



Proyecto de Ley N° 5337/2020-CR

RUBÉN PANTOJA CALVO

«Año de la Universalización de la Salud»

Resolución Legislativa que modifica el artículo 88 del Reglamento del Congreso de la República, respecto al debate de informes de comisiones investigadoras.

Los Congresistas de la República que suscriben, integrantes del **Grupo Parlamentario Unión por el Perú**, a iniciativa del Congresista de la República **RUBÉN PANTOJA CALVO**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa, que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y los artículos 22, inciso c), 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presentan la siguiente propuesta legislativa:

PROYECTO DE LEY

El Congreso de la República;

Ha dado la siguiente Ley:

RESOLUCIÓN LEGISLATIVA QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 88 DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, RESPECTO AL DEBATE DE INFORMES DE COMISIONES INVESTIGADORAS

Artículo 1. Objeto de la ley

La presente Resolución Legislativa tiene por objeto, desde un enfoque de gestión por resultados, establecer un plazo determinado para el debate y votación por parte del Pleno del Congreso respecto de los Informes elaborados por la Comisión Investigadora, con la finalidad de obtener mayores niveles de eficiencia, transparencia y el rol de fiscalización y de investigación parlamentaria; contribuyendo de esta forma a mejorar la credibilidad del Poder Legislativo ante la opinión pública.

Artículo 2. Modificación del literal h) del artículo 88 del Reglamento del Congreso

Modifíquese el literal h) del artículo 88 del Reglamento del Congreso, en los términos siguientes:



Firmado digitalmente por:
VEGA ANTONIO Jose
Alejandro FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 22/05/2020 11:15:45-0500



Firmado digitalmente por:
VEGA ANTONIO Jose
Alejandro FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 22/05/2020 11:16:32-0500

«Año de la Universalización de la Salud»

Resolución Legislativa que modifica el artículo 88 del Reglamento del Congreso de la República, respecto al debate de informes de comisiones investigadoras.

h) "Presentado el informe final de la Comisión de Investigación, **éste se debate y vota en la siguiente sesión del Pleno del Congreso**. 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."

RUBÉN PANTOJA CALVO

Congresista de la República



Firmado digitalmente por:
CHAIÑA CONTRERAS Hipolito
FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 20/05/2020 22:16:55-0500



Firmado digitalmente por:
PANTOJA CALVO RUBEN FIR
44171668 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 20/05/2020 20:31:00-0500



Firmado digitalmente por:
LOZANO INOSTROZA
ALEXANDER FIR 47562453 hard
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 21/05/2020 13:11:46-0500



Firmado digitalmente por:
APAZA QUISPE Yessica
Marisela FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 21/05/2020 11:47:09-0500



Firmado digitalmente por:
CHAGUA PAYANO
Posemoscruete Irrhoscpt FAU
20161749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 21/05/2020 22:01:12-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 01 de JUNIO 2020

Según la consulta realizada, de conformidad con el
Artículo 77º del Reglamento del Congreso de la
República: pase la Proposición N° 5337 para su
estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) de
CONSTITUCIÓN Y
REGULAMIENTO.

JAVIER ANGELES ILLMAN
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

«Año de la Universalización de la Salud»

Resolución Legislativa que modifica el artículo 88 del Reglamento del Congreso de la República, respecto al debate de informes de comisiones investigadoras.

EXPOSICION DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES

1.1 EL CONTROL POLÍTICO Y EL PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA

Conforme lo establece nuestra Constitución Política, el Poder Legislativo “reside en el Congreso de la República”¹ y en el mismo sentido el Reglamento del Congreso establece que el Parlamento “es el órgano representativo de la Nación, encargado de realizar las funciones legislativas, **de control político** y las demás que establece la Constitución”².

En el marco de las funciones de Control Político, la Constitución establece una serie de atribuciones al Congreso de la República, estableciendo así la facultad de “*iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público*”³.

¹ **Constitución Política del Perú. Título IV De la estructura del Estado. Capítulo I. Poder Legislativo. Artículo 90º.**- El Poder Legislativo reside en el Congreso de la República, el cual consta de cámara única. El número de congresistas es de ciento treinta. El Congreso de la República se elige por un período de cinco años mediante un proceso electoral organizado conforme a ley. Los candidatos a la Presidencia de la República no pueden integrar las listas de candidatos a congresistas. Los candidatos a vicepresidentes pueden ser simultáneamente candidatos a una representación en el Congreso. Para ser elegido congresista, se requiere ser peruano de nacimiento, haber cumplido veinticinco años y gozar del derecho de sufragio.

² **Reglamento del Congreso. Capítulo Preliminar. Disposiciones Generales. Definición, funciones generales, estructura, composición y denominación. Artículo 2.-** 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. Es unicameral y está integrado por ciento treinta Congresistas elegidos en forma directa, de acuerdo a ley.

En los documentos oficiales, el Congreso será denominado Congreso de la República.

³ **Constitución Política del Perú. Título IV De la estructura del Estado. Capítulo I. Poder Legislativo. 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 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.

Resolución Legislativa que modifica el artículo 88 del Reglamento del Congreso de la República, respecto al debate de informes de comisiones investigadoras.

Por su parte, el Reglamento del Congreso desarrolla la disposición constitucional. Así, señala que, *“la función de control político comprende”*⁴:

- Investidura del Consejo de Ministros.
- Debate, realización de actos e investigaciones.
- 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
- Fiscalización sobre el uso y la disposición de bienes y recursos públicos.
- Antejuicio Político.

Estas acciones, indica el Reglamento del Congreso, deben implementarse *“cuidando que la Constitución Política y las leyes se cumplan y disponiendo lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores”*.⁵

En este contexto, el Congreso de la República implementa sus funciones constitucionales mediante grupos de trabajo *“especializados de Congresistas, cuya*

⁴ **Reglamento del Congreso. Capítulo Preliminar. Disposiciones Generales. Función de Control Político**
Artículo 5º.- La función del control político comprende la investidura del Consejo de Ministras, 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.

⁵ **Reglamento del Congreso de la República, Artículo 5.**

«Año de la Universalización de la Salud»

Resolución Legislativa que modifica el artículo 88 del Reglamento del Congreso de la República, respecto al debate de informes de comisiones investigadoras.

función principal es el seguimiento y fiscalización del funcionamiento de los órganos estatales y, en particular, de los sectores que componen la Administración Política”⁶.

Por lo que, en el Congreso existen 4 tipos de comisiones⁷: i) Ordinarias; ii) Especiales; iii) de Ética Parlamentaria y iv) de Investigación.

⁶ **Reglamento del Congreso de la República. Capítulo III Organización del Congreso. Sección Primera Organización Parlamentaria. Las Comisiones. Definición y Reglas de Conformación. Artículo 34.** Las Comisiones son grupos de trabajo especializados de Congresistas, cuya función principal es el seguimiento y fiscalización del funcionamiento de los órganos estatales y, en particular, de los sectores que componen la Administración Pública. Asimismo, les compete el estudio y dictamen de los proyectos de ley y la absolución de consultas, en los asuntos que son puestos en su conocimiento de acuerdo con su especialidad o materia. Cada comisión está integrada por miembros titulares y accesitarios, con excepción de la Comisión de Inteligencia, cuyos miembros son titulares y permanentes, no contando con miembros accesitarios. Los miembros accesitarios reemplazan en caso de ausencia al respectivo titular del mismo grupo parlamentario, para los efectos del cómputo del quórum y de las votaciones sin perjuicio de los derechos que les corresponden como Congresistas.

El Pleno del Congreso aprueba el cuadro de conformación de Comisiones dentro de los cinco días hábiles posteriores a la instalación del período anual de sesiones en el mes de julio con excepción de la Comisión de Inteligencia que se elige por todo el período parlamentario. El cuadro es propuesto por el Presidente, previo acuerdo del Consejo Directivo. En su conformación, tanto de miembros titulares y accesitarios, se respetan, en lo posible, las propuestas remitidas por los distintos Grupos Parlamentarios.

Para este fin, los Grupos Parlamentarios deben presentar a la Presidencia del Congreso sus propuestas para cada una de las Comisiones, con indicación de los miembros titulares y accesitarios y el orden sucesivo en que éstos reemplazarán a los primeros. No son admisibles las suplencias para el ejercicio de los cargos de Presidente, Vicepresidente y Secretario de la Comisión.

En la conformación de las Comisiones se procura aplicar los principios de pluralidad, proporcionalidad y especialidad en la materia. La distribución de las directivas de las Comisiones respeta la proporcionalidad de los Grupos Parlamentarios que componen el Congreso. La distribución del Congresistas en las mismas se racionaliza de modo que ningún Congresista pertenezca a más de cinco Comisiones ni menos de una, entre Ordinarias, de Investigación y especiales de estudio y trabajo conjunto, exceptuando de esta regla a la participación en Comisiones protocolares o ceremoniales.

⁷ **Reglamento del Congreso de la República. Clases de Comisiones. Artículo 35. Existen cuatro clases de Comisiones:**
a) **Comisiones Ordinarias;** encargadas del estudio y dictamen de los asuntos ordinarios de la agenda del Congreso, con prioridad en la función legislativa y de fiscalización. El Presidente del Congreso, en coordinación con los Grupos Parlamentarios o previa consulta al Consejo Directivo del Congreso, propone el número de Comisiones Ordinarias teniendo en cuenta la estructura del Estado. Sin embargo, deben conformarse por lo menos las siguientes Comisiones Ordinarias:
1. Agraria.
2. Ciencia, Innovación y Tecnología.
3. Comercio Exterior y Turismo.
4. Constitución y Reglamento.
5. Cultura y Patrimonio Cultural.
6. Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores.
7. Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas.
8. Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización del Estado.
9. Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera.
10. Educación, Juventud y Deporte.

«Año de la Universalización de la Salud»

Resolución Legislativa que modifica el artículo 88 del Reglamento del Congreso de la República, respecto al debate de informes de comisiones investigadoras.

La presente iniciativa está, principalmente, orientada al procedimiento que regula el trabajo de las Comisiones de Investigación, que están “*encargadas del estudio, la investigación y el dictamen de los asuntos puestos en su conocimiento en aplicación del artículo 97 de la Constitución Política*”⁸.

Como se ha señalado, el artículo 97º de la Carta Magna – al que se refiere el Reglamento del Congreso - es el que establece la potestad del Congreso de “*iniciar investigaciones*” sobre cualquier tema de “*interés público*”. Por su parte, el artículo 88º del Reglamento del Congreso⁹, regula el procedimiento de investigación parlamentario; el que está orientado a¹⁰:

-
- 11. Energía y Minas.
 - 12. Fiscalización y Contraloría.
 - 13. Inclusión Social y Personas con Discapacidad.
 - 14. Inteligencia.
 - 15. Justicia y Derechos Humanos.
 - 16. Mujer y Familia.
 - 17. Presupuesto y Cuenta General de la República.
 - 18. Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas.
 - 19. Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología.
 - 20. Relaciones Exteriores.
 - 21. Salud y Población.
 - 22. Trabajo y Seguridad Social.
 - 23. Transportes y Comunicaciones.
 - 24. Vivienda y Construcción.

Las demás Comisiones Ordinarias se conforman procurando homologar su especialidad con las materias que correspondan a las carteras a cargo de los Ministros de Estado y a los asuntos más relevantes para el país.

- b) **Comisiones de Investigación;** encargadas del estudio, la investigación y el dictamen de los asuntos puestos en su conocimiento en aplicación del artículo 97 de la Constitución Política. Gozan de las prerrogativas y las limitaciones señaladas en dicha norma constitucional y el presente Reglamento.
- c) **Comisiones Especiales;** constituidas con fines protocolares o ceremoniales o para la realización de cualquier estudio especial o trabajo conjunto con comisiones del Gobierno, según acuerdo el Pleno a propuesta del Presidente del Congreso.
- d) **Comisión de Ética Parlamentaria;** encargada de promover la Ética Parlamentaria, prevenir actos contrarios a la misma, absolver consultas que se le formulen y resolver en primera instancia las denuncias que se formulen de acuerdo con el Código de Ética.

⁸ Reglamento del Congreso de la República. Clases de Comisiones. Artículo 35.

⁹ Reglamento del Congreso de la República, Título IV De la estructura del Estado. 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

«Año de la Universalización de la Salud»

Resolución Legislativa que modifica el artículo 88 del Reglamento del Congreso de la República, respecto al debate de informes de comisiones investigadoras.

conclusiones y recomendaciones orientadas a corregir normas y políticas y/o sancionar la conducta de quienes resulten responsables, de acuerdo a la siguiente 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 cinco y nueve 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.

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 debate la prórroga, que debe ser la siguiente o subsiguiente a la presentación de la solicitud de dicha prórroga.

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

- Cuando la materia de su indagación o sus deliberaciones no incluyan aspectos que afectan a la intimidad, honra o dignidad personal de los sujetos pasivos de la investigación o sus familias.
- Cuando la materia de la investigación o sus deliberaciones no afecte el derecho a la reserva tributaria ni al secreto bancario de los investigados.
- Cuando la materia de la investigación o de sus deliberaciones no comprometa asuntos vinculados a la seguridad nacional.

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.

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.

- b) Las autoridades, los funcionarios y servidores públicos y cualquier persona, están en la obligación de comparecer ante las Comisiones de Investigación y proporcionar a éstas las informaciones testimoniales y documentarias que requieran.
- c) Los requerimientos para comparecer se formularán mediante oficio, cédula o citación pública, deben constar los datos necesarios para que el citado conozca del apercibimiento y de las responsabilidades en que puede incurrir en caso de resistencia. El requerimiento a las personas jurídicas se entenderá dirigido a quien sea su representante legal.
- d) Las Comisiones de Investigación pueden utilizar los siguientes apremios:
- Solicitar que sea conducido por la fuerza pública, cuando el citado no comparezca el día y hora señalados o se resiste a exhibir o hacer entrega de documentos que tiene en su poder y son necesarios para el esclarecimiento de los hechos investigados.

- Solicitar que se autorice el allanamiento de los domicilios y locales, para practicar incautación de libros, archivos, documentos y registros que guarden relación con el objeto de la investigación.

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

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

Al hacer 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.

«Año de la Universalización de la Salud»

Resolución Legislativa que modifica el artículo 88 del Reglamento del Congreso de la República, respecto al debate de informes de comisiones investigadoras.

- Esclarecer los hechos;
- Formular conclusiones y recomendaciones orientadas a corregir normas y políticas.
- Sancionar la conducta de quienes resulten responsables.

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

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

Las personas que deben comparecer y se encuentren fuera de la ciudad de Lima o del país, tendrán derecho al reembolso de pasajes y viáticos por cuenta del Congreso, salvo que los Congresistas se trasladen al lugar donde aquellas se encuentren.

- 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.
- f) La intervención del Ministerio Público o el inicio de una acción judicial en los asuntos de interés público sometidos a investigación por el Congreso, no interrumpen el trabajo de las Comisiones de Investigación. El mandato de éstas prosigue hasta la extinción de los plazos prefijados por el Pleno y la entrega del informe respectivo.
- 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.**
Si los imputados fueran altos funcionarios del Estado, comprendidos en el artículo 99 de la Constitución Política, el informe debe concluir formulando denuncia constitucional.
- h) **Presentado el informe de la Comisión de Investigación, el Pleno del Congreso lo debate y vota. Si del debate apareciesen nuevos hechos o pruebas nuevas, el Pleno puede optar por devolver el informe a la Comisión y acordar nuevo plazo o nombrar una nueva Comisión.**
- i) **Si el informe es aprobado, el Congreso lo envía al Fiscal de la Nación, acompañado de todos los actuados, a fin de que proceda a iniciar las acciones que correspondan, tratándose de personas no pasibles de acusación constitucional.** Las conclusiones aprobadas por el Congreso no obligan al Poder Judicial, ni afectan el curso de los procesos judiciales.
- j) **Si del informe se derivan denuncias contra funcionarios sujetos a antejuicio, deberán distinguirse las relacionadas con delitos cometidos en el ejercicio de función, las que se tramitarán conforme a lo previsto en los artículos 99 y 100 de la Constitución Política y las normas reglamentarias que regulan la materia.** Las demás, seguirán el procedimiento establecido en el inciso i) de este artículo de ser el caso.
- k) **No se suspenden las facultades, actividades y plazos de las Comisiones de Investigación durante el receso parlamentario.**

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 en forma adecuada.

¹⁰ Reglamento del Congreso de la República. Artículo 88º.

«Año de la Universalización de la Salud»

Resolución Legislativa que modifica el artículo 88 del Reglamento del Congreso de la República, respecto al debate de informes de comisiones investigadoras.

La relevancia del trabajo de las Comisiones de Investigación no sólo está vinculada a la posible sanción de los presuntos delitos identificados; sino, principalmente, al ejercicio del derecho a la verdad (“esclarecer los hechos”) y al mejoramiento de las políticas públicas (“conclusiones y recomendaciones orientadas a corregir normas y políticas) sobre los asuntos investigados.

Sobre el trabajo realizado por las Comisiones de Investigación, el Reglamento establece las pautas y procedimientos:

- Se constituyen por aprobación del Pleno del Congreso; a solicitud de uno o varios parlamentarios mediante una Moción de Orden del Día¹¹.
- La integran entre 5 y 9 congresistas. Para su conformación se tienen en cuenta los principios de pluralismo y proporcionalidad de los Grupos Parlamentarios. No la integran quienes firman la Moción que solicitó su creación.
- Sus sesiones son reservadas. Para levantar su reserva, debe solicitarlo mínimo 2 miembros de la Comisión y ser aprobado por mayoría.

Asimismo, la Comisión puede solicitar información a entidades públicas y privadas; así como a personas naturales; las que están “en la obligación de comparecer ante

¹¹ Las Mociones de Orden del Día son “propuestas mediante las cuales los Congresistas ejercen su derecho de pedir al Congreso que adopte acuerdos sobre asuntos importantes para los intereses del país y las relaciones con el Gobierno. Se presentan ante la Oficialía Mayor del Congreso y proceden en los siguientes casos:

- a) Solicitud de conformación de Comisiones de Investigación.
- b) Pedidos de interpelación y de invitación al Consejo de Ministros o a los ministros en forma individual para informar.
- c) Pedidos de censura o negación de confianza al Consejo de Ministros en su conjunto o a los ministros en forma individual.
- d) Pedidos de censura o proposición de confianza a los miembros de la Mesa Directiva del Congreso.
- e) Pedidos para que el Pleno se pronuncie sobre cualquier asunto de importancia nacional.
- f) Las proposiciones de vacancia de la Presidencia de la República, por la causal prevista en el inciso 2) del artículo 113 de la Constitución Política.

Las mociones de orden del día pueden ser fundamentadas por su autor por un tiempo no mayor de cinco minutos, y los grupos opositores tienen un minuto cada uno con un máximo de cinco minutos entre todos. Sin embargo, en función de la cantidad de asuntos pendientes en la agenda, el Presidente puede señalar un tiempo menor. La admisión a debate, en lo que se refiere a la conformación de Comisiones Investigadoras se rige por lo dispuesto en el artículo 88 del presente Reglamento. (...)” (Reglamento del Congreso. Artículo 68).

Resolución Legislativa que modifica el artículo 88 del Reglamento del Congreso de la República, respecto al debate de informes de comisiones investigadoras.

las Comisiones de Investigación y proporcionar a éstas las informaciones testimoniales y documentarias que requieran”¹².

Adicionalmente, las Comisiones de Investigación cuentan con una serie de prerrogativas y facultades para garantizar el cumplimiento de sus funciones y el acceso a la información necesaria para la emisión de los informes finales. Así, tal como reconoce la Constitución, el Reglamento del Congreso permite que las Comisiones de Investigación puedan¹³:

“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.”**

Ambos apremios deben ser solicitados al Juez Especializado en lo Penal. Adicionalmente, las Comisiones de Investigación son los únicos grupos de trabajo parlamentario que tienen la facultad de levantar el secreto bancario y/o tributario. Esta facultad es reconocida, incluso a nivel Constitucional:

“El secreto bancario y la reserva tributaria pueden levantarse a pedido del juez, del Fiscal de la Nación, o de una comisión

¹² Reglamento del Congreso. Artículo 88.

¹³ Reglamento del Congreso. Artículo 88.

Resolución Legislativa que modifica el artículo 88 del Reglamento del Congreso de la República, respecto al debate de informes de comisiones investigadoras.

investigadora del Congreso con arreglo a ley y siempre que se refieran al caso investigado¹⁴.

Prerrogativa reafirmada por el Reglamento del Congreso, que establece que¹⁵:

“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. (...)

Tratándose del secreto bancario, el pedido se solicita a través de la Superintendencia de Banca y Seguros.”

Al tratarse de información constitucionalmente protegida, el Reglamento delimita el manejo de la misma por parte de las Comisiones Investigadoras:

- El levantamiento de la reserva tributaria y del secreto bancario sólo habilitan a la obtención de información.
- La información constitucionalmente protegida solo pueden divulgarse “en cuanto fuera estrictamente necesario expresarla y comentar con la finalidad y para justificar la existencia de responsabilidad en el informe de la comisión ante el Pleno del Congreso”

¹⁴ Constitución Política del Perú. Título I De la Persona y De la Sociedad. Capítulo I. Derechos Fundamentales de la Persona. Artículo 2. Toda persona tiene derecho:

1. A la vida, a su identidad, a su integridad moral, psíquica y física y a su libre desarrollo y bienestar. El concebido es sujeto de derecho en todo cuanto le favorece.
2. (...)
5. A solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública, en el plazo legal, con el costo que suponga el pedido. Se exceptúan las informaciones que afectan la intimidad personal y las que expresamente se excluyan por ley o por razones de seguridad nacional.

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. (...)

¹⁵ Reglamento del Congreso. Artículo 88.

«Año de la Universalización de la Salud»

Resolución Legislativa que modifica el artículo 88 del Reglamento del Congreso de la República, respecto al debate de informes de comisiones investigadoras.

De la regulación establecida en el Reglamento del Congreso – así como de la práctica parlamentaria de los últimos años -, de la investigación parlamentaria se puede concluir “*la presunción de la comisión de delito*”¹⁶. En estos casos, el Reglamento establece la Comisión debe:

- Establecer hechos y consideraciones de derecho, con indicación de las normas de la legislación penal que tipifiquen los delitos que se imputan al(os) investigado(s).
- Formular denuncia contra los presuntos responsables.
 - o Si son altos funcionarios (arts. 99 de la Constitución) se formula denuncia constitucional.

Una vez concluido el trabajo investigativo, dentro del plazo establecido por el Congreso de la República, la Comisión debe presentar un informe que contenga los hallazgos de la indagación, las recomendaciones de reformas normativas y/o institucionales; y, como hemos visto anteriormente, de ser el caso, el sustento de las denuncia por las presuntos delitos.

Como establece el Reglamento, una vez presentado el informe final, “*el Pleno lo debate y vota*”¹⁷. Se definen varios escenarios:

- Si aparecen hechos nuevos durante el debate, el Pleno puede decidir si:
 - o Se regresa a Comisión.
 - o Se aprueba un nuevo plazo para que Comisión continúe trabajo.
 - o Se constituye una nueva Comisión.
- Si se aprueba el Informe, se deriva al Fiscal de la Nación para que se inicien las acciones correspondientes.
- Si del informe se derivan denuncias contra funcionarios con antejudio:

¹⁶ Reglamento del Congreso. Artículo 88.

¹⁷ Reglamento del Congreso. Artículo 88.

«Año de la Universalización de la Salud»

Resolución Legislativa que modifica el artículo 88 del Reglamento del Congreso de la República, respecto al debate de informes de comisiones investigadoras.

- Si son por delitos cometidos en el ejercicio de su función se sigue procedimiento establecido en artículos 99 y 100 de la Constitución.
- Si son por otros delitos, se remite al Fiscal de la Nación para que inicie acciones correspondientes.

Se debe tener en cuenta, sin embargo, que las conclusiones del Informe no “*obligan al Poder Judicial ni afectan el curso de los procesos judiciales*”¹⁸. Aunque, como se ha evidenciado en varios casos emblemáticos; los hallazgos de las comisiones pueden servir de insumos para la investigación fiscal.

Como se evidencia nuevamente, el trabajo realizado por una Comisión de Investigación parlamentaria adquiere una especial relevancia en la lucha contra la criminalidad y la impunidad de presuntos actos ilícitos.

Este rol es reafirmado por el Tribunal Constitucional, que ha señalado que las Comisiones de Investigación del Congreso:

“constituyen la primera fase del proceso acusador de los altos funcionarios del Estado. Primero se investiga y como consecuencia de las investigaciones se concluye en la mayoría de los casos sugiriendo al pleno del Congreso el levantamiento de las inmunidades y las prerrogativas; o la iniciación de procedimientos de acusación ante el Ministerio Público por la comisión de supuestos delitos, o en su defecto el traslado de cargos por inconductas funcionales o por actuaciones reñidas con la ética parlamentaria. En otras oportunidades las comisiones formulan denuncias ante el subgrupo de acusaciones constitucionales para el inicio de las respectivas acusaciones. (...)”¹⁹.

¹⁸ Reglamento del Congreso. Artículo 88.

¹⁹ Tribunal Constitucional. Sentencia recaída en el Expediente 00156-2012-HC/TC, emitida el 5/10/2012. Fundamento 21. Ver: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2012/00156-2012-HC.pdf>

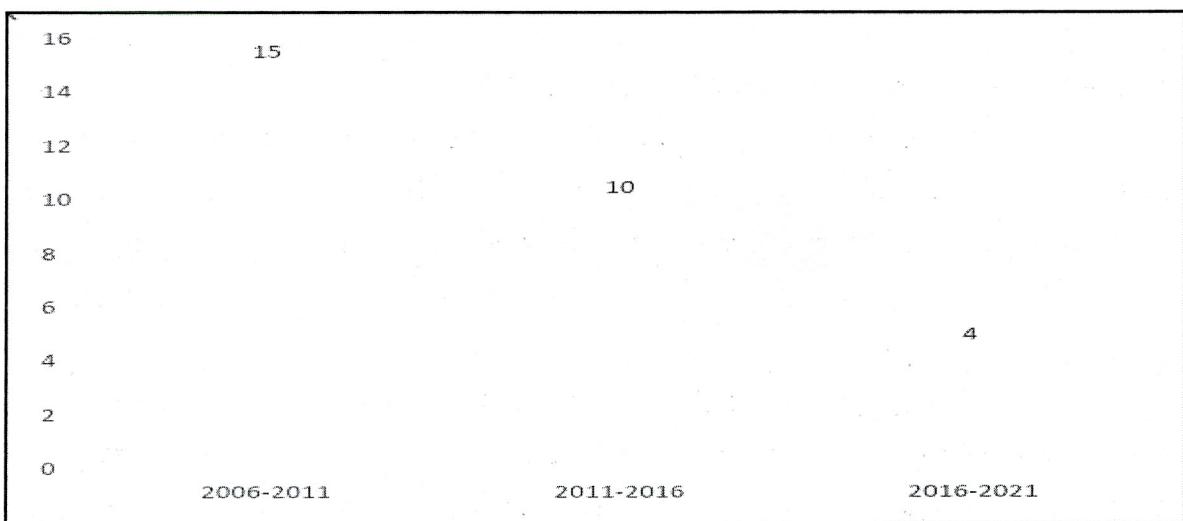
«Año de la Universalización de la Salud»

Resolución Legislativa que modifica el artículo 88 del Reglamento del Congreso de la República, respecto al debate de informes de comisiones investigadoras.

1.2 SITUACIÓN DE LOS INFORMES FINALES DE LAS COMISIONES INVESTIGADORAS (2006 – 2019)

La iniciativa se presenta a partir del análisis de la información consignada por el sistema del Congreso de la República, con relación a las Comisiones de Investigación y el estado de los informes finales de dichos grupos de trabajo. En particular, se ha contemplado los últimos 3 períodos parlamentarios: 2006 – 2011, 2011 – 2016 y la actual legislatura 2016 – 2021 (teniendo en cuenta sólo las comisiones cuyo mandato haya concluido).

Así, tenemos que - según la información consignada por el Portal del Congreso de la República -, en los 3 períodos parlamentarios analizados se conformaron 29 Comisiones de Investigación por decisión del Pleno del Congreso, orientadas principalmente a investigar presuntos casos de corrupción e irregularidades en la gestión del Estado peruano. El número de Comisiones correspondiente a cada período parlamentario se muestra a continuación²⁰:

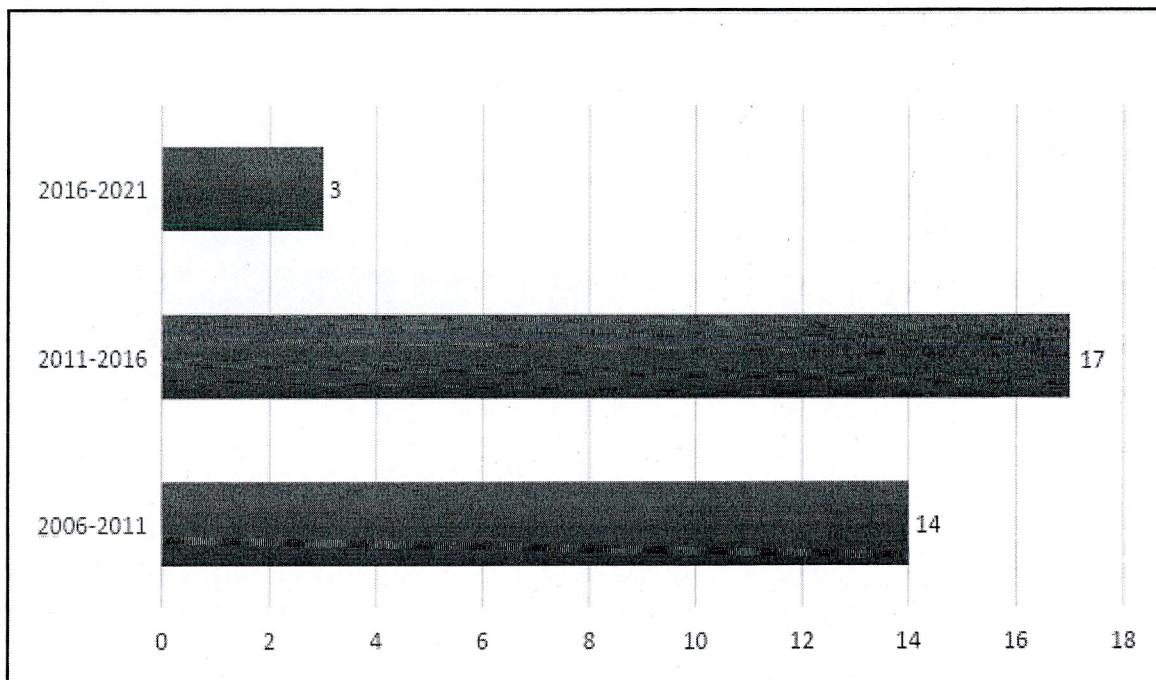


²⁰ Elaboración Propia. Fuente: Informes de Comisiones Investigadoras - Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria (DIDP). En: http://www.congreso.gob.pe/DIDP/Informes_Comisiones_Investigadoras/. Para el período 2016-2021, no se considera aquellas comisiones que se encuentran aún dentro del plazo otorgado por el Pleno del Congreso.

«Año de la Universalización de la Salud»

Resolución Legislativa que modifica el artículo 88 del Reglamento del Congreso de la República, respecto al debate de informes de comisiones investigadoras.

Como hemos señalado, el Reglamento del Congreso establece que las Comisiones de Investigación deben concluir con uno o varios informes finales (según el número de casos investigados y la metodología del grupo de trabajo). Entre el 2006 y el 2018, se presentaron 34 informes finales derivados de las Comisiones Investigadoras; de acuerdo al siguiente detalle²¹:

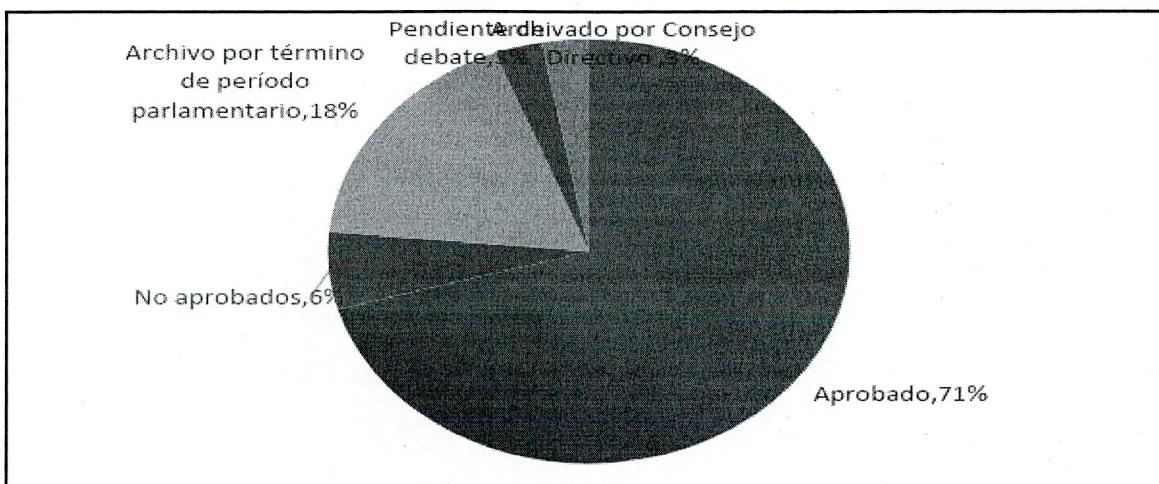


²¹ Elaboración Propia. Fuente: Informes de Comisiones Investigadoras - Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria En: http://www.congreso.gob.pe/DIDP/Informes_Comisiones_Investigadoras/. Para el período 2016-2021, no se considera aquellas comisiones que se encuentran aún dentro del plazo otorgado por el Pleno del Congreso.

«Año de la Universalización de la Salud»

Resolución Legislativa que modifica el artículo 88 del Reglamento del Congreso de la República, respecto al debate de informes de comisiones investigadoras.

Debe indicarse que, de las 29 comisiones, se encontró que 3 no emitieron el Informe Final correspondiente. Por ello, sólo consideramos los casos en los que sí se presentó el reporte ante el Congreso. El gráfico siguiente muestra el estado de dichos reportes²²:



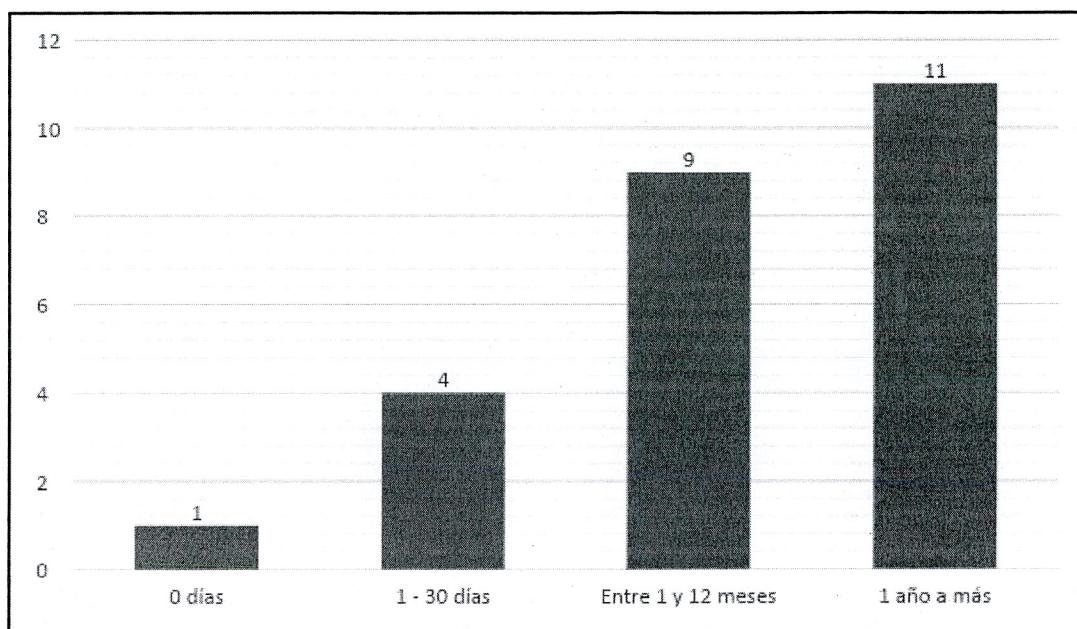
Como puede verse, el 18% (5) de esos informes terminaron en el archivo parlamentario por “término del período legislativo”; es decir, no fueron puestos a debate del Pleno del Congreso. A esta cifra debe sumarse el 3% (1) que fue archivado por decisión del Consejo Directivo, pero no por el Pleno del Congreso que es la instancia establecida por el Reglamento para aprobar o desaprobar los informes de las Comisiones de Investigación. Con ello, las conclusiones y recomendaciones quedaron sin efecto; lo que podría haber permitido la impunidad de diversos actos irregulares, presuntos delitos y la no implementación de reformas normativas e institucionales derivadas de dichas investigaciones.

²² Elaboración Propia. Fuente: Informes de Comisiones Investigadoras - Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria (DIDP). En: http://www.congreso.gob.pe/DIDP/Informes_Comisiones_Investigadoras/. Para el período 2016-2021, no se considera aquellas comisiones que se encuentran aún dentro del plazo otorgado por el Pleno del Congreso.

«Año de la Universalización de la Salud»

Resolución Legislativa que modifica el artículo 88 del Reglamento del Congreso de la República, respecto al debate de informes de comisiones investigadoras.

Por otro lado, consideramos los casos en que los informes sí fueron debatidos por el Pleno del Congreso (aprobados y no aprobados) y analizamos el tiempo transcurrido entre la presentación del informe final y su sustentación ante el Pleno del Congreso; se tiene lo siguiente²³:



Como puede verse, casi la mitad de los informes esperaron más de 1 año para ser sustentados ante el Pleno y, posteriormente, debatidos. En 9 casos, los plazos varían entre 1 mes y 11 meses. Sólo 5 informes fueron puestos en agenda y tratados en menos de 30 días. Debe indicarse que la dilación de la sustentación de los informes finales podría, a su vez, generar una demora en los procesos derivados de las

²³ Elaboración propia. Fuente: Elaboración Propia. Fuente: Informes de Comisiones Investigadoras - Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria (DIDP). En: http://www.congreso.gob.pe/DIDP/Informes_Comisiones_Investigadoras/. Para el período 2016-2021, no se considera aquellas comisiones que se encuentran aún dentro del plazo otorgado por el Pleno del Congreso. El tiempo transcurrido ha sido calculado teniendo en cuenta la fecha de presentación del Informe Final de las Comisiones Investigadoras y la fecha de sustentación ante el Pleno del Congreso. En aquellos casos en los que se presentaron informes en mayoría y minoría, se ha considerado la fecha de presentación del Informe en Mayoría.

«Año de la Universalización de la Salud»

Resolución Legislativa que modifica el artículo 88 del Reglamento del Congreso de la República, respecto al debate de informes de comisiones investigadoras.

conclusiones de los mismos; como investigaciones fiscales o acusaciones constitucionales. Ello podría derivar en una ineficacia de dichos procesos.

Esta situación, además, ha significado – en algunos casos emblemáticos – un elemento de descrédito y cuestionamiento a la labor del Poder Legislativo; particularmente, a su rol fiscalizador y su funcionamiento. Toda vez que, algunos sectores, utilizan como argumento el uso de recursos humanos y financieros para el funcionamiento de las Comisiones de Investigación pero sin verse resultados concretos o alegan un presunto manejo subjetivo en el tratamiento de dichas investigaciones por el Pleno del Congreso.

El presente proyecto busca aportar en mejorar la credibilidad del Poder Legislativo ante la ciudadanía, a través de establecer un plazo concreto para el debate y votación de los informes finales por el Pleno del Congreso, contribuyendo a fortalecer el rol de fiscalización y la eficacia del trabajo investigativo parlamentario; así como la transparencia de su labor.

1.3 PLAZO DE INVESTIGACIÓN Y DEL DEBATE ANTE EL PLENO

Como hemos señalado, el Reglamento del Congreso regula el procedimiento de las Comisiones de Investigación parlamentarias.

Entre estas disposiciones, queda claramente establecido que dichos grupos de trabajo realizan su labor dentro del marco temporal asignado por el Pleno del Congreso, al momento de aprobar su constitución. Así, la “*Comisión presenta un informe dentro del plazo que fije el Pleno del Congreso*”.²⁴

²⁴ Reglamento del Congreso. Artículo 88.

«Año de la Universalización de la Salud»

Resolución Legislativa que modifica el artículo 88 del Reglamento del Congreso de la República, respecto al debate de informes de comisiones investigadoras.

Las Comisiones tienen definido un período de tiempo en el que deben desarrollar su trabajo, pero, al culminar ese proceso investigativo; no existe un plazo perentorio para que el Pleno del Congreso debata y analice los resultados del trabajo asignado.

Sin embargo en el caso de los informes preliminares y la prórroga solicitada debe ser agendada en la sesión del Pleno *“que debe ser la siguiente o subsiguiente”*²⁵ a la fecha de presentado el pedido de ampliación. Así queda claramente establecido en el Reglamento.

Este vacío normativo se refleja en las estadísticas mostradas anteriormente, donde el 18% de los informes finales presentados entre 2006 y 2018 no fueron debatidos por el Pleno congresal y terminaron en el archivo. Y, casi el 44% de los informes que sí fueron debatidos tuvieron que esperar más de 1 año para ser sustentados.

En ese marco, la presente iniciativa plantea resolver dicho vacío legal y establecer un plazo para que el Pleno del Congreso debata y vote el informe final de las Comisiones Investigadoras; tal como se regula con los informes parciales.

Así, se plantea que – al igual que para los informes parciales de las Comisiones – los informes finales sean debatidos en la sesión del Pleno *“siguiente o subsiguiente”* a la presentación del mismo.

De este modo, consideramos se fortalecerá el trabajo de fiscalización del Parlamento; así como la transparencia y relación con la ciudadanía; se garantizará la eficacia del trabajo investigativo y se evitará dilaciones que podrían beneficiar a aquellas personas identificadas como presuntos responsables de la comisión de posibles ilícitos en agravio del Estado y/o de la sociedad.

²⁵ Reglamento del Congreso. Artículo 88.

Resolución Legislativa que modifica el artículo 88 del Reglamento del Congreso de la República, respecto al debate de informes de comisiones investigadoras.

II. ANÁLISIS COSTO - BENEFICIO

La presente iniciativa legal no irroga gasto alguno al Estado peruano, toda vez que está busca complementar la regulación del procedimiento parlamentario. En contraparte, su aplicación contribuirá a fortalecer la relación entre el Poder Legislativo y la ciudadanía; así como su credibilidad y transparencia en cuanto a su función fiscalizadora, al garantizarse el debate y difusión de los informes finales de las Comisiones de Investigación parlamentaria.

III. ANÁLISIS DE IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa solamente modifica el literal h) del artículo 88 del Reglamento del Congreso, estableciendo un plazo explícito para el debate de los informes finales derivados de las Comisiones de Investigación, ante el Pleno del Congreso. De esta manera, se desarrolla de manera más clara el procedimiento para el ejercicio de la función de control político del Parlamento, ejercida a través de la investigación de casos de interés público.

IV. RELACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

El presente Proyecto de Ley, al contribuir a optimizar las funciones del Poder Legislativo, se enmarca en las siguientes Políticas de Estado del Acuerdo Nacional. A saber:

- 5.1 **Política de Estado N° 1:** Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho.
- 5.2 **Política de Estado N° 2:** Democratización de la vida política y fortalecimiento del sistema de partidos
- 5.3 **Política de Estado N° 5:** Gobierno en función de objetivos con planeamiento estratégico, prospectiva nacional y procedimientos transparentes

Lima, 10 de mayo de 2020.