona responsable de nada, es decir, parecen estas conclusiones generales.

De tal manera que, señor Presidente, aquí, obviamente, tenemos que poner algún tipo de responsabilidad, porque sino se pierde la sustancia de una Comisión de Investigación. Es decir, se ha investigado. ¿Quién es el responsable) nadie. ¿Quién lo determina? El Ministerio Público. Entonces, lo hubiéramos enviado desde un comienzo al Ministerio Público y hubiéramos dicho: ya, señores, encárguense, y eso es impropio, eso es desnaturalizar completamente la sustancia, el objetivo de una Comisión de Investigación del Congreso<sup>251</sup>

A continuación reseñamos las principales conclusiones y recomendaciones a las que arribaron los tres informes.

- Conclusiones y recomendaciones del Informe en mayoría

El informe en mayoría fue suscrito por los congresistas Walter Menchola Vásquez, Humberto Falla La Madrid y José Vargas Fernández<sup>252</sup>, la mayoría de ellos miembros de la bancada oficialista., No concluyó en responsabilidad alguna, solo destacó la falta de preparación de las autoridades para enfrentar delitos informáticos o de alta tecnología.

<sup>251</sup> Comisión investigadora encargada de esclarecer la supuesta eliminación de archivos digitales almacenados en dos dispositivos USB de propiedad de la ex funcionaria de la empresa Business Track (BTR), Giselle Giannotti-CI.SMAGG-CR. Anexo II del Tomo I del Informe en Mayoría. Transcripción de la Sesión ordinaria de 25 de agosto de 2010.

<sup>252</sup>Presentado mediante Oficio N° 0259-2010/CISMACG-CR.OH el 2.SET.2010.

Concluyó la labor investigadora indicando, principalmente, que: a) la Policía Nacional, el Ministerio Público y el Poder Judicial «no están preparados para enfrentar delitos informáticos o de alta tecnología <sup>253</sup>», y «Tampoco cuentan con un marco legal, tecnología y recursos humanos calificados para combatir delitos de esta naturaleza»<sup>254</sup>; b) la existencia de una «precaria coordinación»<sup>255</sup> entre dichas instituciones que impide el cumplimiento de sus funciones; c) d) la existencia de hechos que prueban que no se garantizó la seguridad para la custodia de los bienes incautados por parte de los representantes del Ministerio Público; y d) la falta de verificación de los contenidos y capacidades técnicas, así como ausencia de descripción morfológica externa de los bienes, por parte de los representantes del Ministerio Público y del Poder Judicial; e) la insuficiencia del marco legal para la persecución y penalización de este tipo de delitos; f) la sustitución de los dispositivos electrónicos.

Y recomendó: a) la constitución de un Consejo de Coordinación Permanente –con acuerdos vinculantes- integrado por el Presidente del Poder Judicial, el Fiscal de la Nación y el Ministro del Interior «a efectos de integrar y coordinar de forma eficiente el accionar de las instituciones encargadas de combatir y perseguir el delito<sup>256</sup>»; b) el incremento de recursos presupuestales para el Ministerio Público, el Poder Judicial y la Policía Nacional; c) la revisión por parte de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República de los artículos del Código Penal referidos a los delitos tecnológicos; d) la implementación de manuales de procedimientos, en el seno de las tres entidades antes mencionadas para «que uniformicen y garanticen la legalidad del accionar de sus funcionarios, en la persecución e investigación de este tipo de delitos<sup>257</sup>»; e) que el Ministerio Público continúe con la investigación penal, para lo cual se recomienda enviarle y se le envíen los actuados a fin que individualice las responsabilidades penales a que hubiera lugar; f) la remisión de los actuados a la Inspectoría General de la

---

<sup>253</sup> Comisión investigadora encargada de esclarecer la supuesta eliminación de archivos digitales almacenados en dos dispositivos USB de propiedad de la ex funcionaria de la empresa Business Track (BTR), Giselle Giannotti-CI.SMAGG-CR., ob. cit. p. 179.

<sup>254</sup> *Ibidem*.

<sup>255</sup> *Ídem*, p. 180.

<sup>256</sup> *Ídem*, p. 185.

<sup>257</sup> *Ibidem*.

Policía Nacional del Perú, al Órgano de Control Institucional del Ministerio público y a la Oficina de Control de la Magistratura del Poder Judicial.

- Conclusiones y recomendaciones del Informe en minoría 1

El informe en minoría firmado por los congresistas por los congresistas YonhyLescanoAncieta y Freddy Otarola Peñaranda <sup>258</sup>, parlamentarios de oposición, determinó: a) la acreditación de la sustitución de los cuatro USB; b) la participación concertada (en la sustitución) de los representantes del Ministerio Público, Poder Judicial y personal policial; c) la existencia de indicios de la participación del Presidente de la República en la orden de ejecución del operativo de incautación de bienes; d) la conducta funcional irregular por parte de los representantes del Ministerio Público y del Poder Judicial, personal de la policía nacional; y e) la presunta comisión de ilícitos penales e infracciones administrativas por parte de los representantes del Ministerio Público y personal de la policía nacional.

Y recomienda el envío del informe: a) a la Fiscal de la Nación a fin que inicie las acciones que correspondan; b) al Tribunal Supremo del Fuero Militar Policial para que inicie los procesos penales correspondientes; c) al Ministro de Interior a fin que se inicien los procesos administrativos disciplinarios pertinentes; d) al Presidente del Poder Judicial para que corra traslado del documento a las instancias en las que se está procesando a la señora Giannotti; e) al Presidente del Poder Judicial para que lo remita a la Oficina de Control de la Magistratura; y f) se cite ante las instancias pertinentes al Presidente de la República cuando termine su mandato.

- Conclusiones y recomendaciones del Informe en minoría 2

El informe en minoría suscrito por el congresista el congresista Alejandro Aguinaga Recuenco <sup>259</sup>, miembro de la oposición, concluye principalmente en: a) en la responsabilidad administrativa y penal de los representantes del Ministerio Público y Poder Judicial; así como del personal policial, por haber omitido sus y

---

<sup>258</sup>Presentado mediante Oficio N° 1721-2010/YLA-CR con fecha 15.SET.2010.

<sup>259</sup>Presentado por medio de la Carta N° 009-2010-2011/AAR-CR, con fecha 19.MAY.2011.

actuado negligentemente, y haber permitido el cambio de los USB; y b) la evidencia de un desbalance patrimonial en la persona de un ex trabajador del Poder Judicial.

En dicho contexto, recomienda: a) la remisión del informe a la Fiscalía Provincial Penal de Lima que conoce la investigación preliminar sobre la materia de investigación; b) el envío del informe al Presidente de la Corte Suprema de Justicia de la República, al Fiscal de la Nación y al Ministro del Interior; y c) remitir la copia certificada del ex trabajador del Poder Judicial al Ministerio Público con la finalidad que se investigue el presunto desbalance patrimonial.

**Nos preguntamos en esta parte, ¿cómo pudo evacuarse informes finales imputando responsabilidad o eximiendo de ella, si se ha reconocido la existencia de limitantes a la labor? ¿Cómo puede haber certeza razonable de la veracidad de los indicios o eficacia, si no se cuenta con la totalidad de la información?**

Tomando nuevamente como base el Informe Final en Mayoría. Se conoce que existieron cuatro (4) limitantes de la investigación. Así, se destaca: a) lo breve del plazo otorgado por el Pleno para la investigación<sup>260</sup>; b) el hecho que solo pudo investigarse lo acaecido en los dos archivos digitales<sup>261</sup>; c) la falta de atención del pedido para la designación de un asesor para cada despacho de los miembros de la comisión<sup>262</sup>; y d) la falta de la atención de los pedidos de información<sup>263</sup>.

<sup>260</sup> “El plazo otorgado por el Pleno a la Comisión, 60 días hábiles, ha sido sumamente restrictivo, teniendo en cuenta la demora en la entrega de información por las diversas entidades a las que se ha requerido. Consideramos que ha sido una de las principales limitantes de la investigación, así como el aplazamiento en la atención de los pedidos de información formulados por la Comisión, ante lo cual debieron formularse diversas reiteraciones, obstaculizando el análisis temprano e integral de los hechos materia de investigación, considerando que el material documentario y filmico que debía evaluarse y analizarse era sumamente basto”. Comisión investigadora encargada de esclarecer la supuesta eliminación de archivos digitales almacenados en dos dispositivos USB de propiedad de la ex funcionaria de la empresa Business Track (BTR), Giselle Giannotti-CI.SMAGG-CR. op. cit., p. 25.

<sup>261</sup> “El hecho que la Moción de Orden del Día N° 9750 estuvo limitada al esclarecimiento de los hechos referidos a la eliminación de importantes archivos digitales almacenados en los dos dispositivos USB de propiedad de la ex funcionaria de la empresa Business Track (BTR) Giselle Giannotti, actualmente procesada, producto de una supuesta manipulación acaecida el día 4 de mayo del 2009 dentro de la bóveda del despacho de la Juez Provisional María Martínez; es decir, que el trabajo de esta Comisión Investigadora no pudo ir más allá de lo establecido en esta Moción, los dos USB “de almacenamiento de datos de capacidad de 1GB y 2GB”, como ha sido resaltado por los funcionarios del Ministerio Público y del Poder Judicial” . Ibidem.

<sup>262</sup> “La falta de atención del pedido de los miembros de esta Comisión para la designación de un asesor para cada despacho, a efectos de contar con mayor apoyo para la evaluación y análisis de la información que era remitida. Así mismo la Comisión tuvo que solicitar apoyo a los despachos de los miembros de la Comisión a efecto de poder superar la falencia de recursos humanos y tecnológicos”. Ibidem.

<sup>263</sup> “La falta de disposición en entregar a la Comisión la documentación requerida en forma inclusive reiterativa, como ha ocurrido con la solicitud de entrega del íntegro del video de la diligencia de registro e incautación de fecha 08 de enero 2009.

Sumado a ello, como ya hemos mencionado, se encuentra el hecho que el grupo de trabajo no pudo analizar, menos evaluar, la información que el Poder Judicial le remitiera sobre los últimos accesos informáticos a los dos dispositivos USB por falta de un especialista en la materia. Y, además, de acuerdo a lo señalado en la página 35 del Informe Final en mayoría tampoco visualizó: a) el «video que contiene la entrega de los bienes incautados por parte de Ministerio Público al Poder Judicial» que le fuera remitido por éste último; y b) el «video remitido por la Juez del 34° Juzgado Penal de Lima, que contiene los archivos de las muestras MGG95 y MGG96».

Al respecto, dadas las carencias logísticas y de evaluación existentes, solo podemos señalar que las responsabilidades que se imputan en los dos informes en minoría son similares a las hipótesis inicialmente mostradas por la prensa. Especialmente en lo que atañe a la presunta participación de personal policial de la DIRANDRO y la autoría intelectual del entonces Presidente de la República (a quien no se comunicó la materia).

## 11. Aprobación del informe final

Los incisos g), h) i) y j) del artículo 88 del Reglamento del Congreso establecen que presentado el informe correspondiente éste se debate y se vota. Y dependiendo de la aprobación efectiva y de las conclusiones el Pleno lo remite a la Fiscalía de la Nación, se presenta una denuncia constitucional o se archiva. Determinándose, también, que si del debate «apareciesen hechos o pruebas nuevas, el Pleno puede optar por devolver el informe a la Comisión y acordar nuevo plazo o nombrar una nueva Comisión».

Ninguna de las circunstancias descritas se dio en este caso. Es probable que ello se debiera a que los informes en minoría fueron presentados quince (15) y nueve (9) meses después de presentado el informe en mayoría.

---

que era remitida. Así mismo la Comisión tuvo que solicitar apoyo a los despachos de los miembros de la Comisión a efecto de poder superar la falencia de recursos humanos y tecnológicos”. *Ibidem*.

<sup>263</sup> “La falta de disposición en entregar a la Comisión la documentación requerida en forma inclusive reiterativa, como ha ocurrido con la solicitud de entrega del íntegro del video de la diligencia de registro e incautación de fecha 08 de enero 2009”. *Idem*, p. 26.

No obstante lo anterior, lo descrito condice con una conducta ajena a la diligencia y responsabilidad que debe guardarse con una investigación que por mandato constitucional defendió el interés público.

No podemos indicar que se presente una vulneración al Reglamento del Congreso en tanto en aquel no se prevé un plazo para el debate del Informe Final, pero sí señalar que la práctica parlamentaria al permitir este tipo de contingencias transgrede el ejercicio de la función del control político. ¿Para qué nombrar una comisión de investigación si ésta no cumple los objetivos de dar a conocer al Pleno del Congreso sus conclusiones?

### 11.1 Costo de la investigación

Hemos mencionado del perjuicio que a la institución parlamentaria implica que no se ejerza adecuadamente la función de control político. Empero se presenta, además, un perjuicio de índole económico cuando la comisión de investigación no presenta logro alguno.

Para poder cuantificar lo anterior, utilizaremos los siguientes parámetros:

- Las horas dedicadas por los congresistas miembros.
- El personal del servicio parlamentario que fue asignado a la comisión de investigación.
- El número de personal que fue contratado para laborar en la comisión,
- Los costos logísticos autorizados de conformidad a los acuerdos de Mesa Directiva.

#### a) Gastos remunerativos

Respecto al costo por el tiempo dedicado por los miembros de la comisión investigadora., cabe mencionar que ésta sesionó por noventa y dos (92) horas, y que la remuneración mensual corresponde a una labor efectiva de ciento noventa y dos horas (192), en razón de cuarenta y ocho (48) horas semanales. En ese sentido, se toma en consideración el porcentaje pertinente de la remuneración congresal mensual.

De otro lado, el último párrafo del artículo 88 del Reglamento del Congreso indica que «La Mesa Directiva del Congreso puede disponer que se contrate a profesionales y técnicos especializados para que apoyen el trabajo de las Comisiones de Investigación, así como los servicios necesarios. La solicitud la hará el Presidente de la Comisión. Debe fundamentar el pedido de forma adecuada».

En dicho contexto, se contrató a cuatro personas<sup>264</sup>: dos de ellas en calidad de asesores (nivel SP-8) con una remuneración de S/.7,189.00 nuevos soles; un técnico de nivel ST-4 con una remuneración de S/. 3,069 nuevos soles; y un auxiliar con nivel SA-2 con una remuneración de S/.1,998.00 nuevos soles. Adicionalmente, habiendo solicitado un mayor apoyo administrativo, se destacó a su seno a un auxiliar del servicio parlamentario, cuyo sueldo era de S/. 1,800.00 nuevos soles. Este personal laboró hasta el mes de diciembre de 2010.

Sobre el último punto, debe señalarse que el plazo de trabajo culminó el 26 de agosto de 2010, y el informe final en mayoría fue presentado al día siguiente. Por lo que en el entendido que el inciso f) del artículo 88 del Reglamento del Congreso establece que «El mandato de éstas (comisiones de investigación) prosigue hasta la extinción de los plazos prefijados por el Pleno y la entrega del informe respectivo», el contrato de los trabajadores debió ser hasta el mes de agosto de 2010.

El monto total, al amparo de lo descrito equivale a S/. 183,337.00 nuevos soles, como se detalla en el siguiente cuadro.

**CUADRO N° 37**  
**Gastos en remuneración**

---

<sup>264</sup>Departamento de Recursos Humanos del Congreso de la República.

CARGO	INGRESO	CESE	REMUNERACIÓN	PERIODO	TOTAL
CONGRESISTA 1	06/05/2010	26/08/2010	15,600	La remuneración corresponde a a 192 horas. La comisión sesionó por 92 horas	7,475
CONGRESISTA 2	06/05/2010	26/08/2010	15,600		7,475
CONGRESISTA 3	06/05/2010	26/08/2010	15,600		7,475
CONGRESISTA 4	06/05/2010	26/08/2010	15,600		7,475
CONGRESISTA 5	06/05/2010	26/08/2010	15,600		7,475
CONGRESISTA 6	06/05/2010	26/08/2010	15,600		7,475
CONGRESISTA 7	06/05/2010	26/08/2010	15,600		7,475
ASESOR (contratado)	13/05/2010	31/10/2010	7,189	5 meses	43,420
ASESOR (contratado)	13/05/2010	31/12/2010	7,189	7 meses	50,323
TECNICO (contratado)	13/05/2010	17/12/2010	3,069	7 meses	21,483
AUXILIAR (contratado)	13/05/2010	31/12/2010	1,998	7 meses	13,986
AUXILIAR (personal del servicio parlamentario)	16/08/2010	26/08/2010	1,800	1mes	1,800
					<b>183,337</b>

Elaboración propia

Fuente: Departamento de Recursos Humanos del Congreso de la República

### b) Gastos logísticos

En este punto debe indicarse que para las comisiones de investigación «no existe una norma sobre el tope de recursos logísticos para su funcionamiento<sup>265</sup>», por lo que se utilizarán los montos autorizados para las comisiones ordinarias a fin de detallar un marco referencial. Sin perjuicio de indicar que el Acuerdo de Mesa N° 541-2004-2005 sí establece un tope específico para el concepto de Mensajería.

Asimismo, se ha tomado en cuenta solo el plazo autorizado en tanto se desconoce si se siguió dando el servicio luego de vencido el plazo otorgado por el Pleno del Congreso.

El monto total es del S/. 5,208.00 nuevos soles, como se detalla en el siguiente cuadro.

<sup>265</sup> Congreso de la República. *Manual de Comisiones del Congreso de la República*. Lima: Congreso de la República, 2006, p. 99

**CUADRO N° 38**  
**Gastos logísticos**

ITEM	BASE LEGAL	INICIO	CESE	COSTO MENSUAL	PERIODO	TOTAL
Mensajería	Acuerdo Mesa 541-2004-2005	06/05/2010	26/08/2010	50	3 meses	150
Tintas y toners	Acuerdo Mesa 266-2003-2004	06/05/2010	26/08/2010	1,050	3 meses	3,150
Telefonía	Acuerdo Mesa 036-2003-2004	06/05/2010	26/08/2010	229	3 meses	687
Útiles de oficina y aseo	Acuerdo Mesa 266-2003-2004	06/05/2010	26/08/2010	327	3 meses	981
Diarios y revistas	Acuerdo Mesa 078-2002-2003	06/05/2010	26/08/2010	80	3 meses	240
						<b>5208</b>

*Elaboración propia*

*Fuente: Manual de Comisiones/ Congreso de la República*

En dicho sentido, el costo total de la investigación materia de estudio fue del orden de S/. 188,545.00 nuevos soles. Y no hubo resultado alguno.



## Tercer Capitulo

### Balance crítico de las comisiones de investigación

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

Por otro lado, en nuestro sistema de gobierno, el control que el Congreso ejerce sobre el Ejecutivo es de carácter indirecto, mediante sanciones políticas y no jurídicas. Los mecanismos de control sobre el Ejecutivo radican en parte en facultades específicas de acción propias de un sistema parlamentario, como son: la moción de censura y la cuestión de confianza. Empero, si bien el Congreso no puede sancionar al gobierno sí puede forzarlo, indirectamente, a actuar al exponer sus errores ante la opinión pública crítica e informada.

Mucho se ha dicho acerca de la viabilidad de la labor investigadora y de su finalidad. Hay quienes afirman que las comisiones de investigación son una suerte de instrumentos de persecución de la oposición (que no es lo mismo que minoría) para saldar las cuentas provenientes de la pérdida en las elecciones generales, o para conseguir la disminución de la popularidad del gobierno con miras a las próximas elecciones generales. Sea una u otra posición lo único cierto es que la sociedad da muestras de un sinsabor generalizado, respecto a aquellas. Contexto que no favorece su gestión y denota la consecuente necesidad de su fortalecimiento en defensa de la imprescindible transparencia en las acciones de la administración Pública. Frente a ello, la pregunta válida (y la más simple) es ¿por qué?

## 1. Balance crítico

A lo largo de los dos primeros capítulos se ha presentado el espectro de la labor de investigación, por medio del estudio del trabajo realizado por algunas de las comisiones de investigación desde 1980 hasta el año 2011. Así, hemos conocido como, a pesar del tiempo transcurrido, junto a yerros u olvidos normativos sigue primando la presencia de factores propios de la coyuntura política o de la falta de – llamémosle- experiencia de los congresistas y del personal especialmente contratado para las comisiones de investigación, que entorpecen la tarea de investigación.

Junto a ello se ha podido constatar que pese a lo anteriormente expresado ha prevalecido la voluntad de ejercer el control político. Empero, si bien aquel se ha realizado de manera continua y permanentey de forma transparente, su implementación ha sido deficiente. Pese a ello, la labor investigadora, ha logrado interiorizar en la sociedad la función de control, de dirección política, y de representación que tiene el Congreso, y con ello la validez de su existencia. Esa es la virtud e importancia de las comisiones de investigación.

La responsabilidad de los errores lamentablemente continuos -a nuestro entender- recae directamente en la voluntad del parlamentario, y no en la existencia de la institución. Junto a los factores que pasaremos a describir, se condiciona la acepción de interés público a los valores que prevalecen en la sociedad al momento de las denuncias públicas sobre el tema que se quiere investigar, con la finalidad de lograr réditos en la coyuntura política, y ello merma la credibilidad.

### 1.1 Dimensión real del control

El control se sustenta en una dimensión normativa enunciada en la Constitución, como también por las reglas estipuladas en la legislación de menor jerarquía, y en la práctica parlamentaria.

Según nuestra legislación, 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. Y 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. Mecanismos, algunos de ellos, que no pueden ser utilizados como controles de rutina toda vez que la propia legislación ha impuesto frenos para ello.

Mas aquella no es la única dimensión existente. Se presenta también lo que podríamos denominar la dimensión real, que no es otra que aquella derivada del comportamiento y conducta del parlamentario, reflejada en una acción o en una omisión. Es importante señalar que creemos que aquella tiene su razón de ser en la cultura e idiosincrasia (sin olvidar los compromisos políticos) del sujeto activo del control. Por ejemplo, en tanto que la comisión investigadora de la Cámara de Representantes, denominada 11-S<sup>266</sup>, del Congreso Norteamericano citó a su seno al Presidente George W. Bush<sup>267</sup> y al Vicepresidente Dick Cheney, para interrogarlos sobre los hechos referidos al ataque del 11 de setiembre del 2001, en el ámbito político peruano el entonces Primer Ministro Carlos Ferrero Costa<sup>268</sup> (quien también tenía la calidad de congresista de la República) declaró a los medios de prensa que el Presidente Alejandro Toledo Manrique no tendría que acudir al Congreso para que la Comisión de Fiscalización lo interrogue en el marco de la investigación que se seguía sobre las presuntas actividades ilícitas del ex Consejero Presidencial César Almeyda Tasayco, salvo que mediara una orden judicial.

---

<sup>266</sup> Fue establecida por el Congreso a fines del año 2002 con el mandato de entregar una cuenta completa de los ataques del 11 de setiembre del 2001 y recomendaciones sobre cómo evitar incidentes similares en el futuro. La comisión debió investigar: la planificación y organización de los ataques por parte de Al Qaeda; otras redes de terrorismo, incluyendo sus sistemas de financiamiento; la seguridad en la frontera de EE.UU. y en sus sistemas de transporte y aviación; la aplicación de las leyes domésticas y recopilación de inteligencia; análisis y cooperación de inteligencia a nivel internacional; estrategias de lucha contra el terrorismo nacional e internacional; planes de emergencia en caso de nuevos ataques. Estuvo integrada por cinco representantes demócratas y cinco republicanos.

<sup>267</sup> Luego de su presentación ante la Comisión declaró que "si hubiera tenido algo que ocultar, en primer lugar no me hubiera reunido con ellos".

Bush dice que respondió "todas las preguntas" sobre el 11 de septiembre. Diario electrónico analítica.com., 29 de abril de 2004, <<http://www.analitica.com/va/sintesis/internacionales/4723174.asp>>

<sup>268</sup> Declaraciones de Carlos Ferrero. Diario El Comercio, 25 de junio del 2004, p. A6.

En ese sentido, realizada la investigación se ha podido constatar la presencia de los factores distorsionadores. Lamentablemente, son todos inherentes a la voluntad del legislador:

- Algunos representantes al Parlamento confunden el hecho de investigar al gobernante de turno con la generación de ingobernabilidad. Olvidan que gobernabilidad implica la capacidad del gobierno para adoptar oportunas decisiones ante eventos o desafíos, y la efectividad y eficiencias de las mismas, y que ello no depende de una persona. Desconociendo que, por el contrario, la negativa a ampliar el espectro del control –amparado en un mandato constitucional- colisiona con su obligación de velar por el cumplimiento de la Constitución, genera la pérdida de transparencia, ocasiona el rechazo de los representados que votaron por una actuación parlamentaria estricta y leal a la voluntad popular, restringe el flujo de comunicación con la sociedad, y distorsiona el sistema democrático al mermar la existencia de pesos y contrapesos.

El Parlamento, en su calidad de órgano representativo de la Nación, encargado de realizar la función de control político, e integrado por personas elegidas directamente por la ciudadanía, tiene el deber político y moral de denunciar los actos y las políticas permisivas de corrupción, y de promover la sanción mediata más efectiva contra quienes se encuentran incurso en tales actos delictivos, por medio de la individualización de los responsables.

Cualquiera sea la forma de gobierno, la mayoría parlamentaria suele establecer obstáculos que impiden el esclarecimiento de los hechos que involucran al gobierno del partido político con el que simpatiza o al que pertenece. La labor de control, entonces, es siempre difícil, aunque no imposible.

Encontramos como ejemplo de lo anterior, lo siguiente:

#### Períodos parlamentarios 1980 a 1995

Cabe destacar lo siguiente: (i) falta de adecuación del Reglamento del Congreso para aplicar de forma idónea los apremios judiciales que previó la

Constitución Política; (ii) carencia de normas reglamentarias que establecieran procedimientos claros para el ejercicio de la labor de investigación; (iii) el número para solicitar y aprobar la conformación de comisiones investigadoras no era accesible para la minoría parlamentaria; y (iv) creación de la Comisión de Fiscalización para controlar la labor de las comisiones investigadoras.

#### Períodos parlamentarios 1995 a 2011

Las modificaciones reglamentarias que permitieron que: (i) las comisiones ordinarias tengan las prerrogativas de las comisiones de investigación; (ii) el número para solicitar y aprobar la conformación de comisiones investigadoras no sea accesible para la minoría parlamentaria; (iii) la presidencia del Congreso proponga a los integrantes de la comisión de investigación; (iv) los congresistas que proponen la investigación no puedan integrar el grupo de trabajo. Y la ausencia de procedimientos adecuados para el levantamiento del secreto bancario y reserva tributaria, y el ejercicio de la potestad de solicitar la orden de captura por no comparecer al seno de las comisiones de investigación a la primera citación.

- Sumado a lo anterior se presenta el fenómeno que hemos denominado “figuretismo político”. Conducta que pone de manifiesto el afán del o los miembros de la comisión de investigación de dar a conocer los «avances» de la investigación, mediante declaraciones a la prensa. Ello no solo pone en riesgo el buen término de esta última, sino también perturba el propio desarrollo de la labor en tanto permite elucubraciones mediáticas que –a su vez- pueden llevar a que las conclusiones respondan a aquellas.

De igual modo, no podemos olvidar oportunidades en las cuales finalizado el proyecto de informe final, éste es presentado públicamente (sea por medio de declaraciones o en foros). Violentándose así el mandato del Pleno del Congreso al difundir conclusiones y recomendaciones aun no aprobadas.

La actividad que se desarrolla al amparo de esta forma de actuar ha llevado a comentarios poco felices para la imagen de los grupos de trabajo y por ende del Congreso de la República. Así, por ejemplo, se señaló en la prensa:

El parlamentario Sergio Tejada hace poco o ningún honor a su misión investigadora y deja mal parados a todos sus colegas seguidores de la misma. Sus adelantos de opinión mediáticos (filtrados o declarados) saltan a la vista. Confunden y descompaginan todo. Y lo que es peor: sirven más para culparse a sí mismo que para culpar a García o a la ex fiscal dela Nación Gladys Echaíz, en un caso como BTR, por ejemplo, en el que los alegatos de los procesados y condenados “chuponeadores” de entonces constituyen el insumo fundamental de la megacomision que Tejada preside y de la vendetta política contra quien los puso camino a la cárcel.

Si Alan García merece pasar por una acusación constitucional y ser inhabilitado políticamente (para que no ponga los pies en el 2016), que Tejada haga bien su trabajo y no vaya dando pellizcos de medio en medio, como presentador de noticias.<sup>269</sup>

- Asimismo, nos encontramos frente a un escenario en el que ha primado la ausencia de experiencia parlamentaria suficiente. En la década de los ochenta, alreestablecerse la democracia, los parlamentarios -en su mayoría- desconocían la práctica parlamentaria. En los siguientes años (específicamente al inicio de la década de los noventa) luego que en el Congreso se permitiera la división de las plazas de Técnicos y Auxiliares, la calidad del apoyo en el despacho congresal ha sido insuficiente.

Nos explicamos. Mediante Acuerdo N°010-95/MESA-CR de la Mesa Directiva del Congreso «se autoriza a la Gerencia General subdividir, hasta un máximo de dos personas, el contrato de dos secretarias y dos auxiliares, previa solicitud por escrito de los señores Congresistas». Implicando ello la división de la remuneración. Ello ocasionó la sub contratación de personal, llegándose incluso a contratar en las plazas mencionadas a profesionales mal pagados y por ende con

---

<sup>269</sup>PAREDES CASTRO, Juan. ¿Qué investiga Sergio Tejada?, *El Comercio*, Lima, 12 de setiembre de 2013, p. A5.

poca trayectoria laboral, y a – como es públicamente conocido- colocar «personal fantasma».

Lo anterior sumado a la autorización dada en el artículo 88 del Reglamento para contratar personal específico para las comisiones de investigación, ha ocasionado que la calidad de la asesoría sea poco apropiada. En la mayoría de las oportunidades: (i) se contrata a personas estrechamente vinculadas al parlamentario, sea social, familiar o políticamente; (ii) la situación antes escrita obliga al congresista a buscar el apoyo del personal de su despacho para fortalecer la labor de investigación; (iii) la falta de experiencia de ambos módulos de apoyo y, por ende, el desconocimiento del Reglamento del Congreso y de los antecedentes, precedentes y práctica parlamentaria, ocasiona errores gravitantes en el desarrollo de la investigación que – como conocemos- incluso han sido causal para la interposición de demandas de amparo y hábeas corpus contra el grupo de trabajo.

Lo descrito es sumamente notorio, y es causal del deterioro de la imagen parlamentaria. Hecho, este último, que es manifestado por la prensa que al igual que busca la conformación de la comisión de investigación también tiende a controlarla.

Lo sucedido ayer en el Congreso, durante la frustrada presentación de Alejandro Toledo en la Comisión de Fiscalización, es una muestra más del deterioro en el que se encuentra el Legislativo, lleno de gente sin experiencia, y con funcionarios que responden a un clientelismo, sin la capacidad de poner orden en el desarrollo de una investigación.<sup>270</sup>

## 1.2 ¿Para qué sirve la comisión de investigación?

Para nosotros, es claro que el poder decisorio sobre el resultado del control efectuado le corresponde a la totalidad de los representantes puesto que «el parlamento no tiene

---

<sup>270</sup>VALDIVIA, Juan Carlos. La investigación parlamentaria. *Correo*, Lima 18 de setiembre de 2013, p. 4.

por única misión hacer leyes, está también encargado de controlar al Poder Ejecutivo, y el mecanismo del régimen parlamentario prueba que su función de control es aún más importante, si cabe que su función legislativa»<sup>271</sup>.

Empero, también consideramos que en defensa de los intereses del Estado y en respeto al electorado que eligió al gobierno, los mecanismos de control deben ser impulsados y ejercitados por la minoría parlamentaria<sup>272</sup>. Ello por cuanto desde la concepción del control en el parlamento<sup>273</sup> y no del parlamento<sup>274</sup>, es preciso que aquel tenga como sujeto activo a la minoría, en razón de la independencia que ostenta respecto a la actividad gubernamental, puesto que es inconcebible que en un sistema democrático se ampare la posibilidad de la existencia de un autocontrol<sup>275</sup>, ante la carencia de una posición crítica de la actuación del gobierno y de la dualidad de sujetos (controlante y controlado) en razón de la convergencia de posiciones entre la mayoría parlamentaria y el gobierno.

Así, por ejemplo, en el Reglamento del Congreso de la República, se cercena la posibilidad de que la minoría ejerza un control adecuado al exigirse que el treinta y cinco por ciento (35%) de los parlamentarios (46) aprueben la conformación de una comisión investigadora. Y en este punto nos preguntamos. ¿Qué control puede ejercerse si se impide el acceso a la información? ¿Qué seguridad y transparencia se da a la sociedad? ¿Qué puede exigirse a las comisiones de investigación si se conforman por la voluntad de la mayoría y sobre los temas que decide la mayoría?

Lejos está la apertura y respeto por la función de control que plantea el artículo 45 inciso 2 de la Ley Fundamental de la República Federal Alemana al establecer que la Comisión de Defensa tiene también facultades de una comisión investigadora a

<sup>271</sup> HAURIUO, Maurice. *Principios de Derecho Público y Constitucional*. Madrid: Reus, s/f, p. 469.

<sup>272</sup> «El control parlamentario ejercido por la minoría será eficaz, por tanto, cuando sea útil para poner a disposición de órganos ajenos al Parlamento elementos de juicio que no podrían serles suministrados de no ser por dicho control». MONTERO GIBERT, José Ramón y GARCIA MORILLO, Joaquín, ob. cit., p. 59

<sup>273</sup> A decir de Loewenstein, el ejercicio de instrumentos de control: interpelación, preguntas, entre otros.

<sup>274</sup> A decir de Loewenstein, el resultado de una decisión mayoritaria.

<sup>275</sup> PEREZ CALVO, Alberto. *El control, como instrumento jurídico, o está configurado para ser efectivo o no es control. Sobre la noción de control y su aplicación en el Anteproyecto Constitucional*. En: RAMÍREZ, Manuel. *El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas*. Barcelona: Labor, 1978, p. 242.

petición de una cuarta parte de sus miembros, o el caso de los incisos 4 y 5 del artículo 181 de la Constitución de Portugal que determina la constitución obligatoria siempre que lo solicite la quinta parte de los diputados. No creemos que la diferencia de concepción pueda ser atribuida a las distintas de forma de gobierno existente, sino simplemente al hecho que el texto del Reglamento fue aprobado durante la década del gobierno autoritario de Alberto Fujimori y, en la parte descrita, respondió al único interés de obstaculizar la labor de fiscalización y control, en aquella década autócrata, con el apoyo de la entonces mayoría obsecuente que lo avalaba.

Es, entonces, que sobre la base de la legislación procesal parlamentaria peruana que lo dicho por Cornejo Chávez, durante el debate del proyecto de Constitución en el año 1979, aún guarda vigencia:

Porque ocurre que, hasta donde alcanza mi recuerdo y ya abarca unos lustros, cuando el gobierno ha tenido mayoría en el Parlamento, al Parlamento se le ha sometido sin chistar, y ha sido manejado con timbre desde Palacio de Gobierno: el Parlamento no fiscaliza al Gobierno cuando el Gobierno tiene mayoría en él; es posible que haya excepciones pero la excepción confirma la regla (...).<sup>276</sup>

Como vemos el rol de la labor de control es importante en las circunstancias descritas. Aun cuando la comisión de investigación no dé como resultado la aplicación de sanciones o destituciones mediatas debido a la fuerza inevitable de la mayoría obstaculizadora<sup>277</sup>, y a que su labor tiene carácter de recomendación para el Poder Judicial y el Ministerio Público, la permanencia del debate entre el partido adepto al gobierno y la oposición, son medio y garantía de información para el verdadero sancionador, que es el pueblo, tanto más en un Parlamento – como el peruano - en el que la unicameralidad fue interesadamente instaurada para recortar las posibilidades de discusión en torno a la conducta del gobierno, y en el que se asocia la noción de gobernabilidad del sistema democrático con la seguridad del gobernante. Debe entonces ingresarse a la acción política sin proponer, por ello, un sistema de crítica

<sup>276</sup> Congreso de la República. Diario de los Debates de la Asamblea Constituyente de 1978. Tomo VIII, p. 219. 33ª sesión permanente del 17 de mayo de 1979,

<sup>277</sup> A manera ilustrativa cabe perfectamente el ejemplo de la investigación desarrollada por la Comisión de Fiscalización y Contraloría (con prerrogativas de investigación) respecto de la responsabilidad del ex Ministro de Justicia Fernando Olivera Vega en torno a la supuesta desviación del proceso debido en el caso del video Montesinos –Schultz. Si bien primó el poder de la mayoría en la votación final, la ciudadanía adoptó sus propias conclusiones gracias al debate de la materia.

constante y sin entender que es un control institucionalizado por la oposición. Es necesaria la instauración de mecanismos que garanticen a la oposición y a sus representantes hacer uso de las máximas posibilidades de control, toda vez que «el interés de las minorías coincide con el del sistema, ya que a aquellas interesa poner de manifiesto aquellas actuaciones de la mayoría que puedan ser valoradas negativamente por el pueblo, en la misma medida en que a la mayoría le conviene mostrar sus aciertos y ocultar sus errores»<sup>278</sup>.

### 1.3 Eficacia

Otro punto que consideramos prioritario (y está íntimamente ligado a lo anterior) es la real eficacia de las comisiones de investigación. Y hemos dicho y reafirmamos que aquella está directamente relacionada con: a) la puesta en marcha del control político; b) con la recopilación de información privilegiada e importante que de otra forma hubiera sido obtener y su valoración; y c) sobretodo, con las consecuencias políticas inmediatas que la labor investigadora tiene al darle seriedad a la materia y, con ello, alejar a la dolosa voluntad de aquellos funcionarios públicos involucrados directamente en los hechos (quienes quizá perseguían un futuro político). Por el contrario, no está vinculada a la simple recopilación de información y menos a futuras acciones judiciales.

Por ello, no estamos de acuerdo con lo sostenido por el Presidente de la República al exigir resultados jurídicos a las comisiones investigadoras, por cuanto éstas no buscan una verdad jurídica sino política:

El presidente de la República, Ollanta Humala, invocó a los miembros de la Comisión especial del Congreso que investigará la pasada gestión de Alan García, que se ponga plazos y trabaje concretamente, pues a veces se establecen muchas expectativas y las cosas terminan como la novela "Al fondo hay sitio".

"Hubiera preferido que las comisiones investigadoras no tengan nombre propio, sino que se dediquen a investigar el delito, pero respetamos plenamente la decisión de la mayoría del Congreso, y los invocamos a

<sup>278</sup> SANCHEZ NAVARRO, Angel. *Control parlamentario y minorías*. En: Centro de Estudios Constitucionales. Revista de Estudios Político, Madrid, 1995, N° 88, p. 231.

terminar en un plazo perentorio, porque de lo que estamos cansados los peruanos es de ver comisiones que se forman hasta las últimas consecuencias y al final terminan dándole un blindaje de impunidad o de confusión".

Así lo señaló el mandatario Ollanta Humala. Durante una breve charla con la prensa, el jefe de Estado, dijo que "tantas cosas se hacen en algunas comisiones, y son tan publicitadas, que ya parecen esa telenovela, *Al Fondo hay sitio*".

Por ende pidió remarcar en la necesidad de tener una fecha de inicio y otra de término "porque a la gente le importan los resultados".

"Hay comisiones que han durado dos o tres años, y al final uno se pregunta, y esto para qué se creó", exclamó el Presidente.<sup>279</sup>

Asimismo, tampoco estamos de acuerdo con lo sostenido por Gustavo Gorriti, al afirmar que la importancia de las comisiones de investigación radica en la información obtenida, en tanto –reiteramos– el efecto político de su conformación unido a la valoración de la data recibida, es lo que permite la limpieza política manifestada en el resultado de las próximas elecciones. Ergo, no es la labor del grupo de trabajo, sino la presión política que aquella acarrea.

La autoridad de una comisión investigadora del Congreso para requerir y ordenar que se le hagan llegar datos que suelen permanecer secretos en otras investigaciones, le proporciona medios extraordinarios de acceso a la evidencia. De hecho la riqueza de muchas comisiones investigadoras no han sido sus conclusiones sino la materia prima, los hechos que consiguieron y que aún esperan el análisis inteligente que les permita marcar el camino de conclusiones irrefutables.<sup>280</sup>

La verdad –al menos para nosotros– tiene razón de ser en el trabajo, es cierto incompleto, negligente a veces, pero transparente del Congreso de la República. Guste o no, aceptado o no, el control político se practica y somete a la administración Pública. Lo malo es la falta de voluntad de perfeccionarlo reglamentariamente en el

---

<sup>279</sup>Diario La República. Humala pide que comisiones investigadoras no terminen como novela 'Al fondo hay sitio', Lima, 15 de setiembre de 2011.

<http://www.larepublica.pe/15-09-2011/humala-pide-que-comisiones-investigadoras-no-terminen-como-novela-al-fondo-hay-sitio>

<sup>280</sup> GORRITI, Gustavo. "Comisiones Investigadoras". Revista Caretas. Lima, número 2325, pp. 26 y 27.

propio seno institucional, y en la carencia de responsabilidad y experiencia parlamentaria.

La prueba del último punto la encontramos en la propia investigación efectuada. De veintisiete (27) informes finales presentados, en los períodos parlamentarios 2001 al 2011, nueve (9) no obtuvieron aprobación alguna. Lo cual generó pérdida de tiempo, fondos públicos, y lo que es peor pone de manifiesto que algunos representantes de la nación no ejercen de manera adecuada el control político en desmedro de los intereses de la comunidad.

**CUADRO N° 38**  
**Informes aprobados/archivados**

Tipo de informe final	Período parlamentario 2001-2006	Período parlamentario 2006-2011
Informes finales por unanimidad	6 (aprobados)	3 (aprobados)
Informes finales por mayoría o minoría	4 (aprobados informes por mayoría)	5 (aprobados informes por mayoría)
Informes finales no aprobados o debatidos	1	3
Informes finales archivados		1
Informes finales rechazados		1
Informes preliminares		2
Sin informe alguno	1	

*Elaboración propia*

*Fuente: Oficina de Trámite Documentario del Congreso de la República*

## 2. Recomendaciones para un mejor procedimiento de la labor de investigación

El artículo 88 del Reglamento del Congreso recoge el mandato constitucional que determina la creación de comisiones de investigación «sobre cualquier asunto de interés público». En dicho contexto establece las reglas de organización y funcionamiento de aquellas. ¿Es dicha normativa idónea? Y en caso de serlo ¿la labor de investigación es desarrollada de forma eficiente?

Dos preguntas que intentaremos responder en esta parte del estudio.

## 2.1 Aprobación de la actividad de investigación

El inciso a) del artículo 88 del Reglamento del Congreso establece que tanto para la admisión a debate como para la aprobación de la conformación de la comisión de investigación, se requiere la votación a favor del treinta y cinco (35) por ciento de los miembros del Congreso<sup>281</sup>. Es decir, deben apoyar la propuesta cuarenta y seis (46) de los ciento treinta (130) congresistas.

Dada la fragmentación política existente en nuestro Congreso dicha cantidad implica un obstáculo para el ejercicio del control por parte de las minorías parlamentarias. No garantiza, bajo ningún aspecto o argumento, la necesaria libertad de acción para siquiera discutir la posibilidad de debatir el pedido de investigación. Si a ello sumamos la validación reglamentaria para que las comisiones ordinarias obtengan prerrogativas de investigación, nos encontramos frente a un escenario en el cual la mayoría parlamentaria (entendida de acuerdo a la realidad parlamentaria como representante del gobierno de turno) puede –sin necesidad de alguna componenda o artimaña política- evitar la investigación especializada por la ventaja numérica *per se*.

Para mejor entender la situación descrita, es preciso graficar el tema por medio de la composición del Congreso actual.

- Co-existen ocho (8) grupos parlamentarios.
- El partido de gobierno y su aliado político ostentan el 41% de la votación.
- La segunda minoría parlamentaria representa solo el 28%.
- En el supuesto que se juntaran la segunda y tercera minoría alcanzarían el 36%, lo cual -si bien supera el límite establecido- presupone una hipótesis que bien podría o no cumplirse en razón de las variables políticas.

---

<sup>281</sup> Artículo 88.- (...)

a) Las Comisiones de Investigación se constituirán por solicitud presentada mediante Moción de Orden del Día. Para su admisión a debate y aprobación sólo se requiere el voto aprobatorio del treinta y cinco por ciento (35%) de los miembros del Congreso. Integrarán la Comisión entre tres y siete Congresistas, propuestos por el Presidente del Congreso, respetando hasta donde sea posible el pluralismo y proporcionalidad de los Grupos Parlamentarios. A fin de garantizar el debido proceso, se evitará que la integren quienes hayan solicitado su constitución.

(...)

**CUADRO N° 39**  
**Grupos políticos**

GRUPO PARLAMENTARIO	NÚMERO DE INTEGRANTES	
Nacionalista Gana Perú	43	33%
Fuerza Popular	36	28%
Acción Popular -Frente Amplio	10	8%
Perú Posible	10	8%
Solidaridad Nacional	9	7%
Unión Regional	8	6%
PPC-APP	7	5%
Concertación Parlamentaria	6	5%

*Elaboración propia*

*Fuente: Portal institucional del Congreso de la República*

Como es de verse la normatividad reglamentaria no favorece el accionar del control, por el contrario lo entorpece. Si realmente existe una voluntad de transparencia frente al electorado y de fiel interés por «Velar por el respeto de la Constitución y de las leyes, y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores»<sup>282</sup>, ésta debería plasmarse en una modificación reglamentaria.

Permitir una mayor participación de las minorías, para la aprobación de una investigación, tan solo por la eficacia de la publicidad de la misma (recordemos que el Congreso no ejerce un control-sanción), establecería un hito que marque el antes de la ausencia de una debida representación parlamentaria por el presente de responsabilidad hacia el elector. En ese sentido, se propone que la admisión a debate corresponda al voto de dos grupos parlamentarios (lo cual asegura la discusión en el Pleno), y que la aprobación de la conformación de comisiones de investigación responda a la votación del veinticinco por ciento (25%) de los miembros.

De otro lado, como hemos señalado en el primer capítulo mediante Resolución Legislativa N° 002-2009-CR, sin que mediara estudio ni debate alguno, el Pleno del Congreso incorporó la frase «A fin de garantizar el debido proceso, se evitará que la integren quienes hayan solicitado su constitución (de la comisión investigadora)». Ratificamos nuestro parecer respecto a la importancia que tiene para la institucionalidad democrática la mayor participación de las minorías parlamentarias

<sup>282</sup> Atribuciones del Congreso. Inciso 2 del artículo 102 de la Constitución Política.

durante la labor de investigación. En ese sentido, resulta importante que quien más conoce la materia participe en su desarrollo. Si se busca que el proceso sea justo: a) el procedimiento debe ser claro y estar taxativamente expuesto; b) el derecho de defensa debe estar asegurado; c) el informe debe estar debidamente motivado; d) debe asegurarse una instancia plural, y e) el agente investigador (que no es otro que un congresista) debe ser competente para conocer el caso. No consideramos que el derecho inherente que ostenta la minoría parlamentaria pueda verse cercenado aduciendo carencia de competencia por haber solicitado la investigación, en tanto aquel pedido responde a la naturaleza de las funciones de todo congresista. Los criterios mínimos de razonabilidad, proporcionalidad, y equidad no se ven mermados por tal hecho.

En ese sentido, se propone la modificación del primer párrafo del literal a) del artículo 88 del Reglamento del Congreso de la República.

**Dice:**

Artículo 88.- El Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público, promoviendo un procedimiento de investigación que garantice el esclarecimiento de los hechos y la formulación de conclusiones y recomendaciones orientadas a corregir normas y políticas y/o sancionar la conducta de quienes resulten responsables, de acuerdo con las siguientes reglas:

a) Las Comisiones de Investigación se constituirán por solicitud presentada mediante Moción de Orden del Día. Para su admisión a debate y aprobación sólo se requiere el voto aprobatorio del treinta y cinco por ciento (35%) de los miembros del Congreso. Integrarán la Comisión entre tres y siete Congresistas, propuestos por el Presidente del Congreso, respetando hasta donde sea posible el pluralismo y proporcionalidad de los Grupos Parlamentarios. A fin de garantizar el debido proceso, se evitará que la integren quienes hayan solicitado su constitución.

**Propuesta:**

Artículo 88.- (...)

- a) Las Comisiones de Investigación se constituirán por solicitud presentada mediante Moción de Orden del Día. Para su admisión a debate se requiere el voto aprobatorio de dos grupos parlamentarios, y para la aprobación sólo se requiere el voto aprobatorio del veinticinco por ciento (25%) de los miembros del Congreso. Integrarán la Comisión entre tres y siete Congresistas, propuestos por el Presidente del Congreso, respetando hasta donde sea posible el pluralismo y proporcionalidad de los Grupos Parlamentarios.

## 2.2 Instalación y elección de Mesa Directiva

El Reglamento, en lo que atañe a la comisiones investigadoras, no prevé un procedimiento de elección de la Mesa Directiva. Debiéndose, aplicar lo dispuesto en el artículo 36 del mismo que exige el respeto al principio de proporcionalidad. Como ya hemos comentado anteriormente, lo dicho no guarda coherencia con la finalidad del control político que no es otro que verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico por parte de la administración pública y corregir las anomalías. ¿Cómo podría un representante de la minoría parlamentaria accionar libremente en tales supuestos? Recordemos que sumado a ello el Presidente del Congreso propone a los integrantes de la comisión.

Por lo expuesto, se considera pertinente agregar como tercer párrafo del inciso a) del artículo 88 el texto siguiente: «Corresponde la Presidencia de la Comisión a un congresista de los grupos parlamentarios representantes de la minoría parlamentaria».

Lo anterior no implicaría una novedad en tanto –como hemos visto- es práctica parlamentaria que las comisiones de investigación, cuando la materia versa sobre acciones o actividades del gobierno, sean presididas por miembros de la oposición. Lo que se propugna es la institucionalización del derecho del ejercicio del control político.

## 2.3 Elaboración y aprobación de Plan de Trabajo

Suele suceder –así lo demuestra la historia parlamentaria- que no exista un orden lógico para el desarrollo de las acciones de la comisión de investigación o aquellas responden a la influencia mediática. Ello afecta severamente la finalidad del control político y –lo que es peor- atenta contra el debido proceso. Un preclaro ejemplo de lo dicho lo encontramos en los pedidos de levantamiento del secreto bancario y de la reserva tributaria. Recordemos que en el caso estudiado en el segundo capítulo se solicitó la información en la segunda sesión sin siquiera haberse iniciado la labor de investigación.

Para evitar mayores distorsiones se considera apropiada la presentación ante la Presidencia del Congreso (y la publicidad) de un Plan de Trabajo que contenga la programación de todas las actividades a ser desarrolladas. Ello sin perjuicio de poderse reprogramar las mismas luego de un debate y aprobación internos, con la correspondiente motivación. Lo reseñado no connota intención alguna de cercenar las atribuciones constitucionales y legales de una comisión de investigación, sino –todo lo contrario- hacer respetar el encargo dado por toda la representación nacional.

Asimismo, en el caso de la utilización de apremios o de las solicitudes de levantamiento del secreto bancario o de la reserva tributaria, y de impedimento de salida del país, coadyuvará a que éstos sean debidamente motivados para su aprobación interna, y posterior justificación ante el Pleno del Congreso (mandante del encargo y última instancia de la labor). Lo anterior, en tanto la inclusión de dichas medidas debe ser consecuencia de las actuaciones derivadas del Plan de Trabajo, y no ser consideradas como una consecuencia inherente al solo hecho de la conformación.

Ahora bien, conocemos que la comisión de investigación estudiada en el segundo capítulo había aprobado un Plan de Trabajo, y aun así se vulneraron procedimientos. Cabe indicar al respecto que dicho documento, al no existir obligación reglamentaria para su elaboración y presentación, solo tenía un carácter referencial. Es más contenía, principalmente, los derechos del grupo de trabajo. La propuesta plantea otorgarle una fuerza vinculatoria y, con ello, darle un instrumento a la sociedad y al Pleno del Congreso que asegure una mayor transparencia a la labor. Cambiar el Plan de Trabajo por circunstancias exógenas al resultado de la investigación – sin la debida

sustentación- será muy difícil por cuanto deberá ser explicado ante el Pleno del Congreso.

Dado lo anterior se busca incorporar como cuarto párrafo del inciso a) del artículo 88 el siguiente tenor: «Para un mejor desarrollo de la labor de investigación, la Comisión aprueba un Plan de Trabajo. Debe ser presentado ante la Presidencia del Congreso dentro de los diez (10) posteriores a la conformación de la comisión, y ser publicado en el portal institucional».

## 2.4 Elaboración y aprobación de reglamento interno

En ocasión de la demanda de amparo, por la afectación al debido proceso parlamentario, presentada por el ex Presidente de la República, Alan García Pérez, contra la «Comisión investigadora multipartidaria encargada de investigar la gestión del gobierno de Alan Gabriel García Pérez, como Presidente de la República, y de formular las recomendaciones quienes cometieron durante su mandato infracciones a la Constitución Política, así como pertinentes para hacer efectiva la responsabilidad de presuntos actos de corrupción y/o delitos económicos y financieros durante el período gubernamental 2011-2016», se hace de conocimiento público el hecho que algunas comisiones de investigación aprueban reglamentos internos.

Para mejor entender, resulta interesante, a fin de explicar este punto, transcribir la parte pertinente de la demanda a la que hemos hecho referencia, en la que se señala la negativa a entregar información a una persona citada a declarar ante el seno del grupo de trabajo.

D.- VIOLACION AL DERECHO A NO SER SOMETIDO A UN PROCEDIMIENTO DISTINTO DEL PREVIAMENTE ESTABLECIDO

(...)

17. En efecto, en el proceso de investigación que me sigue la megacomisión, en el penúltimo párrafo de la citación que se cursara (anexo 1-b), se hace referencia a un denominado “Reglamento interno de la Comisión”, cuyo artículo 21 dispondría el carácter reservado de una serie de documentos y pruebas actuadas o por actuarse. Sin embargo, dicho Reglamento de la Comisión Investigadora no ha sido publicado en el

diario Oficial “El Peruano” ni en la página web del Congreso de la República. Tal omisión de publicidad del Reglamento, si éste existiere, viola el artículo 109 de la Constitución, pues como ha afirmado

Dicha actuación al margen de la Constitución, ha sido reiterado por el congresista Sergio Tejada en su Oficio N° 578-2013-CIMGAGPR/CR de fecha 03 de mayo de 2013 (anexo 1-g), que lejos de enviarnos copia de la publicación del citado Reglamento en el diario Oficial “El Peruano”, solo cita textualmente los artículos 8 y 21 del mismo. Y argumenta que “no se trasgrede las disposiciones del Reglamento del Congreso de la República”. A la fecha, mi persona en condición de investigado no ha tenido conocimiento del texto íntegro del citado reglamento, desconociendo el resto del articulado no citado por el congresista Tejada.

Por otro lado, no solo es que no se ha publicado el citado Reglamento, como tampoco se nos puso en conocimiento de la totalidad de su articulado, sino que además, no se ha establecido que tipo de norma constituye el citado Reglamento<sup>283</sup>.

Como podemos apreciar el citado documento es elaborado con la única finalidad de establecer procedimientos relacionados con el desarrollo de la labor investigadora. En el caso precitado fue para disponer el carácter reservado de la documentación y de las pruebas. Cabe preguntarse ¿es ello necesario? ¿Es legal?

Al respecto es preciso señalar que:

- El inciso a) del artículo 88 del Reglamento del Congreso establece que la información protegida constitucionalmente «sólo es divulgable públicamente en cuanto fuera estrictamente necesario expresarla y comentarla con la finalidad y para justificar la existencia de responsabilidad en el informe de la comisión ante el Pleno del Congreso». Por ende, solo cabe la reserva de dicha documentación.
- El artículo 51 del Reglamento dice que solo se pasa a sesión secreta en el supuesto que se trate «temas que puedan afectar los asuntos de seguridad nacional y orden interno».

<sup>283</sup> GARCIA PÉREZ, Alan. *Demanda de Amparo contra la Comisión investigadora multipartidaria encargada de investigar la gestión del gobierno de Alan Gabriel García Pérez, como Presidente de la República, y de formular las recomendaciones quienes cometieron durante su mandato infracciones a la Constitución Política, así como pertinentes para hacer efectiva la responsabilidad de presuntos actos de corrupción y/o delitos económicos y financieros durante el período gubernamental 2011-2016*. Lima, 2013. Expediente N° 01-4923-2013-0-1801-JR-CI-05, pp. 14 y 15.

- El artículo 44 de la misma norma estipula que «El Reglamento del Congreso es el Reglamento de la Comisión Permanente y de las demás Comisiones, en lo que les sea aplicable».
- El artículo 35 del Reglamento del Congreso dice que existen cuatro clases de comisiones: a) comisiones ordinarias; b) comisiones de investigación; c) comisiones especiales; y d) comisión de ética parlamentaria.

Determinando que las comisiones de investigación gozan de las prerrogativas y las limitaciones señaladas en el artículo 97 de la Constitución Política y el Reglamento.

En dicho contexto, las comisiones de investigación solo deben mantener reserva en el caso de: a) información constitucionalmente protegida (siempre y cuando no corresponda al solicitante), y b) asuntos de seguridad y orden interno. Negar la revisión de otro tipo de data, implica limitación a lo dispuesto en la legislación vigente, y es producto del criterio de oportunidad política. Y afecta el desarrollo justo e idóneo de la investigación. Más aún si el Reglamento del Congreso no establece la posibilidad que cada comisión de investigación elabore y apruebe un reglamento interno.

Una prueba de lo anterior la encontramos en la respuesta dada por la precitada comisión investigadora ante el pedido efectuado por el demandante para revisar la documentación recopilada por el grupo de trabajo. Se pone de manifiesto la prohibición expresa para que la persona requerida en razón a su vinculación a la materia investigada conozca las implicancias de la misma.

Asimismo, le informo que el acervo documental, las manifestaciones recogidas, los avances de la investigación, los hallazgos detectados, las informaciones y/o documentos solicitados por la comisión, tienen carácter reservado. Esta reserva, de acuerdo con el Reglamento Interno de la Comisión (artículo 21) se mantiene hasta la presentación del Informe Final al Pleno del Congreso.<sup>284</sup>

---

<sup>284</sup> Corte Superior de Justicia de Lima. Quinto Juzgado Especializado en lo Constitucional, ob. cit., p. 21.

Por lo anterior, no compartimos lo señalado por el Juez del Quinto Juzgado Especializado en lo constitucional, que señaló (en el proceso judicial antes referido) que «el denominado “reglamento” de la comisión puede ser considerado como una guía metodológica para un mejor desarrollo de su trabajo...». <sup>285</sup> Por el contrario consideramos que la aprobación de los denominados Reglamentos Internos no es más que una argucia para desconocer –en algunos casos- los derechos fundamentales de los involucrados en favor de la coyuntura política.

En este caso, también creemos que lo último tiene razón de ser en la falta de un asesoramiento adecuado, que deviene de la contratación de asesores sin experiencia del quehacer parlamentario.

## 2.5 Publicidad de las sesiones

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

No obstante lo anterior, cabe la posibilidad de establecer la reserva de las sesiones en defensa de bienes y derechos constitucionalmente protegidos. Y esa es la postura recogida por el Reglamento del Congreso al señalar que aquellas son reservadas.

No cabe la menor duda que lo anterior responde también a la necesidad de resguardar la funcionalidad de la labor. De poco o nada serviría que las actuaciones o las decisiones que internamente se adopten sean de conocimiento público en aquellas materias que el grupo de trabajo considere son sensibles y de vital importancia para el

---

<sup>285</sup> Idem, p. 13.

buen fin de la investigación. Por ejemplo, de aprobarse en una de las sesiones solicitar al juez penal la incautación de documentos –dada la reiterada negativa a entregarlos– es más que probable que éstos sean retirados del domicilio luego de conocerse dicha decisión mediante la señal televisiva del Congreso.

Ahora bien, ante la obligada falta de información a la ciudadanía y a los medios de prensa, es preciso traer a colación la mención que anteriormente hemos hecho sobre el «figuretismo político». Conducta novedosa por medio de la cual, en la búsqueda de réditos políticos, sea durante la sesión o una vez concluida ésta, algunos parlamentarios prestan declaraciones a los medios de comunicación para informar algunas incidencias de lo sucedido, o para dar opiniones sobre la materia de investigación, pese a la reserva de las sesiones. La misma que resulta sumamente perjudicial para la propiedad de la actuación de una comisión de investigación, en tanto puede llevar a la desinformación y a generar conflictos innecesarios, o –lo que es peor– ocasionar la invalidez de todo lo actuado por haberse adelantado opinión o vulnerado los derechos constitucionales y fundamentales de los citados a declarar, o por haberse «filtrado» el informe preliminar o final. Prueba de lo anterior es recogida por el Diario El Comercio, con el siguiente tenor: «Los presidentes de comisiones investigadoras del Congreso deberían caracterizarse por ser muy parcos, sin embargo suelen hablar –casi siempre– más de la cuenta. Y encima cada uno de ellos no concibe su trabajo fuera de la vista, vitrina e impacto de los medios»<sup>286</sup>.

Dicho contexto, -además de lo ya mencionado- también perjudica la imagen del Congreso al generarse un entorno propio de un espectáculo circense<sup>287</sup> (mayormente provocado por las noticias periodísticas que se difunden). Por ejemplo, puede ser que la materia investigada sea también de conocimiento del Poder Judicial y que una de las partes del proceso judicial sea llamada a declarar pese al secreto sumario. Una opinión de alguno de los miembros de la comisión sobre lo declarado puede entorpecer la labor judicial, y los titulares de los distintos diarios ocasionar réplicas y

<sup>286</sup> PAREDES CASTRO, Juan. *¿Quién pone el circo? Comisiones sin protocolo I y II. El error de poner todo en la vitrina mediática*. Diario El Comercio, 19 de diciembre de 2013, p. A6.

<sup>287</sup> "(...) Las comisiones Tejada, Zevallos y García Belaunde desearían pasar a la historia parlamentaria del país con más nueces que ruidos. Lamentablemente, la tendencia que parece marcar la performance de cada uno de ellos es de más ruidos que nueces. Más temprano que tarde, si no son ellos quienes ponen el circo acabarán siendo parte del circo. Dios quisiera poner de su lado otra cosa: una suerte reivindicativa de su trabajo fiscalizador". *Ibidem*.

dúPLICAS que solo conseguirían mayor «figuRETISMO político». Como vemos este tipo de conducta no es nada más que un círculo vicioso.

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

Asimismo, el Reglamento del Congreso no contiene norma alguna sobre las sanciones a ser aplicadas ante las vulneraciones a la obligación de no divulgar información privilegiada. Por dicha razón, es preciso incorporar al texto reglamentario de forma expresa la mencionada obligación, no solo por técnica legislativa ante el vacío de la norma, sino para poder hacer efectivos el inciso g) del artículo I<sup>288</sup>, el inciso c) del artículo II<sup>289</sup> del Reglamento del Código de Ética Parlamentaria, y los artículos 2<sup>290</sup> y 14<sup>291</sup> del Código de Ética Parlamentaria, que establecen que la conducta parlamentaria debe responder al principio de responsabilidad, y a la obligación de respetar el marco legal establecido en el Reglamento del Congreso, estando sujeto a la imposición de sanciones (desde una recomendación pública hasta la suspensión).

<sup>288</sup> Artículo I.- Principios Generales de la Conducta Ética Parlamentaria

Los Congresistas de la República, en el ejercicio de sus funciones, se conducirán de acuerdo a los principios que se encuentran regulados en el Código de Ética:

(...)

g) Responsabilidad: Exige disposición y diligencia en el cumplimiento de sus actos funcionales, de servicio y/o en las tareas encomendadas. Implica también el deber de responder sobre las consecuencias de su conducta pública y aquella privada que perjudique al congreso o a los congresistas como institución del Estado.

(...).

<sup>289</sup> Artículo II.- Conducta Ética Parlamentaria

(...)

b) El Congresista debe actuar comprometido con los valores que inspiran al Estado Democrático de Derecho; respetando el marco establecido por la Constitución Política del Estado, el Reglamento del Congreso, las leyes, el Código de Ética Parlamentaria y el presente Reglamento.

<sup>290</sup> Artículo 2.- El Congresista realiza su labor conforme a los principios de independencia, transparencia, honradez, veracidad, respeto, tolerancia, responsabilidad, democracia, bien común, integridad, objetividad y justicia. El principio de la independencia debe entenderse dentro de la lealtad al grupo político a que pertenezca.

<sup>291</sup> Artículo 14.- Según la gravedad de la falta, por infracción del presente Código se impondrán las siguientes sanciones:

a) Recomendación pública.  
b) Amonestación escrita pública.  
c) Amonestación escrita pública con multa.  
d) Recomendación al Pleno de la suspensión en el ejercicio del cargo y descuento de sus haberes desde tres hasta ciento veinte días de legislatura.

(...)

Por lo expuesto, se propone la modificación del quinto párrafo del literal a) del artículo 88 del Reglamento del Congreso, y la incorporación de un sétimo párrafo, con el texto siguiente:

**Dice:**

Artículo 88.- El Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público, promoviendo un procedimiento de investigación que garantice el esclarecimiento de los hechos y la formulación de conclusiones y recomendaciones orientadas a corregir normas y políticas y/o sancionar la conducta de quienes resulten responsables, de acuerdo con las siguientes reglas:

a) (...)

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

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

**Propuesta:**

Artículo 88.- (...)

La información relativa a la intimidad, honra o dignidad de las personas y el levantamiento de la reserva tributaria o del secreto bancario, y la referida a procesos judiciales en trámite, sólo habilitan a la obtención de información por

las Comisiones Investigadoras del Congreso. La información protegida constitucionalmente obtenida por las Comisiones Investigadoras sólo es divulgable públicamente en cuanto fuera estrictamente necesario expresarla y comentarla con la finalidad y para justificar la existencia de responsabilidad en el informe de la comisión ante el Pleno del Congreso.

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

Los congresistas miembros de la comisión investigadora, así como los asesores y trabajadores del Congreso que tengan acceso a información secreta, reservada, confidencial o referida a procesos judiciales en trámite, tienen la obligación de que ella no sea divulgada, bajo responsabilidad.

## **2.6 Comparecencia obligatoria al seno de la comisión.**

De conformidad al artículo 166 del Código Procesal Penal, la declaración del testigo debe versar «sobre lo percibido en relación con los hechos objeto de prueba», y no sobre conceptos u opiniones. Sin perjuicio que el inciso 5 b) del artículo 352 estipula que la propuesta de testimonio debe ser pertinente, conducente y útil. En el caso de la investigación parlamentaria, el origen de aquella –en la práctica– tiene dos vertientes: a) la materia es puesta en agenda por una denuncia periodística, con el consecuente pedido congresal mediante la presentación de una moción de orden del día; o b) es producto de la labor de control y fiscalización de un despacho parlamentario o de una comisión ordinaria. Ergo, sea cual sea el caso, como ya lo hemos expresado en párrafos anteriores, prima el costo de oportunidad político y con aquel la valoración subjetiva de los hechos para el desarrollo de la labor.

Lo anterior se pone de manifiesto en la elaboración de la lista de personas a ser citadas a declarar: a) los presuntamente involucrados; b) los familiares de los presuntamente involucrados; c) las personas que señala la prensa; d) las personas sindicadas por quienes se presentan a declarar, entre otros casos. Por ende, si el criterio de invitación –reiteramos en la práctica– no responde a un estudio o análisis,

cabe preguntarse ¿cuál es la naturaleza de dicho testimonio, por cuanto puede no ser pertinente o útil dada el posible conocimiento indirecto?

Sobre el tema el Código Procesal Penal ha considerado en el artículo 158 los testigos de referencia, que conocen información por medio del dicho de quienes estuvieron en el lugar de los hechos, y cuyo testimonial debe ser corroborado para que recaiga sobre el imputado una medida coercitiva. Cabe preguntarnos, entonces, si el encargado de administrar justicia y el titular de la acción penal, no admiten la validez per se de dichos testimoniales ¿por qué una comisión investigadora exige la presencia de dichos testigos de grado o fuerza? ¿Por qué *a priori* toma como ciertas sus futuras declaraciones? Este punto lo veremos más adelante.

Mal puede ser una razón para citar a declarar a alguien por el simple hecho que su nombre aparezca en los medios de prensa o que sea mencionado por un invitado. Si en el contexto de la investigación dicha persona no está involucrada no se le debe citar a brindar testimonio, y mucho menos pesquisar en su vida privada solicitando información privilegiada. Hay quienes pueden decir que lo dicho restringe el espectro de la labor investigadora. Al respecto, solo cabe decir que la investigación parlamentaria –propiamente dicha- implica la sistematización de actividades para la adquisición de conocimientos y posterior evaluación; bajo aspecto alguno permite la polarización.

¿Por qué hacer esa distinción? La razón es puntual. Es el interés público el motor de la investigación, por ende, las hipótesis de trabajo (y la labor misma) no se centran en individualidades (menos en personas) sino en hechos, en acciones, en conductas que han afectado o afectan a aquel. Hacer lo contrario es una preocupación de la oposición y no de la minoría.

De lo anterior se denota que mal puede hacerse mención a la existencia de «investigados». Dicha calidad no condice con la finalidad de estos grupos de trabajo, y es producto de la mala praxis que ha imperado últimamente sea por la inexperiencia del personal contratado especialmente para las comisiones de investigación, sea por intereses políticos, o por la presión mediática. Sobre lo último, suele propiciarse dicho término con la finalidad de generar en la opinión pública una animadversión contra el

gobierno (ese sí investigado). No hay investigados, hay hechos investigados. Por ello debe citarse a declarar a los involucrados en aquellos; así como solicitarles documentación que pudiera coadyuvar a la investigación. De ahí que no se presenta la eventualidad que los invitados a declarar pasen de citados a investigados, y luego a acusados; ello en puridad no puede darse y menos ser convalidado.

Por ello, compartimos lo expuesto por el juez constitucional que conoció la precitada demanda de amparo presentada por Alan García Pérez al señalar que:

Es cierto que el Congreso de la República tiene facultades para investigar temas relaciones con el interés público, pero aceptar la tesis de que cualquier persona puede ser investigada por la sencilla razón de haber sido Presidente de la República, Congresista, Ministro, etc., no resiste mayor análisis en tanto en nuestro sistema jurídico se presume la actuación lícita de los funcionarios públicos y la presunción de inocencia (...) <sup>292</sup>

Se desconoce que el control político, busca la verificación de la actuación del gobierno y otros poderes públicos para brindar información al Pleno del Congreso y a la opinión pública, para y únicamente producir responsabilidad política. Y es por ello que, principalmente, se dirige a investigar el cumplimiento idóneo del ejercicio del cargo público.

Hay quienes podrían decir que lo dicho «entorpece» la labor e impide definir un contexto adecuado para delimitar el rumbo de la investigación. En dicho supuesto, solo es factible señalar que a través de las comisiones investigadoras no se busca perseguir a las personas (menos sancionar) sino hacer comprobar el cumplimiento de la ley, y hacer de conocimiento público las irregularidades que se vulneran, para propiciar la paralización de las mismas. Por ello, no puede confundirse a la labor de investigación parlamentaria con el desarrollo de un procedimiento administrativo sancionador, en el cual sí es exigible la posibilidad de los acusados de presentar descargos.

---

<sup>292</sup> Corte Superior de Justicia de Lima. Quinto Juzgado Especializado en lo Constitucional, Resolución 15, 19 de setiembre de 2013, Expediente N° 014923-2013-0-1801-JR-CI-05, p.17.

De acuerdo al Reglamento del Congreso los obligados a comparecer son las autoridades, los funcionarios, y cualquier persona. Por ende, deben asistir todo tipo de empleado público, y las personas naturales y jurídicas (a través de su representante legal), quienes se presentarán en sesión reservada en resguardo de sus derechos fundamentales.

Lo último está garantizado por el inciso b) del artículo 23 del mismo cuerpo legal que expresamente señala que es deber de los congresistas «cumplir y hacer cumplir la Constitución Política» y respetar el Reglamento del Congreso. Razón por la cual, nuevamente, las posibles vulneraciones devienen por temas *intuitio personae*. ¿Será por inexperiencia, o presión mediática? La respuesta creemos debe ser evaluada en cada caso, y de acuerdo a la importancia que se brinde socialmente al interés público involucrado. Como aquel también es determinado caso por caso, y está demostrado que su valoración depende de la importancia que le haya dado la prensa en sus titulares, también consideramos que el problema solo tendrá solución cuando exista una real institucionalidad en el ámbito público, y se tome conciencia de la real dimensión del control político y sus mecanismos. Por ello, se sigue creyendo pertinente la aprobación de la propuesta efectuada anteriormente, para incorporar expresamente la posibilidad de aplicar sanciones a los congresistas que incumplan lo establecido.

Retornando al tema del respeto a los derechos fundamentales. A los comparecientes no se les debe solicitar información que no esté vinculada a la materia de investigación. Como, por ejemplo, temas relacionados con aspectos propios de su intimidad personal que no conciernan a la investigación. Hacerlo sin necesidad –por más reserva de la sesión- solo perturba la labor, y denota una persecución ajena al control político. Para este tipo de casos resulta útil la previsión de la compañía de un letrado; éste si bien no puede participar de la sesión –menos contestar- tiene como función vital aconsejar al citado en sus derechos.

Sumado a lo anterior, recordando que la investigación debe centrar su atención en los hechos expuestos en la Moción de la Orden del Día que le dio origen, el texto del inciso d) artículo 88 no responde adecuadamente a ello, sin perjuicio que no facilita la obtención de información.

Al indicar que el citado (a nuestro entender invitado) debe tan solo conocer los «datos necesarios» del apercibimiento y «las responsabilidades en que puede incurrir en caso de resistencia», no se brinda la oportunidad al primero de: a) conocer las razones por las que está siendo invitado a declarar (de poco o nada importa formalmente las especulaciones que pueda haber hecho la prensa o las declaraciones dadas por algunos miembros de la comisión); b) preparar su presentación (si no conoce la temática de la investigación mal puede compilar la data necesaria que le ayude en su declaración); y (c) entregar la documentación que consideren pertinente (siendo las sesiones de carácter reservado mal se puede saber las implicancias de la investigación y por ello tener conocimiento de la temática. Tener el detalle de los hechos que se están investigando coadyuva a que la persona tenga la capacidad de deslindar responsabilidad en su declaración o comprobar su no participación por medio de documentación).

Por lo anterior, se considera importante incorporar, lo siguiente: a) lugar y hora de la citación; y b) indicación de la materia sobre la que debe versar la investigación.

En este punto, utilizamos como ejemplo el requerimiento enviado al ex Presidente de la República, por la «Comisión investigadora multipartidaria encargada de investigar la gestión del gobierno de Alan Gabriel García Pérez, como Presidente de la República, y de formular las recomendaciones quienes cometieron durante su mandato infracciones a la Constitución Política, así como pertinentes para hacer efectiva la responsabilidad de presuntos actos de corrupción y/o delitos económicos y financieros durante el período gubernamental 2011-2016». No se le citó en forma clara y específica al señalar la frase *entre otras cuestiones* para indicar los temas sobre los que debía declarar.

(...) se le cita para que responda, entre otras cuestiones, a lo siguiente:

- Su presunta participación, intervención, aquiescencia u omisión intencional en el Caso Business Track, específicamente respecto de las supuestas presiones políticas que se habrían producido en torno del caso.

- Su presunta participación, intervención, aquiescencia u omisión intencional en la emisión de decretos de urgencia y decretos supremos referidos a programas y/o proyectos de agua y saneamiento, SEDAPAL, Agua Para Todos, en el período en el que ocupó la Presidencia de la República (2006-2011).
- Sus antecedentes empresariales, así como sus bienes, rentas y patrimonio.
- Presuntas irregularidades en la concesión de indultos y conmutaciones de penas, durante su gestión como Presidente de la República.
- Presunta responsabilidad de funcionarios subordinados a usted en la Presidencia del Consejo de Ministros, Ministerio de Vivienda, SEDAPAL, FONAFE, Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia, o vinculados con la Comisión de Gracias Presidenciales en el proceso de indulto a José Enrique Crousillat u otras personas.<sup>293</sup>

La ausencia en el Reglamento de lo propuesto no implica la inexistencia en el texto vigente de las condiciones idóneas para que el citado conozca la materia investigada, pero si permite que sea por falta de experiencia o por voluntad política el personal de la comisión opte por la ambigüedad al momento de emitir el oficio. Es preferible, entonces, una redacción taxativa para este tipo de casos, para una mejor defensa de los derechos fundamentales de los citados a declarar.

De otro lado, se requiere que aquellos estén directamente involucrados en la materia de investigación, y que su presencia responda a los frutos de la investigación, y no a factores exógenos a la misma. Y, si bien el reglamento indica expresamente la obligación de comparecer, entendemos que en razón de la tecnología existente, la presencia física puede reemplazarse por comunicación en línea o por video conferencias.

No obstante lo anterior, se considera pertinente incorporar al texto (lo que ya la práctica parlamentaria permite) la posibilidad que la persona citada pueda posponer su presencia, por una sola oportunidad. Esta eventualidad sería aceptada si media una causal justificada y comprobable. Debemos recordar que el Reglamento dispone que la inmediata conducción por la fuerza pública o la orden de caso de ausencia, y cabe

---

<sup>293</sup> Corte Superior de Justicia de Lima. Quinto Juzgado Especializado en lo Constitucional, op. cit. p. 19.

la posibilidad que dicha persona se encuentre hospitalizado o fuera del país. Si bien la razón, la lógica y la práctica parlamentaria disponen la postergación es preferible que ello esté regulado.

En se sentido, se propone la modificación del literal c) del artículo 88 del Reglamento del Congreso, con el tenor siguiente:

**Dice:**

Artículo 88.- El Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público, promoviendo un procedimiento de investigación que garantice el esclarecimiento de los hechos y la formulación de conclusiones y recomendaciones orientadas a corregir normas y políticas y/o sancionar la conducta de quienes resulten responsables, de acuerdo con las siguientes reglas:

(...)

c) Los requerimientos para comparecer se formularán mediante oficio, cédula o citación pública, deben constar los datos necesarios para que el citado conozca del apercibimiento y de las responsabilidades en que puede incurrir en caso de resistencia. El requerimiento a las personas jurídicas se entenderá dirigido a quien sea su representante legal.

**Propuesta:**

Artículo 88.- (...)

c) Los requerimientos para comparecer se formularán mediante oficio, cédula o citación pública, suscritos por el Presidente de la Comisión. Debe señalarse el lugar, hora de la citación, y la materia sobre la cual debe versar la declaración; así como los datos necesarios para que el citado conozca del apercibimiento y de las responsabilidades en que puede incurrir en caso de resistencia. El requerimiento a las personas jurídicas se entenderá dirigido a quien sea su representante legal.

Los citados a comparecer en el supuesto que medien causales justificadas y comprobables, pueden solicitar, por única vez, se señale nueva fecha y hora para prestar su declaración.

## 2.7 Obtención de información

La obtención de data idónea y oportuna es fundamental para el buen término de la investigación. Más aún si la conformación de este tipo de comisiones responde a la necesidad, en virtud del interés público de la materia, de conseguir información privilegiada que de otro modo sería dificultoso obtener en otras instancias. Además no puede dejar de mencionarse que al ser un mecanismo de control dirigido a las minorías para supervigilar el accionar del Poder Ejecutivo y la administración Pública, la legislación (en este caso el Reglamento) debe potenciar sus atribuciones en el intento que no se presenten obstáculos para conseguirla. Ello a fin que la data que (generalmente) el gobierno maneja de forma reservada sea de conocimiento de la representación nacional. Por ello, la razón de ser este tipo de control deviene de la autonomía parlamentaria<sup>294</sup>.

En ese sentido, la entrega de documentación y los testimonios de personas involucradas en la materia de investigación constituyen instrumentos valiosos para tal fin. Sin éstos últimos la razón de ser estos grupos de trabajo devendría en nula, en tanto carecerían de las facultades suficientes para hacer un trabajo efectivo y eficaz. Como hemos afirmado anteriormente, las comisiones de investigación constituyen mecanismos de control político cuya finalidad es el acopio y valoración de información, que permita que el Pleno del Congreso adopte una decisión<sup>295</sup>.

En ese sentido tienen un carácter multifuncional que permite que el Congreso promueva otras acciones de control, como pueden ser: la moción de censura, la interpelación, preguntas; o también servir de base para la elaboración de proyectos de ley, o para la función de dirección política. Bajo ningún aspecto constituyen una primera instancia instructora, por cuanto el Reglamento del Congreso –en sus artículos 82 al 92- establece la autonomía de cada uno de los mecanismos de control político. Por ejemplo, la facultad de denunciar constitucionalmente a los funcionarios

---

<sup>294</sup>No significa que las comisiones investigadoras sea autónomas sino que su conformación y sus potestades singulares tiene origen en aquella. Por eso son nombradas por el Pleno del Congreso.

<sup>295</sup>Sea ésta en favor de lo ya actuado por la administración o para articular procedimientos de responsabilidad, luego de comprobar si se ha cumplido o no con los parámetros ideales.

públicos señalados en el artículo 99 de la Constitución Política no depende de una previa investigación parlamentaria.

### 2.7.1 Pedidos de información

La posibilidad de solicitar información relevante para el quehacer parlamentario, constituye un derecho inherente a la naturaleza del Parlamento y, por ende, al cargo de congresista; conformante por tanto del Estatuto Parlamentario. Así lo reconoce también la legislación comparada; un ejemplo preclaro lo encontramos en el artículo 144 del Reglamento de la Cámara de Diputados del Parlamento de la República italiana:

1. Las Comisiones podrán, en las materias de su competencia, disponer, de acuerdo con el Presidente de la Cámara, indagaciones cognitivas destinadas a procurarse noticias, informaciones y documentos útiles a las actividades de la Cámara.
2. En las sesiones dedicadas a estas indagaciones, las Comisiones podrán invitar a toda persona que esté en condiciones de suministrar elementos de juicio útiles para los fines de la indagación.
3. La indagación concluirá con la aprobación de un documento que dé cuenta de los resultados obtenidos.
4. De las sesiones de las Comisiones se redactará, además del acta, una reseña taquigráfica, a menos que la Comisión acuerde otra cosa.
5. Si también el Senado de la República ha acordado una indagación sobre la misma materia, el Presidente de la Cámara podrá promover los acuerdos oportunos con el Presidente del Senado a fin de que las Comisiones de las dos Cámaras del Parlamento procedan conjuntamente.

Por su parte nuestro ordenamiento jurídico, en el artículo 96 de la Constitución Política<sup>296</sup> y el inciso b) del artículo 22 del Reglamento del Congreso de la República<sup>297</sup>, también lo reconoce. Tan es así que el artículo 1 del Texto Único

---

<sup>296</sup> Artículo 96. - 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, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, a los Gobiernos Regionales y Locales y a las instituciones que señala 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.

<sup>297</sup> Derechos Funcionales  
Artículo 22. Los Congresistas tienen derecho:

Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Decreto Supremo N° 043-2003-PCM, las comisiones investigadoras pueden conocer información secreta, confidencial y reservada, estipula que «El derecho de acceso a la información de los Congresistas de la República se rige conforme a lo dispuesto por la Constitución Política del Perú y el Reglamento del Congreso».

Puede, entonces, todo congresista a título personal solicitarla, o una comisión ordinaria puede requerir la data que estime necesaria<sup>298</sup>. Debiendo la administración pública responder sin dilación. Estableciendo, a su vez, el artículo 87<sup>299</sup> del Reglamento los mecanismos a ser aplicados en caso de incumplimiento en la entrega (presencia de la autoridad en el Congreso); y señalando expresamente que no se puede 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 (...)».

Por lo que nos encontramos frente a un derecho de la representación nacional, que le corresponde en razón de la elección popular a la que debe responder. Crear obstáculos que impidan que el congresista ejerza la función encargada afecta directamente al elector al negársele el derecho a elegir. Ergo, los pedidos de información deben responder únicamente al ejercicio de la función – no por intereses personales- y, en tal sentido, cabe la posibilidad de una intrusión respecto de derechos constitucionalmente protegidos.

---

b) A pedir los informes que estimen necesarios a los órganos del Gobierno y de la Administración en general y obtener respuesta oportuna de ellos, en ejercicio de la facultad que les concede el artículo 96 de la Constitución Política.

<sup>298</sup>Todo tipo de información: de la administración pública, de la academia, de la sociedad civil, entre otras; con excepción de la data sobre procesos judiciales en trámite.

<sup>299</sup>Solicitud de información a los ministros y la administración

**Artículo 87.** 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 demás organismos del sector público, los informes que estime necesarios para el ejercicio de su función. 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

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 días posteriores el Ministro no responde, la Mesa Directiva procede a la reiteración del pedido. Transcurridos siete días después de la reiteración, el Ministro o el funcionario requerido está obligado a responder personalmente, según corresponda y lo determine el Consejo Directivo, ante el Pleno o ante la comisión ordinaria, vinculada con el asunto motivo del pedido. Mensualmente, se publica la relación de los Ministerios o entidades de la administración que hubieren incumplido con responder.

Los Vicepresidentes del Congreso no firmarán los oficios que contengan pedidos de información que no se refieran a asuntos de interés público y de utilidad para el ejercicio de la función de Congresistas. Tampoco procederán 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 boletín trimestral especial, que también difunde las preguntas, respuestas y repreguntas producidas en las estaciones de preguntas y respuestas del último trimestre.

### ¿Cuál es la diferencia con lo preceptuado en el caso de las comisiones investigadoras?

Para este caso en particular, los constituyentes optaron por otorgar a estos grupos de trabajo poderes específicos<sup>300</sup>. En nuestro ordenamiento jurídico, el artículo 97 de la Constitución Política establece que gozan de los mismos apremios de la administración de justicia para la obtención de cualquier información. Pudiendo - además- solicitar el levantamiento del secreto bancario y el de la reserva tributaria. Marco constitucional que es regulado, por el artículo 88 del Reglamento del Congreso, en el sentido que «las autoridades, los funcionarios y servidores públicos y cualquier persona, están en la obligación de comparecer ante las Comisiones de Investigación y proporcionar a éstas las informaciones testimoniales y documentarias que requieran». Lo cual implica que la investigación parlamentaria tiene su sustento en información documentada y en la declaración de personas.

Lo anterior pretende potenciar el campo de acción a estos grupos de trabajo, por medio de mecanismos idóneos de obtención de información. En tanto ésta última (si es suficiente y de calidad) es necesaria para el buen término de aquellos.

Así, en mérito de una labor investigadora efectiva y eficaz, las diferencias en el tratamiento regulatorio se centran en los siguientes puntos:

#### a) Solicitud de documentación

A diferencia de los pedidos efectuados a nivel individual por parte de los congresistas, en el marco de una investigación el Reglamento se limita a establecer que las autoridades, funcionarios y servidores públicos y cualquier persona están en la obligación de proporcionar los documentos que se requiera. En ninguna parte del texto se indica el plazo de entrega, lo cual

---

<sup>300</sup> En la legislación comparada, por ejemplo, se dan los siguientes casos: a) el artículo 68 de la Constitución de Grecia dispone facultades judiciales procesales para la adquisición de pruebas; b) en Portugal a través del artículo 181 de su Constitución se establece que en caso de la negativa a comparecer se aplican las disposiciones penales pertinentes; y c) el artículo 82 de la Constitución dispone que gozan de los mismos poderes que los jueces y Tribunales.

dificulta la aplicación de los apremios de allanamiento de domicilio e incautación al generarse inseguridad respecto al momento de su solicitud.

Las comisiones de investigación, en los últimos tiempos, han venido aplicando lo dispuesto en el artículo 87 del Reglamento por cuanto aquel señala plazos e incluso posibilita en el caso de incumplimiento la respuesta personal ante la comisión ordinaria solicitante o ante el Pleno del Congreso. Consideramos que, pese a que el derecho de información es inherente a la función parlamentaria, la solución encontrada no permite el pleno desarrollo de este mecanismo de control político. Supongamos que persista la negativa de la entrega de documentación. ¿Cómo suple la presencia de dicho funcionario público la ausencia de la documentación? De otro lado, si el artículo 87 (en virtud al artículo 96 de la Constitución Política) solo hace mención a los pedidos efectuados a los ministros y a la administración pública ¿qué pasa con los particulares?

Basándonos en lo anterior resulta pertinente incorporar en la norma reglamentaria:(i) una disposición sobre el plazo de entrega de documentación por parte de las entidades de la administración pública y las personas naturales o jurídicas. Éste debe ser no mayor de siete (7) días útiles, y prorrogable en forma excepcional por cinco (5) días útiles adicionales;(ii) para asegurar la legitimidad del mismo, el requerimiento debe ser realizado por el Presidente de la Comisión Investigadora por escrito fundamentado y preciso (en tanto en la práctica, últimamente, lo han venido haciendo los asesores de la comisión).

Finalmente, y no por ello menos importante, para el caso de las solicitudes de información referidas a procesos judiciales en trámite, debe señalarse en el reglamento que es de aplicación lo establecido en el inciso 4 del artículo 139<sup>301</sup> de la Constitución Política, y el principio de colaboración entre Poderes. Ello por cuanto han sido múltiples los inconvenientes en razón de la

---

<sup>301</sup>Artículo 139 Son principios y derechos de la función jurisdiccional:

4. La publicidad en los procesos, salvo disposición contraria de la ley.

Los procesos judiciales por responsabilidad de funcionarios públicos, y por los delitos cometidos por medio de la prensa y los que se refieren a derechos fundamentales garantizados por la Constitución, son siempre públicos.

negativa del Poder Judicial a hacer entrega de la información que se encuentra en etapa de secreto sumario.

Tomemos como ejemplo, el accionar de la «Comisión Investigadora encargada de investigar los hechos relacionados por la supuesta existencia de una red de interceptación telefónica», que solicitó al 34 Juzgado Penal la remisión de pruebas de un proceso judicial en trámite.

## 22.1 ACCIONES DE LA COMISIÓN

(...)

Pese a las diferentes solicitudes que la Comisión ha cursado desde el 25 de enero del 2009, hasta la fecha del cierre del informe final, el Poder judicial no remitió las pruebas que obran en el proceso signado con el número 527-09, considerando que esta actitud afecta facultades y prerrogativas del Primer Poder del Estado y de las Comisiones Investigadoras del Congreso de la República.<sup>302</sup>

El grupo de trabajo en la certeza que sus prerrogativas de investigación estaban siendo minusvaloradas denunció a la magistrada ante la Oficina de Control de la Magistratura, pese a la etapa de actuación de pruebas. En este caso, consideramos no cabe mayor comentario.

## 22.3 QUEJA ANTE LA OCMA

Con fecha 25 de enero con oficio N° 157-2009-CIIT/CR (Anexo 22.4) se solicitó al 34° Juzgado Especializado en lo Penal-Reos en Cárcel a cargo de la doctora María Martínez Gutiérrez, la remisión de la copia de la denuncia penal remitida por la Fiscalía sobre los seguidos contra Manuel Elías Ponce Feijoo y otros por el delito de Interceptaciones Telefónicas y otros en agravio del Estado y otros signada con el expediente N° 527-2009, de igual modo se solicitó una copia de todos los dispositivos electrónicos incautados. Hecho que la Juez encargada ha resuelto declarando NO HA LUGAR.

<sup>302</sup> Congreso de la República. Comisión Investigadora encargada de investigar los hechos relacionados por la supuesta existencia de una red de interceptación telefónica. *Informe final en mayoría*, p. 304.

Nuevamente con oficio N° 191-2009-CIIT (**Anexo 22.5**) se vuelve a reiterar el pedido, resolviendo nuevamente NO HA LUGAR EL PEDIDO; con oficio N° 382-CIIT/CR (**Anexo 22.6**) por tercera vez se reitera el pedido, pero esta vez con la salvedad que no se entregará por estar reservada a la diligencia de visualización y que una vez concluida **podría ser remitido a esta Comisión**. Con oficio N° 388-2009-CIIT/CR (**Anexo 22.7**) se vuelve a reiterar el pedido de las copias de los dispositivos electrónicos incautados y otros, no resolviendo la juez en la resolución que su Judicatura emitió con fecha 24 de abril.

Con Oficio N° 434-2009-CIIT/CR (Anexo 22.8) de fecha 30 de junio se vuelve a reiterar por vez consecutiva que el 34° Juzgado Penal remita a la Comisión en forma progresiva copia de toda la información almacenada en los dispositivos electrónicos incautados a los procesados, esta vez después de varias negativas emitidas por el despacho de la doctora María Elena Martínez Gutiérrez con oficio N° 527-09-34JPL-EGM de fecha 06 de julio dispone: **proporcionar información progresivamente y según el avance de las diligencias de visualización a esta Comisión**.

Sorpresivamente con oficio N° 527-09-34-JPL-EGM (Anexo 22.9) de fecha 17 de julio la juez emite una resolución que dispone declarando nulas las resoluciones emitidas el 23 de abril y 06 de julio, las mismas que autorizaban la remisión del material incautado a la Comisión que presido, motivando su resolución en el artículo 1° de la Constitución Política del Perú “La defensa de la Persona Humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado. Ante tal hecho se responde con Oficio N° 454-2009-CIIT/CR (Anexo 22.10) y se solicita a la Juez que deje sin efecto la última resolución, pero sin motivación alguna y lo que es peor responde con fecha 12 de agosto con la misma resolución antes ya notificada.

Ante las continuas negativas por parte de la Jueza Provisional Martínez y el Poder Judicial es que se presenta el a la Oficina de Control de la Magistratura del Poder Judicial a cargo de la Dra. Elcira Vásquez Cortez, queja formal (Anexo 22.11) contra la doctora María Elena Martínez Gutiérrez, Juez del 34° Juzgado Penal con Reos en Cárcel de Lima; con Resolución N° 01 de fecha 28 de septiembre, da cuenta la acumulación al registro N°10625-2009,

remitiendo al despacho del magistrado controlador encargado para su trámite.  
(Anexo 22.12).<sup>303</sup>

En el contexto descrito se propone la siguiente modificación del literal b) del artículo 88 del Reglamento del Congreso.

**Dice:**

Artículo 88.- El Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público, promoviendo un procedimiento de investigación que garantice el esclarecimiento de los hechos y la formulación de conclusiones y recomendaciones orientadas a corregir normas y políticas y/o sancionar la conducta de quienes resulten responsables, de acuerdo con las siguientes reglas:

(...)

b) Las autoridades, los funcionarios y servidores públicos y cualquier persona, están en la obligación de comparecer ante las Comisiones de Investigación y proporcionar a éstas las informaciones testimoniales y documentarias que requieran.

**Propuesta:**

Artículo 88.- (...)

b) Las autoridades, los funcionarios y servidores públicos y cualquier persona, están en la obligación de comparecer ante las Comisiones de Investigación y proporcionar a éstas las informaciones testimoniales y documentarias que requieran.

Los citados a comparecer en el supuesto que medien causales justificadas y comprobables, pueden solicitar, por única vez, se señale nueva fecha y hora para prestar su declaración.

<sup>303</sup> Congreso de la República. Comisión Investigadora encargada de investigar los hechos relacionados por la supuesta existencia de una red de interceptación telefónica. *Ob. cit.*, pp. 308 y 309.

Las entidades de la Administración Pública y las personas naturales o jurídicas tienen la obligación de proveer la información o documentación requerida por las comisiones investigadoras, en un plazo no mayor de siete (7) días útiles; prorrogables en forma excepcional por cinco (5) días útiles adicionales. El requerimiento se realiza por el Presidente de la Comisión Investigadora por escrito fundamentado y preciso.

En el caso de la solicitud de información referida a procesos judiciales en trámite, es de aplicación lo establecido en el inciso 4 del artículo 139 de la Constitución Política, y el principio de colaboración entre Poderes.

## 2.7.2 Acceso a información privilegiada

- Materias clasificadas

De conformidad a lo establecido en el artículo 5-C del Texto Único de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Decreto Supremo N° 043-2003-PCM, las comisiones investigadoras pueden conocer materias clasificadas, que van desde: (i) planes de defensa militar, material bélico, sus componentes, accesorios, operatividad y/o ubicación, o actividades y planes estratégicos de inteligencia y contrainteligencia (información secreta<sup>304</sup>); (ii) informaciones que

<sup>304</sup> Artículo 15 .- Excepciones al ejercicio del derecho: Información Secreta (...)

1. Información clasificada en el ámbito militar, tanto en el frente interno como externo:

a) Planes de defensa militar contra posibles agresiones de otros Estados, logísticos, de reserva y movilización y de operaciones especiales así como oficios y comunicaciones internas que hagan referencia expresa a los mismos. b) Las operaciones y planes de inteligencia y contrainteligencia militar. c) Desarrollos técnicos y/o científicos propios de la defensa nacional. d) Órdenes de operaciones, logísticas y conexas, relacionadas con planes de defensa militar contra posibles agresiones de otros Estados o de fuerzas irregulares militarizadas internas y/o externas, así como de operaciones en apoyo a la Policía Nacional del Perú, planes de movilización y operaciones especiales relativas a ellas. e) Planes de defensa de bases e instalaciones militares. f) El material bélico, sus componentes, accesorios, operatividad y/o ubicación cuyas características pondrían en riesgo los planes de defensa militar contra posibles agresiones de otros Estados o de fuerzas irregulares militarizadas internas y/o externas, así como de operación en apoyo a la Policía Nacional del Perú, planes de movilización y operaciones especiales relativas a ellas. g) Información del Personal Militar que desarrolla actividades de Seguridad Nacional y que pueda poner en riesgo la vida e integridad de las personas involucradas.

impidan el curso de las investigaciones en su etapa policial, armamento y material logístico comprometido en operaciones especiales y planes de seguridad y defensa (reservada<sup>305</sup>) a (iii) información vinculada a investigaciones en trámite referidas al ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública o la referida a los datos personales cuya publicidad constituya una invasión de la intimidad personal y familiar (confidencial<sup>306</sup>).

2. Información clasificada en el ámbito de inteligencia tanto en el frente externo como interno: a) Los planes estratégicos y de inteligencia, así como la información que ponga en riesgo sus fuentes. b) Los informes que de hacerse públicos, perjudicarían la información de inteligencia. c) Aquellos informes oficiales de inteligencia que, de hacerse públicos, incidirían negativamente en las excepciones contempladas en el inciso a) del artículo 15º de la presente Ley. d) Información relacionada con el alistamiento del personal y material. e) Las actividades y planes estratégicos de inteligencia y contrainteligencia, de los organismos conformantes del Sistema de Inteligencia Nacional (SINA), así como la información que ponga en riesgo sus fuentes. f) Información del personal civil o militar que desarrolla actividades de Seguridad Nacional y que pueda poner en riesgo la vida e integridad de las personas involucradas. g) La información de inteligencia que contemple alguno de los supuestos contenidos en el artículo 15º numeral 1. (...).

<sup>305</sup> Artículo 15-A.- Excepciones al ejercicio del derecho: Información reservada

El derecho de acceso a la información pública no podrá ser ejercido respecto de la información clasificada como reservada. En consecuencia la excepción comprende únicamente los siguientes supuestos: 1. La información que por razones de seguridad nacional en el ámbito del orden interno cuya revelación originaría un riesgo a la integridad territorial y/o la subsistencia del sistema democrático. En consecuencia se considera reservada la información que tiene por finalidad prevenir y reprimir la criminalidad en el país y cuya revelación puede entorpecerla y comprende únicamente: a) Los planes de operaciones policiales y de inteligencia, así como aquellos destinados a combatir el terrorismo, tráfico ilícito de drogas y organizaciones criminales, así como los oficios, partes y comunicaciones que se refieran expresamente a ellos. b) Las informaciones que impidan el curso de las investigaciones en su etapa policial dentro de los límites de la ley, incluyendo los sistemas de recompensa, colaboración eficaz y protección de testigos, así como la interceptación de comunicaciones amparadas por la ley. c) Los planes de seguridad y defensa de instalaciones policiales, establecimientos penitenciarios, locales públicos y los de protección de dignatarios, así como los oficios, partes y comunicaciones que se refieran expresamente a ellos. d) El movimiento del personal que pudiera poner en riesgo la vida e integridad de las personas involucradas o afectar la seguridad ciudadana. e) El armamento y material logístico comprometido en operaciones especiales y planes de seguridad y defensa del orden interno. 2. Por razones de seguridad nacional y de eficacia de la acción externa del Estado, se considerará información clasificada en el ámbito de las relaciones externas del Estado, toda aquella cuya revelación originaría un riesgo a la seguridad e integridad territorial del Estado y la defensa nacional en el ámbito externo, al curso de las negociaciones internacionales y/o la subsistencia del sistema democrático. Estas excepciones son las siguientes: a) Elementos de las negociaciones internacionales que de revelarse perjudicarían los procesos negociadores o alterarían los acuerdos adoptados, no serán públicos por lo menos en el curso de las mismas. b) Información que al ser divulgada oficialmente por el Ministerio de Relaciones Exteriores pudiera afectar negativamente las relaciones diplomáticas con otros países. c) La información oficial referida al tratamiento en el frente externo de la información clasificada en el ámbito militar de acuerdo a lo señalado en el inciso a) del numeral 1 del artículo 15º de la presente Ley. En los casos contenidos en este artículo los responsables son los titulares de las clasificaciones del sector correspondiente o los funcionarios designados por éste. Una vez que desaparezca la causa que motivó la clasificación, la información reservada es de acceso público.

<sup>306</sup> Artículo 15-B.- Excepciones al ejercicio del derecho: Información confidencial

El derecho de acceso a la información pública no podrá ser ejercido respecto de lo siguiente: 1. La información que contenga consejos, recomendaciones u opiniones producidas como parte del proceso deliberativo y consultivo previo a la toma de una decisión de gobierno, salvo que dicha información sea pública. Una vez tomada la decisión, esta excepción cesa si la entidad de la Administración Pública opta por hacer referencia en forma expresa a esos consejos, recomendaciones u opiniones. 2. La información protegida por el secreto bancario, tributario, comercial, industrial, tecnológico y bursátil que están regulados, unos por el inciso 5 del artículo 2º de la Constitución, y los demás por la legislación pertinente. 3. La información vinculada a investigaciones en trámite referidas al ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública, en cuyo caso la exclusión del acceso termina cuando la resolución que pone fin al procedimiento queda consentida o cuando transcurren más de seis (6) meses desde que se inició el procedimiento administrativo sancionador, sin que se haya dictado resolución final. 4. La información preparada u obtenida por asesores jurídicos o abogados de las entidades de la Administración Pública cuya publicidad pudiera revelar la estrategia a adoptarse en la tramitación o defensa en un proceso administrativo o judicial, o de cualquier tipo de información protegida por el secreto profesional que debe guardar el abogado respecto de su asesorado. Esta excepción termina al concluir el proceso. 5. La información referida a los datos personales cuya publicidad constituya una invasión de la intimidad personal y familiar. La información referida a la salud personal, se considera comprendida dentro de la intimidad personal. En este caso, sólo el juez puede ordenar la publicación sin perjuicio de lo establecido en el inciso 5 del artículo 2º de la Constitución Política del Estado. 6. Aquellas materias cuyo acceso esté expresamente exceptuado por la Constitución o por una Ley aprobada por el Congreso de la República.

Al respecto, el Reglamento del Congreso no hace mención alguna. Suponemos que ello se debe no solo a que la Ley 27806 es posterior a la aprobación del primero, sino también por cuanto al ya haber dispuesto, en el inciso b) del artículo 88, que las autoridades están en la obligación de proporcionar las informaciones documentarias que requieran, queda sobreentendido que la ley ha regulado taxativamente la data accesible (lo cual, *per se*, podría asumirse es un retroceso para el derecho ya existente). Esta última no cubre un vacío de la ley.

No obstante lo anterior, es importante destacar que este tipo de información, que puede afectar a la seguridad y defensa del Estado, es accesible en virtud al derecho de información que ostentan los parlamentarios. Como lo hemos afirmado líneas arriba dicho status y la función de representación obliga a ponderar en favor del derecho del ciudadano a ser informado.

- Levantamiento del secreto bancario y reserva tributaria

La Constitución Política estipula la atribución de la comisión investigadora de solicitar el levantamiento del secreto bancario y el de la reserva tributaria. Sobre el tema debe considerarse que el artículo 2 numeral 5 de la Constitución Política también le reconoce dicho derecho. Contexto legal al que debemos agregar que esta esfera de privacidad económica no forma parte del núcleo duro del derecho a la intimidad personal. Como sabemos, el contenido esencial de aquel «impide cualquier intrusión, así como toda invasión alteradora del derecho individual a la reserva, la soledad o el aislamiento, para permitir el libre ejercicio de la personalidad moral que tiene el hombre, al margen y antes de lo social»<sup>307</sup>.

En este supuesto, dada la finalidad de la investigación parlamentaria de conocer información relativa a la actuación pública y al manejo presupuestal, esta medida limitadora de derecho es indispensable para la consecución de dicho fin legítimo. No existiendo una fórmula alternativa menos gravosa que permita los mismos resultados. En este punto, no es factible dejar de lado el hecho que existe una responsabilidad – dado el interés público imperante- de la existencia de amparo legal para que el Congreso obtenga la información.

---

<sup>307</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional, Expediente N° 6712-2005-HC/TC.

Ahora bien, lo anterior no es óbice para que la comisión investigadora utilice este derecho de forma arbitraria. A manera de ejemplo tenemos nuevamente que recordar lo sucedido en la «Comisión investigadora para esclarecer la eliminación de importantes archivos digitales almacenados en dos dispositivos USB de propiedad de la ex funcionaria de la Empresa Business Track (...)». La solicitud de levantamiento no se motivó, no se justificó, no se realizó en el tiempo adecuado (es más no hubo investigación previa). Y ello sí vulnera derechos fundamentales.

La práctica parlamentaria exige el seguimiento de varios pasos para la solicitud de levantamiento ante la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, y la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria, respectivamente: a) la probanza de la existencia de la investigación parlamentaria mediante la entrega de copia de la Moción de Orden del Día que solicitó la conformación y del oficio de Oficialía Mayor que comunicó el encargo del Pleno a las entidades precitadas; b) la certificación de la existencia de la debida motivación del pedido por medio de la entrega del acta en la que conste el acuerdo de levantamiento; y c) la demostración que la sesión efectivamente se realizó haciendo entrega de la lista de los congresistas presentes en la que conste sus firmas. Ergo, existe un procedimiento y la solicitud de levantamiento solo es tramitada si media justificación suficiente.

Entonces. ¿Qué sucede?

En tanto lo anterior no se encuentra regulado el personal contratado por la comisión<sup>308</sup> lo aplica a su mejor entender. ¿Qué quiere ello decir? Al desconocer los usos y costumbres, antecedentes, precedentes y práctica parlamentaria no puede brindar la asesoría adecuada, y no informa adecuadamente a los congresistas. De ahí el desconocimiento de los pasos y procedimientos a seguir. Por ello, no podemos decir en este punto que lo último tenga razón de ser en un vacío legal, en un error de redacción del reglamento, o en la voluntad del legislador.

---

<sup>308</sup>En la mayoría de los casos los miembros de la comisión no aceptan al personal del servicio parlamentario por intereses políticos.

Planteamos incorporar en el texto reglamentario lo anterior. Sabemos que no es una panacea, y que el problema de mala praxis requiere acciones de otra naturaleza (por ejemplo, la asignación del personal del servicio parlamentario), porque los factores exógenos a los que hemos hecho referencia en el capítulo primero también están presentes.

- Levantamiento del secreto de las comunicaciones

A manera de ejemplo de lo anterior, presentamos lo sucedido en el seno de la Comisión Investigadora encargada de investigar los hechos relacionados por la supuesta existencia de una red de interceptación telefónica.

## 8.2 Limitantes de la investigación

(...)

Sobre el particular, la Comisión Investigadora dio trámite a diversas solicitudes para el levantamiento del secreto de las comunicaciones, sin embargo, las diferentes judicaturas que tomaron conocimiento de las solicitudes de la Comisión Investigadora se han pronunciado por requerir a ésta última una serie de requisitos y documentación que han producido una preocupante dilación del trámite, como ejemplo podemos citar el caso del expediente **Exp. 45285-2009-1-1801-JU-PE-00**, que a pesar de haberse remitido con todos los recaudos y requisitos fue objeto de las siguientes observaciones en diferentes oportunidades:

“...no se ha señalado de manera concreta en qué consiste y cuáles serían los requerimientos y/o alcances a su pedido de levantamiento del secreto de las comunicaciones.” (observación de Fecha 20 oct 2009).

“...se advierte que a fojas (..) obra el Acta de Acuerdos de la ..Sesión....De la cual fluye que no se encuentra firmada por el Secretario.....lo cual es necesario se cumpla con regularizar, para poder emitir el debido pronunciamiento...” (observación de Fecha 04 de nov 2009).

“...si bien es cierto el Congreso de la República, se encuentra facultado para solicitar la medida limitativa indicada (..) sin embargo, este pedido no debe contener puntos contradictorios ni impreciso, toda vez que se podría afectar a personas ajenas a las investigaciones, produciéndose subsecuentemente la vulneración de algunos de los

derechos amparados por la Norma Rectora Nacional, esto es la Constitución Política del Perú...” (observación de Fecha 12 nov 2009).<sup>309</sup>

En tal sentido, se propone la modificación del literal e) del artículo 88 del Reglamento del Congreso.

**Dice:**

Artículo 88.- El Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público, promoviendo un procedimiento de investigación que garantice el esclarecimiento de los hechos y la formulación de conclusiones y recomendaciones orientadas a corregir normas y políticas y/o sancionar la conducta de quienes resulten responsables, de acuerdo con las siguientes reglas:

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

**Propuesta:**

Artículo 88.- (.)

e) Las Comisiones Investigadoras están facultadas para solicitar el levantamiento del secreto bancario y de la reserva tributaria, con arreglo a las normas que regulan la materia. Las Comisiones al mismo tiempo que presentan una denuncia constitucional o común tienen el derecho de solicitar al Poder Judicial, el impedimento de salida por sólo una vez y por no más de quince días.

---

<sup>309</sup> Congreso de la República. Comisión Investigadora encargada de investigar los hechos relacionados por la supuesta existencia de una red de interceptación telefónica. ob. cit., pp. 49 y 50.

Las solicitudes para que se practique el levantamiento del secreto bancario y de la reserva tributaria, se presentan ante la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones y la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria, respectivamente. Tratándose del impedimento de salida del país, el pedido se solicita a través del Juez Penal.

Las precitadas entidades acceden a la petición y ordenan la entrega de la información previa evaluación de la siguiente documentación: (i) Copia fedateada de la Moción de Orden del Día aprobada, con la que aprueba la creación de la Comisión; (ii) Copia fedateada del oficio de Oficialía Mayor con el que se comunica el encargo o el otorgamiento de facultades para realizar la investigación; (iii) Copia fedateada del Acta en que consta el acuerdo motivado de la Comisión. Para el caso del levantamiento del secreto bancario y de la reserva tributaria, en el precitado acuerdo debe constar el pedido de levantamiento de los dos miembros solicitantes de la Comisión y la votación de la mayoría legal de los miembros de la Comisión; y (iv) Copia fedateada de la lista de congresistas presentes en la sesión en la que se adoptó el acuerdo.

### **2.7.3 Solicitud de orden de captura. ¿Es arbitrario el procedimiento de la solicitud de orden de captura por parte de las comisiones de investigación?**

Al respecto, en el entendido que los derechos están sujetos a límites, sean en razón del ordenamiento jurídico vigente o por naturaleza de los bienes que deben ser protegidos, procederemos a revisar los elementos constitutivos de esta facultad legal del Congreso de la República, para dilucidar cuál es el objeto de la participación del citado ante una comisión investigadora y cuál debe ser la vinculación con el derecho a la libertad personal.

A efecto de este ejercicio la atribución de conducir de grado o fuerza al citado por parte de la comisión investigadora se presentará de forma análoga a la competencia del fiscal o juez para hacer comparecer al testigo en la investigación penal.

a) Naturaleza de la labor

Los artículos 163 inciso 1<sup>310</sup> y 164 inciso 3 del Código Procesal Penal señalan el deber de concurrir a prestar testimonial e indican que «Si el testigo no se presenta a la primera citación se le hará comparecer compulsivamente por la fuerza pública<sup>311</sup>». En dicho contexto, la citada facultad coercitiva tiene su razón de ser en las atribuciones que ostentan tanto el juez o el fiscal para ejercer la acción penal y dilucidar, por medio de la investigación, la presunta comisión de un ilícito penal en atención al derecho al debido proceso inserto en el artículo 139 inciso 3 de la Constitución. Por su parte, la finalidad de la labor de las comisiones investigadoras, es garantizar «el esclarecimiento de los hechos y la formulación de conclusiones y recomendaciones orientadas a corregir normas y políticas y/o sancionar la conducta de quienes resulten responsables».

b) Solicitud de orden de captura

El inciso d) del artículo 88 dispone que la solicitud para que se practique la orden de captura en caso que el citado no se presente al primer llamado de la Comisión, será presentada ante el Juez Especializado en lo Penal, el mismo que accederá a la petición y ordenará que se realice por el mérito de la solicitud. Por ende, el reglamento del Congreso de la República construye el criterio de conciencia de la autoridad judicial y la obliga a ordenar la captura sin discusión alguna; vulnerando la independencia judicial contenida en el artículo 139° inciso 2. De otro lado, violenta el derecho al debido proceso manifestado en la necesaria motivación judicial<sup>312</sup> al no permitir que la resolución provenga de una deducción razonada y razonable.

<sup>310</sup> Artículo 163 Obligaciones del testigo.-

1. Toda persona citada como testigo tiene el deber de concurrir, salvo las excepciones legales correspondientes, y de responder a la verdad a las preguntas que se le hagan. La comparecencia del testigo constituirá siempre suficiente justificación cuando su presencia fuere requerida simultáneamente para dar cumplimiento a obligaciones laborales, educativas o de otra naturaleza y no le ocasionará consecuencias jurídicas adversas bajo circunstancia alguna.

<sup>311</sup> Artículo 164 Citación y conducción compulsiva.-

1. La citación del testigo se efectuará de conformidad con el artículo 129. Cuando se trata de funcionarios públicos o de dependientes, el superior jerárquico o el empleador, según el caso, están en la obligación de facilitar, bajo responsabilidad, la concurrencia del testigo en el día y hora en que es citado.  
2. El testigo también podrá presentarse espontáneamente, lo que se hará constar.  
3. Si el testigo no se presenta a la primera citación se le hará comparecer compulsivamente por la fuerza pública.

<sup>312</sup> «La necesidad de que las resoluciones judiciales sean motivadas es un principio que informa el ejercicio de la función jurisdiccional y, al mismo tiempo, un derecho constitucional de los justiciables. Mediante ella, por un lado, se garantiza que la administración de justicia se lleve a cabo de conformidad con la Constitución y las leyes (art. 138.º de la Constitución) y, por otro, que los justiciables puedan ejercer de manera efectiva su derecho de defensa. (...) Sin embargo, tratándose de la

Sobre el primer tema es menester mencionar que el derecho a la libertad personal, reconocido en el artículo 2° numeral 24 de la Constitución Política, se funda en el respeto a la dignidad humana (cuya defensa es el fin supremo del Estado<sup>313</sup>) y se manifiesta en la inexistencia de cualquier forma de retención, detención o captura que limite la autonomía de la persona, salvo un mandato judicial motivado o la flagrancia del delito. Quiere ello decir que debe prevalecer los criterios de razonabilidad y ponderación en la determinación de la restricción de la libertad personal y el interés público, y que aquella no debe ser manifiestamente arbitraria. En ese sentido, debe primar la defensa de los derechos fundamentales, y la ponderación de la necesidad y beneficios del sacrificio de aquellos.

La reserva judicial que plantea el articulado responde al precepto constitucional, empero al no permitir por parte de la autoridad competente un previo análisis de los hechos que sustentan la necesidad de la orden de captura (como sí se establece para el caso del allanamiento e incautación que atentan contra el derecho a la propiedad) no se está protegiendo el derecho fundamental a la libertad personal bajo criterios de razonabilidad. Connotándose una desnaturalización del precitado derecho.

Podría decirse que la medida limitadora que permite el mandato judicial de captura por el solo mérito de la solicitud, tiene por objeto la consecución del fin legítimo de no entorpecer la investigación parlamentaria. Esto es, que existe una relación directamente proporcional entre la afectación del derecho de libertad personal y la satisfacción de la finalidad del control parlamentario. Ante ello debemos recordar que aquel se dirige a vigilar los actos de la administración pública y a la búsqueda de información; función que tiene su límite en la cláusula

---

detención judicial preventiva, la exigencia de la motivación en la adopción o el mantenimiento de la medida debe ser más estricta, pues sólo de esa manera es posible despejar la ausencia de arbitrariedad en la decisión judicial, a la vez que con ello se permite evaluar si el juez penal ha obrado de conformidad con la naturaleza excepcional, subsidiaria y proporcional de la detención judicial preventiva. (...) Dos son, en ese sentido, las características que debe tener la motivación de la detención judicial preventiva. En primer lugar, tiene que ser "suficiente", esto es, debe expresar, por sí misma, las condiciones de hecho y de derecho que sirven para dictarla o mantenerla. En segundo término, debe ser "razonada", en el sentido de que en ella se observe la ponderación judicial en torno a la concurrencia de todos los aspectos que justifican la adopción de la medida cautelar, pues de otra forma no podría evaluarse si es arbitraria por injustificada". Sentencia del Tribunal Constitucional. Expediente N° 1091-2002-HC/TC, Fjs. 17-19.

<sup>313</sup> Constitución Política

Artículo 1°.- La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado.

*prolibertatis*<sup>314</sup> que busca proteger el interés privado nacido de la naturaleza de la persona humana; y que no permite «ser sometido a detención o encarcelamiento por causas y métodos que –aun calificados de legales– puedan reputarse como incompatibles con el respeto a los derechos fundamentales del individuo por ser, entre otras cosas, irrazonables, imprevisibles o faltos de proporcionalidad<sup>315</sup>». Es decir, no de manera arbitraria. Esa es la protección reconocida en los tratados internacionales<sup>316</sup>.

Concordamos, entonces con Huerta cuando afirma que

(...) existen además restricciones a la libertad personal que, a pesar de su conformidad con las normas legales, también se encuentran prohibidas. Por esta razón, las normas internacionales sobre derechos humanos no sólo prohíben toda privación de la libertad que se realice sin observarse las condiciones legales previstas para tal efecto, sino también cualquier restricción a este derecho fundamental que resulte arbitraria<sup>317</sup>.

Es menester señalar que así como que la restricción a la libertad personal, debe ser adoptada como última ratio, en el caso de las comisiones investigadoras la potestad conminatoria solo debería ser practicada para asegurar la comparecencia

<sup>314</sup> “Del mismo modo, aparte de tratarse de una medida excepcional, el principio favor libertatis impone que la detención judicial preventiva tenga que considerarse como una medida subsidiaria, provisional y proporcional, esto es, cuyo dictado obedezca a la necesidad de proteger fines constitucionalmente legítimos que la puedan justificar. El carácter de medida subsidiaria impone que, antes de que se dicte, el juez deba considerar si idéntico propósito al que se persigue con el dictado de la detención judicial preventiva, se puede conseguir aplicando otras medidas cautelares no tan restrictivas de la libertad locomotora del procesado”. EXP. N.º 1091-2002-HC/TC, Fj. 12

<sup>315</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Gangaram Panday Vs. Surinam. Sentencia de 21 de enero de 1994. Fj. 47. <[http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_16\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_16_esp.pdf)>

<sup>316</sup> Declaración Universal de Derechos Humanos  
Artículo 9.- Nadie podrá ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos  
Artículo 9.-

1. Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales. Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias. Nadie podrá ser privado de su libertad, salvo por las causas fijadas por ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta.

Convención Americana sobre Derechos Humanos  
Artículo 7.- Derecho a la Libertad Personal

3. Nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrarios.

<sup>317</sup> HUERTA GUERRERO, Luis Alberto. *Libertad personal y habeas corpus: estudios sobre jurisprudencia constitucional*. Lima: Comisión Andina de Juristas, 2003, p. 12

del directamente involucrado siempre y cuando se asegure los derechos fundamentales de este último.

Sumado a lo anterior nos encontramos frente a la indefinición del plazo de detención, en tanto el Reglamento no determina la posibilidad de libertad del detenido en caso de que el Presidente de la Comisión Investigadora no convoque a la sesión en la que el detenido debe rendir su testimonial en el plazo de 24 horas. Dicho vacío legal amenaza el núcleo esencial del derecho a la libertad personal, más aún si la orden de captura devino de una citación cuya razón de ser es solo indagar hechos vinculados a la materia investigada, y de una resolución carente de motivación razonada.

### c) Contenido de la declaración

De conformidad al artículo 166 del Código Procesal Penal<sup>318</sup>, la declaración del testigo<sup>319</sup> debe versar «sobre lo percibido en relación con los hechos objeto de prueba», y no sobre conceptos u opiniones. Sin perjuicio que el inciso 5 b) del artículo 352<sup>320</sup> estipula que la propuesta de testimonio debe ser pertinente, conducente y útil. Como afirma Cesar San Martín el testigo debe relatar de forma libre y mediata hechos relacionados con la investigación del delito<sup>321</sup>.

En el caso de la investigación parlamentaria, el origen de aquella –en la práctica– tiene dos vertientes: a) la materia es puesta en agenda por una denuncia periodística, con el consecuente pedido congresal mediante la presentación de una

<sup>318</sup> Artículo 166 Contenido de la declaración.-

1. La declaración del testigo versa sobre lo percibido en relación con los hechos objeto de prueba.  
2. Si el conocimiento del testigo es indirecto o se trata de un testigo de referencia, debe señalar el momento, lugar, las personas y medios por los cuales lo obtuvo. Se insistirá, aun de oficio, en lograr la declaración de las personas indicadas por el testigo de referencia como fuente de conocimiento. Si dicho testigo se niega a proporcionar la identidad de esa persona, su testimonio no podrá ser utilizado.  
3. No se admite al testigo expresar los conceptos u opiniones que personalmente tenga sobre los hechos y responsabilidades, salvo cuando se trata de un testigo técnico.

<sup>319</sup> A lo anterior, se debe agregar que no pueden ser testigos “el inhábil por razones naturales o el impedido por Ley. Art. 162° del Código Procesal Penal.

<sup>320</sup> Artículo 352 Decisiones adoptadas en la audiencia preliminar.-

5. La admisión de los medios de prueba ofrecidos requiere: b) Que el acto probatorio propuesto sea pertinente, conducente y útil. En este caso se dispondrá todo lo necesario para que el medio de prueba se actúe oportunamente en el Juicio. El pedido de actuación de una testimonial o la práctica de un peritaje especificará el punto que será materia de interrogatorio o el problema que requiere explicación especializada, así como el domicilio de los mismos. La resolución que se dicte no es recurrible.

<sup>321</sup> SAN MARTÍN, César. *Derecho Procesal Penal*. Lima: Grijley. Segunda Edición, 2003. p. 545.

moción de orden del día; o b) es producto de la labor de control y fiscalización de un despacho parlamentario o de una comisión ordinaria. Ergo, sea cual sea el caso, como ya lo hemos expresado en párrafos anteriores, prima el costo de oportunidad político y con aquel la valoración subjetiva de los hechos para el desarrollo de la labor.

Lo anterior se pone de manifiesto en la elaboración de la lista de personas a ser citadas a declarar: a) los presuntamente involucrados; b) los familiares de los presuntamente involucrados; c) las personas que señala la prensa; d) las personas sindicadas por quienes se presentan a declarar, entre otros casos. Por ende, si el criterio de invitación –reiteramos en la práctica- no responde a un estudio o análisis, cabe preguntarse ¿cuál es la naturaleza de dicho testimonio? Por cuanto puede no ser pertinente o útil dada el posible conocimiento indirecto.

Sobre el tema el Código Procesal Penal ha considerado en el artículo 158<sup>322</sup> a los testigos de referencia, que conocen información por medio del dicho de quienes estuvieron en el lugar de los hechos, y cuyo testimonial debe ser corroborado para que recaiga sobre el imputado una medida coercitiva. Entonces, si el encargado de administrar justicia y el titular de la acción penal, no admiten la validez *per se* de dichos testimoniales. ¿Por qué una comisión investigadora exige la presencia de dichos testigos de grado o fuerza? ¿Por qué a priori toma como ciertas sus futuras declaraciones?

Ha quedado acreditado que lo señalado en el inciso d) del artículo 88 del Reglamento del Congreso de la República, respecto a que el Juez Especializado en lo Penal debe ordenar la orden de captura por el mérito de la solicitud de la comisión investigadora, si bien responde a una obligación emanada de una ley, no es razonable ni necesaria para el logro de la labor de investigación.

Asimismo, constituye una arbitrariedad, impuesta por el legislador, incompatible con el artículo 139° incisos 2, 3 y 5 de la Constitución Política, así como con el Artículo 9° de la Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 9.1 del

---

<sup>322</sup> Artículo 158 Valoración.-

2. En los supuestos de testigos de referencia, declaración de arrepentidos o colaboradores y situaciones análogas, sólo con otras pruebas que corroboren sus testimonios se podrá imponer al imputado una medida coercitiva o dictar en su contra sentencia condenatoria.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y artículo 7.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Sobre la base de lo argumentado se propone la modificación del segundo y cuarto párrafo del literal d) del artículo 88 del Reglamento del Congreso.

**Dice:**

Artículo 88.-

El Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público, promoviendo un procedimiento de investigación que garantice el esclarecimiento de los hechos y la formulación de conclusiones y recomendaciones orientadas a corregir normas y políticas y/o sancionar la conducta de quienes resulten responsables, de acuerdo con las siguientes reglas

d) Las Comisiones de Investigación pueden utilizar los siguientes apremios:

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

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

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

el citado, a fin de hacer efectivo el requerimiento de la Comisión Investigadora.

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

### **Propuesta:**

Artículo 88.- (...)

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

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

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

Al hacerse efectiva la orden de captura, la Policía Nacional del Perú pondrá al detenido a disposición del Juez Penal de Turno e informará inmediatamente por cualquier medio al Presidente de la Comisión

Investigadora para que, bajo responsabilidad, en un plazo no mayor de 24 horas se realice la sesión donde proporcione el testimonio requerido. En el supuesto de no reunirse la Comisión Investigadora en el plazo señalado, el Juez Penal de Turno dispondrá la inmediata libertad.

(...)

## 2.8 Duración de la investigación

### 2.8.1 Plazo de vigencia

El segundo párrafo del artículo 88 del Reglamento del Congreso dispone que la comisión presente un informe «dentro del plazo que fije el Pleno del Congreso». Pudiendo solicitarse solamente en el supuesto que se presente un informe preliminar.

Durante los períodos parlamentarios 2001-2006 y 2006-2011, de las veinticuatro (24) comisiones investigadoras que efectivamente culminaron su labor, solo una (1) pidió y obtuvo tres (3) ampliaciones; a siete (7) se les otorgó dos (2) prórrogas; a siete (7) se les dio una ampliación; y ocho (8) no tuvieron prórroga alguna. Asimismo los plazos máximos han sido los vinculados a las investigaciones referidas: a los ex presidentes de la República, al servicio público de salud, a supuestas interferencias extranjeras en territorio nacional, a interceptaciones telefónicas, y al apoyo al deporte por parte del Estado.

#### CUADRO N°40

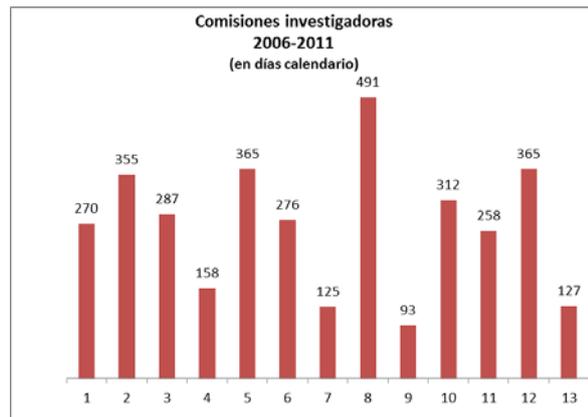


Elaboración propia

Fuente: Oficina de Trámite Documentario del Congreso de la República

1.-Sobre la situación, el origen y destino del dinero de Vladimiro Montesinos Torres y su evidente relación con el ex Presidente Alberto Fujimori Fujimori. 120 días, 2 ampliaciones; 2.-Encargada de investigar la gestión de Alberto Fujimori Fujimori, como Presidente de la República, y de formular las recomendaciones pertinentes para hacer efectiva la responsabilidad de quienes teniendo derecho a antejuicio, infringieron, durante su mandato, la Carta Fundamental y las leyes. 120 días, 2 ampliaciones; 3.-Encargada de indagar la concertación y renegociación de la deuda pública externa, contraída por el gobierno peruano, durante el período 1990-2000, con organismos internacionales, banca internacional, gobiernos extranjeros y otros. 120 días, 3 ampliaciones; 4.-Para analizar los delitos económicos financieros perpetrados en el periodo 1990 al 2001, en el proceso de privatización, el uso de recursos del Estado para el salvataje de empresas bancarias y no bancarias, licitaciones públicas, el uso de recursos públicos para conformar una red de corrupción, el uso de la SUNAT y Aduanas como mecanismo de chantaje y presión o de evasión tributaria y el mal uso de donaciones y otras ayudas recibidas, entre otros. 120 días, 2 ampliaciones; 5.-Encargada de investigar la influencia irregular ejercida durante el gobierno de Alberto Fujimori (1990-2000) sobre el Poder Judicial, Ministerio Público y otros poderes e instituciones del Estado vinculadas a la administración de justicia. 120 días, 2 ampliaciones; 6.-De las circunstancias que produjeron el siniestro en las instalaciones de la discoteca Utopía, ubicada en el centro comercial Jockey Plaza. 90 días, 1 ampliación; 7.-Encargada de cumplir las conclusiones y recomendaciones a las que arribaron las cinco comisiones investigadoras que se nombraron respecto del periodo del ex Presidente Alberto Fujimori Fujimori, que fueran aprobadas en la legislatura pasada. 180 días, 1 ampliación; 8.-Avocada a investigar las acciones administrativas, operativas, económicas, financieras, de prestaciones de salud y de seguridad social, efectuadas en EsSALUD desde el año 1999 hasta la fecha, determinando el real estado financiero así como el destino de sus fondos. 90 días, 1 ampliación; 9.- Encargada de investigar las denuncias de contenido penal contra el congresista Jorge Mufarech Nemy, en el ejercicio de su función pública y contra los que resulten responsables. 60 días; 10.-De las presuntas firmas falsas del partido político Perú Posible y de la autenticidad de las firmas de todos los partidos o movimientos políticos inscritos en la ONPE hasta el año 2000. 90 días; y 11.- Sobre el transporte de gas (gasoducto) del proyecto Camisea. 69 días.

CUADRO N° 41



Elaboración propia

Fuente: Oficina de Trámite Documentario del Congreso de la República

1.- Toledo Manrique. 180 días, dos ampliaciones; 2.- Constitución, funcionamiento, organización, financiamiento, actividades y otros aspectos, de las denominadas Casa de la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA). 90 días útiles, 2 ampliaciones; 3.- La forma y circunstancia en las cuales han fallecido cuatro campesinos en manos de la fuerza policial en el paro agrario de Ayacucho. 60 día útiles, 1 ampliación; 4.- La carretera Interoceánica Perú-Brasil IIRA Sur. 60 días útiles; 5.- Investigue los hechos denunciados en el programa periodístico Reporte Semanal, puso al descubierto la utilización de stents con fecha posterior al vencimiento, en paciente del Instituto del Corazón durante el primer trimestre del año 2008. 90 días, 1 ampliación; 6.- Las presuntas irregularidades e ilegalidad en la decisión de venta del terreno donde funciona la Escuela de Aviación Civil del Perú y la empresa estatal de industria aeronáutica del Perú S.A. -INDAER Perú en la zona de Collique y de las ventas de los terrenos del Estado para fines de inversión inmobiliaria. 90 días, 1 ampliación; 7.- Las supuestas irregularidades en la adjudicación y concesión de lotes petroleros a favor de la empresa Discover Petroleum, y la participación de funcionarios públicos en ellas. 60 días útiles; 8.- De los hechos relacionados con las denuncias por la supuesta existencia de una red de interceptación telefónica. 60 días, 2 ampliaciones; 9.- Se encargue de investigar las razones de la venta de las acciones de la empresa Petrotech y sus contingencias tributarias, societarias y de otro tipo con relación a los contratos celebrados con el Estado. 60 días útiles; 10.- Sobre los hechos acontecidos en la ciudad de Bagua, aledaños y otros, determinando las responsabilidades a que haya lugar. 120 días hábiles; 11.- Sobre las licitaciones desarrolladas en el gobierno regional de Cusco con participación de la OEI y el proceso de licitación pública local para contratación de obras para las actividades de mantenimiento periódico de diversos tramos carreteros del Cusco. 90 días útiles, 2 ampliaciones; 12.- De las razones de la crisis que viene afrontando la práctica del deporte en el país, especialmente del fútbol. Periodo anual de sesiones 2009-2010; y 13.- Para esclarecer los hechos y determinar presuntas responsabilidades con relación a la pérdida de información incautada a la principal involucrada en los procesos seguidos sobre el caso Business Track (BTR). 60 días hábiles, 1 ampliación.

Estamos de acuerdo en la necesidad que la investigación parlamentaria, dada la relación directa con la defensa del interés público, deba contar con una duración razonable y suficiente que permita una actuación ponderada y diligente. En el caso que el plazo sea limitado, la investigación que (en la mayoría de los casos) requiere la participación de especialistas y peritos puede ser frustrada.

Así es reconocido por la mayoría de los parlamentos de la región, cuyos reglamentos no establecen plazo alguno para la labor.

**CUADRO N° 42**

**Plazos de entrega de informe final**

PAÍS	PLAZO
Costa Rica	No tiene plazo.
Chile	No tiene plazo.
El Salvador	No tiene plazo.
México	No tiene plazo.
Panamá	No tiene plazo.
República Dominicana	No tiene plazo.

*Elaboración propia*

*Fuente: Reglamentos de los parlamentos señalados*

Empero, en nuestro caso se presenta la posibilidad de prórrogas indefinidas al plazo inicialmente otorgado, que incluso –como hemos visto en el caso en estudio en el capítulo segundo- son aprobadas luego de vencido aquel, o se otorgan sin el debido sustento.

Sobre este último punto, es importante señalar que al no estar regulados los requisitos para la presentación del informe preliminar, suele éste aprobarse de la siguiente forma: a) con la simple presentación del Plan de Trabajo y el detalle de las sesiones realizadas; b) con la lista de las personas que aún no han comparecido ante el seno de la comisión; y c) con conclusiones preliminares. Como se puede apreciar las dos primeras *per se* no justifican un pedido de ampliación al no indicarse los avances de la labor, y la última solo puede ser entendida como un adelanto de opinión en el contexto que los propios integrantes aseguran no haber culminado el encargo.

Dado lo anterior es preciso se incorpore al Reglamento la precisión que el informe preliminar contenga la relación de las actividades realizadas y la motivación que ampare el pedido de prórroga (ello en defensa de los derechos fundamentales de las personas citadas a comparecer y sometidas a posibles pedidos de entrega de información constitucionalmente protegida), y se especifique que la prórroga solo puede otorgada en dos oportunidades.

Por lo expuesto, se propone la modificación del segundo párrafo del literal a) del artículo 88 del Reglamento del Congreso en los términos siguientes:

**Dice:**

Artículo 88.- El Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público, promoviendo un procedimiento de investigación que garantice el esclarecimiento de los hechos y la formulación de conclusiones y recomendaciones orientadas a corregir normas y políticas y/o sancionar la conducta de quienes resulten responsables, de acuerdo con las siguientes reglas:

a) (...)

La Comisión presenta un informe dentro del plazo que fije el Pleno del Congreso. No puede solicitarse prórroga sin que se presente un informe preliminar. El Consejo Directivo pone este informe en la agenda de la sesión en que se debata la prórroga, que debe ser la siguiente o subsiguiente a la presentación de la solicitud de dicha prórroga.

### **Propuesta**

Artículo 88.- (...)

La Comisión presenta un informe dentro del plazo que fije el Pleno del Congreso. No puede solicitarse prórroga sin que se presente un informe preliminar con fecha anterior a la del vencimiento del plazo otorgado. La prórroga se aprueba por única vez y su plazo no puede ser superior al originalmente acordado. El Consejo Directivo pone este informe en la agenda de la sesión en que se debata la prórroga, que debe ser la siguiente o subsiguiente a la presentación de la solicitud de dicha prórroga. No puede debatirse en el caso que el plazo hubiera vencido.

## **2.9 Informe final**

### **2.9.1 Contenido**

En lo que respecta al informe final el Reglamento del Congreso entiende que es un instrumento procesal parlamentario – a tenor del artículo 65-, y establece en su artículo 71 que debe contener «la exposición detallada del estudio realizado, de lo

actuado y las conclusiones y recomendaciones». Ergo, el grupo de trabajo debe presentar al Pleno del Congreso (en su calidad de mandante) la evaluación realizada que –no podemos negar- responde a una valoración política en tanto la investigación no busca una verdad jurídica.

Asimismo, de acuerdo al artículo antes indicado debe ser presentado en concordancia a lo dispuesto en el artículo 70. Es decir, aquellos: a) pueden ser en mayoría, en minoría o por unanimidad; b) todos los informes deben ser rubricados por el secretario de la comisión; c) los informes por unanimidad deben estar firmados por todos los miembros del grupo de trabajo; d) es factible la suscripción del informe (sea en mayoría o minoría) con fecha posterior a la de la presentación; e) en el supuesto que en razón de las posteriores adhesiones se establezca un número similar de firmas en los inicialmente presentados como informes en mayoría y minoría, ambos documentos volverán a ser considerados por la comisión hasta lograr una diferencia final; f) no se puede presentar informes en la fecha de debate del asunto; y g) pueden concluir en recomendaciones.

De lo señalado en el literal g) se desprende que la decisión política recae en el Pleno del Congreso. Por ello, el mandato plenario es el que inicia e instruye la adopción de otros mecanismos de control político, u otras decisiones de índole sancionatorio. Que esto último devenga de la información y valoración efectuada por la comisión de investigación, no implica que ésta última sea responsable de la futura presentación de denuncias constitucionales o de la remisión de los actuados al Ministerio Público, más aun si su labor no es vinculante en el fuero judicial<sup>323</sup>.

Dicho lo anterior, es menester mencionar que -por falta de claridad del texto reglamentario y por carencia de experiencia por parte del personal de las comisiones investigadoras- en la mayoría de los casos los informes son presentados con fecha posterior a la interposición de denuncias comunes o constitucionales<sup>324</sup>. ¿Por qué decimos lo anterior? ¿No están autorizadas las comisiones investigadoras para ello?

---

<sup>323</sup>Sobre esto último, si bien de acuerdo a la norma reglamentaria cabe la posibilidad de la presentación directa de denuncias penales o constitucionales, ratificamos nuestra posición en que aquellas solo pueden ser interpuestas luego de la aprobación del Pleno.

<sup>324</sup>Tal como se ha presentado en el punto 6.3.2 del primer capítulo la falta de claridad y de experiencia parlamentaria permitieron que la "Comisión investigadora para analizar los delitos económicos perpetrados en el periodo 1990 al 2001, en el proceso de privatización, el uso de recursos del Estado para el salvataje de empresas bancarias y no bancarias, licitaciones públicas, el uso de recursos públicos para conformar una red de corrupción, el uso de la SUNAT y Aduanas como

Al respecto, debe precisarse que:

- Los incisos e) y g) del artículo 88 del Reglamento del Congreso que establecen que las comisiones de investigación pueden presentar una denuncia constitucional o común, contravienen lo dispuesto en los literales i) y j) que señalan que en el caso que el informe final sea aprobado es enviado al Fiscal de la Nación, salvo en el supuesto que de aquel se deriven denuncias constitucionales en cuyo caso aquellas se tramitan conforme a los artículos 99 y 100 de la Constitución Política.
- Sumado a lo anterior desconocen los artículos 70 y 71 del Reglamento que estipulan que los informes de las comisiones de investigación solo pueden contener el detalle del estudio realizado, de lo actuado, así como las conclusiones y recomendaciones.

Teniendo en consideración que este instrumento procesal parlamentario debe ser sustentado, debatido y aprobado en y por el Pleno, sin que esta instancia pueda modificarlo<sup>325</sup>, resulta preocupante la voluntad de soslayar su mandato y utilizar un mecanismo de control político como instrumento de sanción. No nos cansamos de decir que el primero no tiene esa finalidad, que mal puede usársele por la coyuntura política o por figuerismo. Sí, reconocemos que se busca una verdad política pero esta debe estar deslindada de la persecución política.

En dicho contexto, resulta imperativa la modificación del literal e)<sup>326</sup> y primer párrafo del literal g), en el siguiente sentido.

**Dice:**

Artículo 88.- El Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público, promoviendo un procedimiento de investigación que garantice el esclarecimiento de los hechos y la formulación de conclusiones y

---

mecanismo de chantaje y presión o de evasión tributaria y el mal uso de donaciones y otras ayudas recibidas, entre otros” presentó nueve denuncias penales ex ante a la aprobación de la investigación por parte del Pleno del Congreso.

<sup>325</sup> Las modificaciones le competen al Presidente del grupo de trabajo en consenso con los integrantes. Ni siquiera puede devolverlo a la comisión investigadora en tanto ello depende de la aparición de hechos o pruebas nuevas (artículo 88 literal h) del Reglamento del Congreso).

<sup>326</sup> Sin perjuicio de la modificación propuesta en el punto

recomendaciones orientadas a corregir normas y políticas y/o sancionar la conducta de quienes resulten responsables, de acuerdo con las siguientes reglas:

(...)

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

(...)

g) Cuando de las investigaciones que realizan las Comisiones de Investigación aparezca la presunción de la comisión de delito, el informe de la Comisión establece hechos y consideraciones de derecho, con indicación de las normas de la legislación penal que tipifiquen los delitos que se imputan al investigado o a los investigados, concluyendo con la formulación de denuncia contra los presuntos responsables.

(...)

#### **Propuesta.-**

Artículo 88.- (...)

e) Las Comisiones Investigadoras están facultadas para solicitar el levantamiento del secreto bancario y de la reserva tributaria, con arreglo a las normas que regulan la materia. Las Comisiones tienen el derecho de solicitar al Poder Judicial, el impedimento de salida por sólo una vez y por no más de quince días.

(...)

g) Cuando de las investigaciones que realizan las Comisiones de Investigación aparezca la presunción de la comisión de delito, el informe de la Comisión establece hechos y consideraciones de derecho, con indicación de las normas de la legislación penal que tipifiquen los delitos

que se imputan al investigado o a los investigados, recomendandola formulación de denuncia contra los presuntos responsables.

(...)

## **Conclusiones**

### **Primera**

El acto de control forma parte de la garantía de necesaria transparencia del accionar gubernamental y del derecho de información sobre la actuación de la administración pública que ostenta el Parlamento. Su mérito se halla en el efecto que tenga sobre la actuación o actividad del gobierno de turno y la administración pública. Por tanto, la labor de control político pretende establecer la verdad de hechos y situaciones que puedan o no determinar la responsabilidad del o los funcionarios involucrados en el caso.

En ese sentido, el interés público, como factor habilitante para la labor de investigación parlamentaria, debe ser entendido en el contexto de la obligación del Congreso de la República de defender y hacer respetar la Constitución y las leyes. Debe referirse a hechos o actividades irregulares complejos cuya probanza requiera la utilización de las prerrogativas especiales de las que gozan las comisiones de investigación.

Por ende, la investigación parlamentaria concluye con la comprobación de la correspondencia (o la ausencia de ella) entre el acto verificable y el parámetro idóneo de los actos de la administración pública. Busca la verdad política e indicios razonables que conduzcan hacia una posible judicialización o aprobación de nuevos lineamientos de dirección política.

### **Segunda**

Las modificaciones aprobadas al artículo 88 del Reglamento del Congreso desde 1993, obedecieron a decisiones políticas. El proceso de investigación no contiene elementos adecuados que garanticen el buen término de la investigación, así como el respeto a los derechos fundamentales.

La actividad de investigación se desarrolla, especialmente, en lo que concierne a la recopilación de información privilegiada basándose en la práctica parlamentaria.

### **Tercera**

La efectividad de la previsión constitucional del artículo 97 debe ser garantizada por medio de la aprobación de una norma de desarrollo constitucional que determine los parámetros del contenido ad-hoc para la investigación parlamentaria.

El carácter indeterminado del concepto jurídico de interés público facilita que, en el ámbito parlamentario, su significado sea determinado por la decisión política y, por ende, permite la falta de identificación del objeto central de la investigación.

El tema a ser investigado debe ser de interés público probado. Es decir, que afecte a la comunidad política.

### **Cuarta**

Se ha acreditado que en el caso estudiado en el capítulo segundo, tanto las razones para solicitar la conformación de la comisión de investigación, el significado de interés público, el desarrollo de la labor, y las conclusiones a las que arribó, tuvieron gran influencia de la presión mediática.

La comprobada voluntad parlamentaria de hacer eco de la presión mediática, y pretender centrar la investigación en personas y sancionarlas por el solo hecho del ejercicio de un cargo público, deviene en una desnaturalización de la labor de representación parlamentaria y de control político.

### **Quinta**

Las comisiones de investigación constituyen herramientas de defensa de la institucionalidad, al permitir la participación del representado en el control de la cosa pública. Requieren por lo tanto de un mejor desarrollo reglamentario.

## BIBLIOGRAFÍA

### AGENCIA DE LA ONU PARA LOS REFUGIADOS- ACNUR.

2001 Sentencia de 31 de enero de 2001. Caso del Tribunal Constitucional (Aguirre Roca, Rey Terry y Revoredo Marsano vs. Perú)  
<<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1898.pdf?view=1>>

### ANALITICA.COM

2004 “Bush dice que respondió todas las preguntas sobre el 11 de septiembre”, *Analitica.com*. Caracas, 29 de abril. Consulta: 25 de octubre de 2013.  
<<http://www.analitica.com/va/sintesis/internacionales/4723174.asp>>

### ARAGON, Manuel

1995 *Constitución y Control del Poder. Introducción a una teoría constitucional del control*. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina.

### ASAMBLEA CONSTITUYENTE 1978-1979

1978 Diario de Debates de la Asamblea Constituyente 1978, TomoVII. Lima.

1978-1979 Diario de Debates de la Comisión Principal de Constitución de la Asamblea Constituyente 1978-1979, Tomos III, IV, V. Lima.

### ASAMBLEA LEGISLATIVA DE COSTA RICA

- 2011 Reglamento de la Asamblea Legislativa de Costa Rica. 15 de marzo.  
Consulta 20 de setiembre de 2013.  
<[http://www.congreso.gob.pe/DGP/CCEP/constituciones/Constituciones\\_Reglamentos\\_America/CostaRica\\_Reglamento\\_Asamblea\\_Legislativa.pdf](http://www.congreso.gob.pe/DGP/CCEP/constituciones/Constituciones_Reglamentos_America/CostaRica_Reglamento_Asamblea_Legislativa.pdf)>

### ASAMBLEA LEGISLATIVA DE EL SALVADOR

- 2005 Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa de El Salvador. 25 de octubre.<<http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/reglamento-interior-de-la-asamblea-legislativa/>>

### CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F.

- 1994 *Comisiones parlamentarias de investigación vs. Poder Judicial: paralelismo o convergencia (Apuntes para su debate)*, Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario, núm. 6, 1994, p. 162 y ss. En: NAVAS CASTILLO, Antonia, El control jurisdiccional de los actos parlamentarios sin valor de ley. Madrid; COLEX, 2000, p. 165.

### CONGRESO CONSTITUYENTE DEMOCRÁTICO

1993 Diario de los Debates. Debate Constitucional de la Asamblea Constituyente de 1993. Tomos II, III. Lima.

Diario de los Debates. Debate Constitucional 1993 de la Comisión de Constitución y Reglamento, Tomo II. Lima.

1995 Reglamento del Congreso Constituyente Democrático. 5 de febrero.

### CONGRESO DE LA REPUBLICA DEL PERÚ

1823 Constitución Política de la República Peruana. 12 de noviembre.

Consulta 10 de julio de 2012.

<[http://www.congreso.gob.pe/ntley/Constitucion P.htm](http://www.congreso.gob.pe/ntley/ConstitucionP.htm)>

1826 Constitución Política del Perú. 1 de julio.

Consulta 10 de julio de 2012.

<[http://www.congreso.gob.pe/ntley/Constitucion P.htm](http://www.congreso.gob.pe/ntley/ConstitucionP.htm)>

1828 Constitución Política de la República Peruana. 18 de marzo.

Consulta 10 de julio de 2012.

<[http://www.congreso.gob.pe/ntley/Constitucion P.htm](http://www.congreso.gob.pe/ntley/ConstitucionP.htm)>

1834 Constitución Política de la República Peruana. 10 de junio.

Consulta 10 de julio de 2012.

<[http://www.congreso.gob.pe/ntley/Constitucion P.htm](http://www.congreso.gob.pe/ntley/ConstitucionP.htm)>

1839 Constitución Política del Perú. 10 de noviembre.

- Consulta 10 de julio de 2012.  
<<http://www.congreso.gob.pe/ntley/ConstitucionP.htm>>
- 1853 Reglamenteo Interior de las Cámaras Legislativas.  
26 de agosto.
- 1856 Constitución de la República Peruana. 19 de octubre.  
Consulta 10 de julio de 2012.  
<<http://www.congreso.gob.pe/ntley/ConstitucionP.htm>>
- 1860 Constitución Política del Perú. 10 de noviembre.  
Consulta 10 de julio de 2012.  
<<http://www.congreso.gob.pe/ntley/ConstitucionP.htm>>
- 1867 Constitución Política del Perú. 29 de agosto.  
Consulta 10 de julio de 2012.  
<<http://www.congreso.gob.pe/ntley/ConstitucionP.htm>>
- 1920 Constitución para la República del Perú. 18 de enero.  
Consulta 10 de julio de 2012.  
<<http://www.congreso.gob.pe/ntley/ConstitucionP.htm>>
- 1933 Constitución Política del Perú. 29 de marzo.  
Consulta 10 de julio de 2012.  
<<http://www.congreso.gob.pe/ntley/ConstitucionP.htm>>
- 1979 Constitución Política del Perú. 12 de julio.

- Consulta 10 de julio de 2012.  
<<http://www.congreso.gob.pe/ntley/ConstitucionP.htm>>
- 1982 Dictamen en mayoría y minoría de la Comisión investigadora de las responsabilidades derivadas de los créditos otorgados por el Banco Agrario del Perú a las empresas agrarias del país.
- 1988 Reglamento Interior del Senado. Agosto.  
Reglamento de la Cámara de Diputados. 1 de enero.  
  
Primer Informe de la Comisión investigadora de los remates de la liquidación de los activos del BIC y BANCOPER. Primer informe. Lima.
- 1992 Informe de la Comisión investigadora de las irregularidades en la Caja de Beneficios y Seguridad Social del Pescador. Lima.
- 1993 Constitución Política del Perú. 30 de diciembre.  
Consulta 10 de julio de 2012.  
<<http://www.congreso.gob.pe/ntley/ConstitucionP.htm>>
- 1994 Informes en mayoría y minoría de la Comisión investigadora de los contratos entre la CPV. S.A. y American Express y Chemical Bank sobre las naves Mantaro y Pachitea. Lima.
- 2002 Informe de la Comisión investigadora sobre los delitos económicos y financieros cometidos entre 1990-2001. Lima.

- 2005 Informe Final de la Comisión de Fiscalización encargada de investigar sobre la concesión del servicio fijo local otorgada a la empresa Telecomunicaciones Hemisféricas S.A.C. Lima.
- 2006 Informe de la Comisión investigadora del otorgamiento de pensiones a los ex Diputados, ex Senadores y ex Congresistas en aplicación del Decreto Ley N° 20530. Lima.
- 2008 Moción de Orden del Día N° 5757. 16 de octubre.
- Diario de los Debates. Primera Legislatura Ordinaria de 2008. Tomo II.
- 2010 Diario de los Debates. Segunda Legislatura Ordinarias de 2009. 6 A sesión vespertina.
- Informes en mayoría y minoría de la Comisión Investigadora encargada de investigar los hechos relacionados por la supuesta existencia de una red de interceptación telefónica. Lima.
- Informe Preliminar de la Comisión Investigadora Comisión investigadora encargada de esclarecer la supuesta eliminación de archivos digitales almacenados en dos dispositivos USB de propiedad de la ex funcionaria de la empresa Business Track (BTR), Giselle Giannotti-CI.SMAGG-CR. Lima.

Informe en mayoría y minoría de la Comisión investigadora encargada de esclarecer la supuesta eliminación de archivos digitales almacenados en dos dispositivos USB de propiedad de la ex funcionaria de la empresa Business Track (BTR), Giselle Giannotti-CI.SMAGG-CR y Anexos. Lima.

Moción de Orden del Día N° 9750. 30 de marzo. Lima

Moción de Orden del Día N° 9810. 12 de abril. Lima.

Moción de Orden del Día N° 9823. 14 de abril. Lima.

Moción de Orden del Día N° 9826. 14 de abril. Lima.

Reglamento del Senado de la República Dominicana. 12 de agosto.

Consulta 20 de setiembre de 2013.

[http://www.congreso.gob.pe/DGP/CCEP/constituciones/Constituciones\\_Reglamentos\\_America/Republica\\_Dominicana\\_Reglamento\\_Camara\\_Senadores.pdf](http://www.congreso.gob.pe/DGP/CCEP/constituciones/Constituciones_Reglamentos_America/Republica_Dominicana_Reglamento_Camara_Senadores.pdf)

2011

Informe de la Comisión investigadora de las razones de las crisis que afronta la práctica del deporte en el país, especialmente el fútbol. Lima.

Informe en minoría de la Comisión investigadora encargada de esclarecer la supuesta eliminación de archivos digitales almacenados en dos

dispositivos USB de propiedad de la ex funcionaria de la empresa Business Track (BTR), Giselle Giannotti-CI.SMAGG-CR. Lima.

- 2012 Reglamenteo del Congreso de la República. Edición Oficial.
- 2013 Reportes del Área de Trámite Documentario sobre comisiones investigadoras de los períodos 2001- 2011. Lima.

### CONGRESO NACIONAL DE CHILE

- 2002 Reglamenteo de la Cámara de Diputados del Congreso Nacional de Chile. 10 de marzo- Consulta 20 de setiembre de 2013.  
<[http://www.camara.cl/camara/media/docs/reglamento\\_octubre\\_2012.pdf](http://www.camara.cl/camara/media/docs/reglamento_octubre_2012.pdf)>

### DUVERGER, Maurice

- 1980 *Instituciones Políticas y Derechos Constitucional*. Sexta edición. Barcelona: Ariel.

### EL COMERCIO

- 2004 Declaraciones de Carlos Ferrero. El Comercio, Lima, 25 de junio del 2004, p. A6. Consulta: 25 de octubre de 2013.
- 2010 “Caso BTR: penetran en caja fuerte de jueza y borran archivos de acusada de espionaje”. El Comercio. 25 de marzo. Consulta: 10 de agosto de 2012.  
<http://elcomercio.pe/politica/gobierno/casopetroaudios-penetran-caja-fuerte-jueza-borran-archivos-acusada-espionaje-noticia-451792>

”Fiscalía y Poder Judicial se enfrentan por Caso BTR”. El Comercio. 8 de abril. Consulta: 10 de agosto de 2012.

[http://elcomercio.pe/politica/gobierno/fiscalia-poder-judicial-se-enfrentan-caso-btr\\_1-noticia-458324](http://elcomercio.pe/politica/gobierno/fiscalia-poder-judicial-se-enfrentan-caso-btr_1-noticia-458324)

“¿Cuándo acabará el gran bonetón? El Comercio. 9 de abril.

Consulta: 10 de agosto de 2012. Primera plana.

“Giselle Giannotti pidió ampliar su declaración para informar sobre audios de Jorge del Castillo y Hernán Garrido Lecca”. El Comercio. 12 de abril. Consulta: 10 de agosto de 2012

[http://elcomercio.pe/politica/gobierno/gile-gianotti-pidio-ampliar-su-declaracion\\_informar-sobre-audios-jorge-castillo-hernan-garrido-lecca-noticia-460134](http://elcomercio.pe/politica/gobierno/gile-gianotti-pidio-ampliar-su-declaracion_informar-sobre-audios-jorge-castillo-hernan-garrido-lecca-noticia-460134)

“Audios que citan a Del Castillo y Garrido Lecca desaparecieron”. El Comercio. 13 de abril. Consulta: 10 de agosto de 2012

[http://elcomercio.pe/politica/gobierno/audios-que-citan-castillo-garrido-lecca-desaparecieron\\_1-noticia-460619](http://elcomercio.pe/politica/gobierno/audios-que-citan-castillo-garrido-lecca-desaparecieron_1-noticia-460619)

“Esclarecimiento no impunidad, en caso de chuponeo”. El Comercio. 14 de abril. Consulta: 10 de agosto de 2012.

<http://elcomercio.pe/politica/opinion/editorial-esclarecimiento-no-impunidad-caso-chuponeo-noticia-461191>

**FENICHEL PITKIN, Hanna**

1985 *El concepto de representación.* Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

**GAMARRA OLIVARES, Ernesto**

1999 *Comisiones Investigadoras. Poder Fiscalizador del Congreso.* Lima: Ediciones del Congreso del Perú.

**GARCIA PÉREZ, Alan.**

2013 Demanda de Amparo contra la Comisión investigadora multipartidaria encargada de investigar la gestión del gobierno de Alan Gabriel García Pérez, como Presidente de la República, y de formular las recomendaciones quienes cometieron durante su mandato infracciones a la Constitución Política, así como pertinentes para hacer efectiva la responsabilidad de presuntos actos de corrupción y/o delitos económicos y financieros durante el período gubernamental 2011-2016. Expediente N° 01-4923-2013-0-1801-JR-CI-05. Lima.

**GORRITI, Gustavo.**

2013 “Comisiones Investigadoras”. *Revista Caretas.* Lima, número 2325.

**GUASTINI, Riccardo**

2010 Fundamentos de una teoría escéptica de la interpretación. En Interpretación Jurídica y teoría del Derecho. Isabel Lifante (coordinadora). Lima: Palestra 2010.

**HAURIUO, Maurice.**

2003 *Principios de derecho público y constitucional.*  
Traducción, estudio preliminar, notas y adiciones  
Carlos Ruiz del Castillo. Granada: Comares,  
2003. p. 469.

**HUERTA GUERRERO, Luis Alberto**

2003 *Libertad personal y habeas corpus: estudios  
sobre jurisprudencia constitucional.* Lima:  
Comisión Andina de Juristas.

**LA PRIMERA**

2010 “Policías de Dirandro borraron audios de Jorge  
del Castillo”. La Primera. Lima, 15 de mayo.  
Consulta: 12 de agosto de 2012.

[http://www.diariolaprimeraperu.com/online/politica/policias-de-dirandro-borraron-audios-de-jorge-del-castillo\\_62374.html](http://www.diariolaprimeraperu.com/online/politica/policias-de-dirandro-borraron-audios-de-jorge-del-castillo_62374.html)

“Ministro de abstiene de defender a Hidalgo  
por borrado de audios”. La Primera. Lima 16 de  
mayo. Consulta: 12 de agosto de 2012.

[http://www.diariolaprimeraperu.com/online/politica/ministro-se-abstiene-de-defender-a-hidalgo-por-borrado-de-audios\\_62430.html](http://www.diariolaprimeraperu.com/online/politica/ministro-se-abstiene-de-defender-a-hidalgo-por-borrado-de-audios_62430.html)

“Fiscal que facilitó robo de los USB se fue a  
Estados Unidos”. La Primera. Lima, 28 de  
mayo. Consulta 12 de agosto de 2012.

[http://www.diariolaprimeraperu.com/online/politica/fiscal-que-facilito-robo-de-los-usb-se-fue-a-estados-unidos\\_63233.html](http://www.diariolaprimeraperu.com/online/politica/fiscal-que-facilito-robo-de-los-usb-se-fue-a-estados-unidos_63233.html)

“Sí, García protegió a Miguel Hidalgo y dirigió  
caso BTR”. La Primera. 31 de mayo. Consulta:  
10 de agosto de 2012.

[http://www.laprimera Peru.pe/online/politica/si-garcia-protegio-a-miguel-hidalgo-y-dirigio-caso-btr\\_63360.html](http://www.laprimera Peru.pe/online/politica/si-garcia-protegio-a-miguel-hidalgo-y-dirigio-caso-btr_63360.html)

## LA REPUBLICA

2010

“Roban audios de BTR”. La República. Lima, 25 de marzo. Consulta: 10 de agosto de 2012.  
<<http://www.larepublica.pe/25-03-2010/roban-audios-de-btr>>

“Pide a autoridades judiciales esclarecer pérdida de archivos de caso BTR”. La República. Lima 1 de abril. Consulta 10 de agosto de 2012.

<http://www.larepublica.pe/01-042010/pide-autoridades-judiciales-esclarecer-perdida-de-archivos-de-caso-btr>

“Personal del juzgado manipuló USB, pero jueza Martínez no investigó”. La República. Lima, 9 de abril. Consulta 10 de agosto de 2012.

<<http://www.larepublica.pe/09-04-2010/personal-del-juzgado-manipulo-usb-pero-jueza-martinez-no-investigó>>

2011

“Humala pide que comisiones investigadoras no terminen como novela ‘Al fondo hay sitio’” La República. Lima, Consulta: 10 de agosto de 2012.

<http://www.larepublica.pe/15-09-2011/humala-pide-que-comisiones-investigadoras-no-terminen-como-novela-al-fondo-hay-sitio>

**LANDA ARROYO, César**

2003

*Teorías de Interpretación Constitucional. En: Tribunal Constitucional y Estado Democrático, Segunda Edición, capítulo II. Lima: Palestra.*

**LOEWENSTEIN, Karl**

1982

*Teoría de la Constitución. Barcelona: Ariel.*

**MAQUIAVELO, Nicolás**

1964

*El Príncipe. Madrid: Espasa-Calpe.*

**MONTERO GIBERT, José Ramón y GARCIA MORILLO, Joaquín**

1984

*El Control Parlamentario. Madrid: Tecnos.*

**ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS**

1969

Convención Americana sobre Derechos Humanos. 22 de noviembre.

**ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS**

1948

Declaración Universal de Derechos Humanos. 10 de diciembre.

1976

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. 25 de marzo.

**PARADA, Ramón**

1998

*Derecho Administrativo, Parte General, Tomo I. Madrid: Marcial Pons.*

**PAREDES CASTRO, Juan.**

2013

“¿Qué investiga Sergio Tejada?”. *El Comercio*, Lima, 12 de setiembre. p. A5.

2013

¿Quién pone el circo? Comisiones sin protocolo I y II. El error de poner todo en la vitrina mediática. *El Comercio*. Lima, 19 de diciembre. p.A6.

**PEREZ CALVO, Alberto.**

1978

*El control, como instrumento jurídico, o está configurado para ser efectivo o no es control. Sobre la noción de control y su aplicación en el Anteproyecto Constitucional. En: RAMÍREZ, Manuel. El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas. Barcelona: Labor.*

**PEREZ LUÑO, Antonio Enrique**

1984

Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución, Cuarta Edición, Madrid: Tecnos.

**PERÚ21**

2010

“Villa Stein: Fechas de archivos de BTR pueden haberse adulterado”. Perú21. Lima, 29 de marzo. Consulta 10 de agosto de 2012.  
<<http://peru21.pe/noticia/453643/villa-stein-pueden-borrado-archivos-btr-no-poder-judicial>>

**PLANAS, Pedro.**

1996

*Politik*. Lima: Fundación Hanns Seidel.

2001

*Parlamento y Gobernabilidad Democrática en América Latina*. Tomo III. Lima, Fondo Editorial del Congreso del Perú.

**PODER EJECUTIVO**

1931

Decreto Ley N° 7159, Ley de Bancos. 23 de mayo.

- 1981 Decreto Legislativo N° 183. Ley Orgánica del Ministerio de Economía y Finanzas. 12 de junio.
- 1982 Ley N° 23524. Declaran nulo y sin efecto el remate del inmueble ubicado en la esquina de los jirones Junín y Lampa, de la ciudad de Lima, de propiedad del BIC, en liquidación. 22 de diciembre.
- 1984 Decreto Supremo N° 143-84-EFC. 11 de abril.  
Decreto Supremo N° 289-84-EFC. 4 de julio.  
Decreto Supremo N° 100-84-PCM. 29 de diciembre.
- 1985 Decreto Supremo N° 01-85-PCM. 3 de enero.  
Ley N° 24295. Los trabajadores del Banco Comercial del Perú, y del Banco de la Industria de la Construcción, en liquidación ambos, que no han sido reubicados en otras entidades financieras serán incorporados como personal estable en las instituciones que conforman la Banca Estatal y Asociada. 16 de agosto.
- 2002 Ley N° 27806. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. 3 de agosto.  
Ley N° 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública. 13 de agosto.

2003 Decreto Supremo N° 043-2003-PCM. 24 de abril.

### PODER JUDICIAL.

2010 Resolución Administrativa de la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia de la República N° 002-2010-SP-CS-PJ. Lima.

2013 Resolución 15, 19 de setiembre de 2013, Expediente N° 014923-2013-0-1801-JR-CI-05,

### REVISTA CARETAS

2010 “De oreja a oreja”. Revista Caretas. Lima, 31 de marzo.

Consulta 10 de agosto de 2012.

<<http://www.caretas.com.pe/Main.asp?T=3082&S=&id=12&idE=872&idSTo=0&idA=45681>

“Villa Crucis”. Revista Caretas. Lima, 31 de marzo. Consulta 10 de agosto de 2012.

<http://www.caretas.com.pe/Main.asp?T=3082&S=&id=12&idE=872&idSTo=0&idA=45682>

“¿Algo nuevo?” Revista Caretas. Lima, 15 de abril. Consulta 10 de agosto de 2012.

<<http://www.caretas.com.pe/Main.asp?T=3082&S=&id=12&idE=874&idSTo=0&idA=45907>

>

**RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María.**

2000 *La ponderación de bienes e intereses en el Derecho Administrativo*, Madrid: Marcial Pons.

**RUBIO CORREA, Marcial**

1999 *Estudio de la Constitución Política de 1993. Tomo 4*, Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

**RUBIO LLORENTE, Francisco**

1993 *La forma del poder. (Estudios sobre la Constitución)*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

**SAN MARTÍN, César**

2003 *Derecho Procesal Penal*. Lima: Grijley. Segunda Edición.

**SANCHEZ AGESTA, Luis**

1973 *Derecho Constitucional Comparado*. Madrid: Nacional.

**SANCHEZ NAVARRO, Angel**

1995 *Control parlamentario y minorías. En: Centro de Estudios Constitucionales. Revista de Estudios Político*, Madrid, 1995, N° 88, p. 231.

**SANTAOLALLA LOPEZ, Fernando**

1983 *Derecho Parlamentario Español*. Madrid: Editorial Nacional.

**SARTORI, Giovanni.**

1998

“En Defensa de la Representación Política”. Conferencia dictada en el Congreso de los Diputados de España, con motivo del vigésimo aniversario de la Constitución Española de 1978, Diciembre de 1998.

<<https://www.google.com.pe/#q=en+defensa+dela+representaci%C3%B3n+politica+giovanni+sartori>>

**SCHMITT, Karl**

1952

*Teoría de la Constitución.* México: Nacional

**SENADO DE LA REPÚBLICA DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN (MÉXICO)**

2013

Reglamento del Senado de la República del Honorable Congreso de la Unión (México). 5 de marzo.

Consulta 20 de setiembre de 2013.

<[http://www.senado.gob.mx/libreria/sp/documentos\\_apoyo/documentos/Reglameto\\_Senado.pdf](http://www.senado.gob.mx/libreria/sp/documentos_apoyo/documentos/Reglameto_Senado.pdf)>

**SIEGAN, Bernard**

1993

*Reforma Constitucional.* Lima: CITEL.

**SUPERINTENDENCIA DE BANCA Y SEGUROS**

1982

Resolución SBS N° 002-82-EFC/97-10 que declara en disolución y liquidación al Banco de la Industria de la Construcción. 5 de enero.

1983 Resolución SBS N° 150-83-EFC/97-10 QUE declara en disolución al Banco Comercial del Perú. 6 de abril.

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE ESPAÑA.**

1991 Sentencia N° 130/1991.Madrid<[http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/1769#complete\\_resolucion](http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/1769#complete_resolucion)>

### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ**

2002 STC Expediente N° 1091-2002-HC/TC. Lima. Consulta 13 de agosto de 2012.  
<<http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2002/01091-2002-HC.html>>

2004 STC Expediente N° 0023-2003-AI/TC. Lima. Consulta 13 de agosto de 2012.  
<<http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/00023-2003-AI.html>>

2004 STC Expediente N° 0090-2004-AA/TC. Lima. Consulta 13 de agosto de 2012.  
<<http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/00090-2004-AA.html>>

2004 STC Expediente N° 0004-2004-AI/TC; N° 0011-2004-AI/TC, N° 0012-2004-AI/TC; N° 0013-2004-AI/TC, N° 0014-2004-AI/TC; N° 0015-2004-AI/TC, N° 0016-2004-AI/TC y N° 0027-2004-AI/TC (acumulados). Lima. Consulta 13 de agosto de 2012.  
<<http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/0004-2004-AI%2000011-2004-AI%2000012-2004-AI%2000013-2004-AI%2000014-2004->

AI%2000015-2004-AI%2000016-2004-  
AI%2000027-2004-AI.html>

2005 STC Expediente N° 6712-2005-HC/TC. Lima.  
Consulta 13 de agosto de 2012.  
<<http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/06712-2005-HC.html>>

2007 STC Expediente N° 0026-2006-PI/TC. Lima.  
Consulta 13 de agosto de 2012.  
<http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2007/00026-2006-AI.html>

#### UNIVERSIDAD DE GEORGETOWN

2010 Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional de Panamá. 24 de febrero.  
Consulta 20 de setiembre de 2013.  
<[http://pdba.georgetown.edu/Legislative/Panama/PanReg\\_Int.pdf](http://pdba.georgetown.edu/Legislative/Panama/PanReg_Int.pdf)>

#### UNIVERSIDAD DE MINNESOTA. Librería de Derechos Humanos.

1996 Informe No. 12/96, Inter-Am.C.H.R., OEA/Ser.L/V/II.91 Jorge A. Giménez v. Argentina, Caso 11.245  
<<http://www1.umn.edu/humanrts/cases/1996/Sargentina12-96.htm>>

#### VARGAS HAYA, Héctor

1990 Gobierno de Alan García, 1985-90. Fraude en el Banco de la Industria de la Construcción. Página oficial de Héctor Vargas Haya. Consulta: 21 de setiembre de 2013.

<<http://www.vargashaya.com/fragmentos-de-ensayos/35/162-gobierno-de-alan-garcia-1985-90.html>>

