



Sanción por la no comparecencia ante las comisiones investigadoras parlamentarias

Legislación nacional y extranjera

Autora

Paola Alvarez D.
Email: palvarez@bcn.cl

Equipo de Trabajo: Virginie
Loiseau.

Comisión

Elaborado a solicitud
Comisión investigadora de
Agresiones sexuales en el
deporte (CEI 52).

N° SUP: 142758

Resumen.

Las comisiones investigadoras parlamentarias, para recabar la información necesaria, cuentan con una serie de facultades, entre las que se encuentra citar la comparecencia de terceros. Para ello, algunos ordenamientos jurídicos establecen apremios para asegurar la comparecencia y luego, que sus declaraciones sean veraces.

De acuerdo a las legislaciones de Alemania, Italia (sistemas parlamentarios), Estados Unidos de América (EE.UU.) y Perú (sistemas presidenciales) y Francia (sistema semi presidencial), es posible concluir que:

- En todas las legislaciones las personas citadas están obligadas a comparecer y prestar su declaración bajo distintos apremios o sanciones (conducción forzada, multas y/o prisión). Así, en Alemania, Brasil y Perú, la no comparecencia a la citación de la comisión investigadora habilita al Presidente de la misma a solicitar al Poder Judicial la conducción forzosa de la persona para obtener su declaración. En Brasil, Italia, Francia, la no comparecencia del testigo a la citación de la comisión constituye delito. Incluso, en algunos países la sanción está acompañada de una multa también (Francia, Italia y Alemania).
- En cuanto a los mecanismos de comparecencia forzosa de los testigos, se destaca en EE.UU. la existencia de tres procedimientos alternativos: un juicio sumario por el cual se puede ordenar la conducción forzada dictada por el propio Congreso; por delito de desacato que inicia la Fiscalía General por requerimiento del Presidente de alguna de las cámaras; y, por último, por acción civil de obligación de comparecer que se solicita al Poder Judicial por parte de alguna de las cámaras del Congreso.

En Chile, el marco normativo constitucional, legal y reglamentario, de las comisiones investigadoras parlamentarias otorga, con el objeto de reunir informaciones relativas a determinados actos del Gobierno, una serie de facultades para recabar la información necesaria, entre las que se encuentra citar la comparecencia de terceros. Respecto de las personas particulares citadas por la Comisión, tanto sus testimonios como la entrega de antecedentes solicitados, es de carácter voluntaria.

Introducción

A solicitud de la Comisión Investigadora de Agresiones sexuales en el Deporte (CEI 52), se revisa en la legislación extranjera el régimen de sancionatorio frente a la no comparecencia de privados ante comisiones investigadoras parlamentarias

Para dichos efectos, el documento se divide en tres partes. La primera parte entrega, a modo de contexto, antecedentes generales sobre las comisiones investigadoras como instrumento de control parlamentario a los actos de Gobierno. Luego, en la segunda parte, de manera general, se aborda el estatuto regulatorio nacional de esta clase de comisiones, en especial en lo que respecta a quiénes pueden ser citados a comparecer. Finalmente, en la tercera parte se revisan las legislaciones de: Brasil, Estados Unidos de América (EE.UU) y Perú (sistemas presidenciales), Francia (sistema semi presidencial), y Alemania, e Italia (sistemas parlamentarios), los que ilustran la diversa intensidad de las sanciones por la no comparecencia ante las comisiones investigadoras parlamentarias. La selección de los países tienen por objeto dar cuenta de jurisdicciones que respondan a diversos sistemas de gobierno (parlamentario, presidencial o semi presidencial).

Como fuentes de información, se consideraron informes de la Biblioteca del Congreso Nacional, sobre la materia, a saber: “Sanción por la no comparecencia y falta de veracidad antes las comisiones investigadoras parlamentarias” (2017) y “Facultad de citar de las Comisiones Investigadoras: Órganos dotados de autonomía constitucional” (2022), así como también las normas constitucionales, legales y reglamentarias de los países analizados, entre otras fuentes de información.

El tema que aborda este informe y sus contenidos están delimitados por los parámetros de análisis acordados, por el plazo de entrega convenido y por la información disponible. No se trata de un documento académico y se enmarca en los criterios de neutralidad, pertinencia, síntesis y oportunidad en su entrega.

La cursiva y subrayado añadidos, así como las traducciones, son propias.

I. Antecedentes generales de las comisiones investigadoras

Es común que los poderes legislativos contemplen la existencia de comisiones investigadoras o comisiones especiales, cuyo fin sea la indagación de determinados asuntos.

En general, este tipo de comisiones son creadas para investigar un hecho concreto, que de acuerdo a la experiencia comparada de España, Italia, Francia, Reino Unido, Alemania, Portugal, Bélgica, Perú, Argentina, Uruguay y Brasil, entre otros países, abarcaría cualquier asunto de interés público, y en los cuales no se hace la diferencia entre públicos y privados en el amplio espectro de la fiscalización parlamentaria (Almendras, 2013:102).

Para determinar el ámbito de acción de estas comisiones, se debe efectuar un análisis de las herramientas con las que éstas cuentan para citar a comparecer a determinadas personas, así como

la información específica que pueden solicitar. Por tanto, el acceso a la información por parte de los parlamentarios es una herramienta que se contempla en la generalidad de los textos normativos, ya sea que dicha información deba obtenerse de parte del Gobierno, de la Administración e incluso de terceros.

Las comisiones investigadoras se caracterizan por compartir, a lo menos, los siguientes elementos: actúan colegiadamente; son de ocasional formación, reservando su funcionamiento para cuestiones de importancia y, la más relevante para efectos de este informe, se le reconocen un conjunto de facultades especiales, como exigir la presencia de funcionarios así como también de particulares para declarar y exhibir documentos y datos.

En este sentido, para Santaolalla (2013:461) las comisiones investigadoras constituyen un instrumento colegiado de información de las Asambleas Legislativas, que implican facultades especiales sobre terceros extraños a las mismas.

En cuanto a los poderes y potestades de las comisiones, Sánchez (2013:190) afirma que varían en cada sistema político y en cada periodo histórico. Este autor agrega que la mayoría de las comisiones investigadoras contempla la comparecencia de autoridades y particulares para informar y contestar. Asimismo, esta facultad se extiende a la petición de documentos que se encuentren en manos de la administración pública o privada, cuya desobediencia suele estar penalmente sancionada. Por otro lado, en común que la legislación disponga el deber de las administraciones públicas de colaborar con la actuación de las comisiones parlamentarias de investigación.

Con todo, debe tenerse presente que los distintos grados de control parlamentario de los actos de Gobierno, por medio de este instrumento, depende del sistema de gobierno que posea: parlamentario, presidencial o semi presidencial. En esta clasificación de los tipos de gobierno se distinguen las comisiones de acuerdo a las competencias materiales con que cuentan para efectuar sus pesquisas. Mientras en algunas jurisdicciones éstas son amplias, equiparables a las de una instancia jurisdiccional, en otras existen múltiples restricciones que incluso hacen necesario el auxilio de la autoridad judicial para su cumplimiento (Santaolalla 2013:465)

1. Facultad de citar a autoridades y particulares a comisiones investigadoras en Chile

La Constitución Política de la República (CPR) reconoce en el artículo 52 la facultad fiscalizadora de los “actos de gobierno” por parte de la Cámara de Diputadas y Diputados en el párrafo titulado “Atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados”. Para dichos efectos, se entregan una serie de herramientas jurídicas para su ejercicio.

Entre ellos, se encuentra la creación de comisiones especiales investigadoras, contemplada en la letra c) en el numeral 1 del artículo 52, que dispone:

Artículo 52.- Son atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados:

- 1) Fiscalizar los actos del Gobierno. Para ejercer esta atribución la Cámara puede:

c) Crear comisiones especiales investigadoras a petición de a lo menos dos quintos de los diputados en ejercicio, con el objeto de reunir informaciones relativas a determinados actos del Gobierno.

Las comisiones investigadoras, a petición de un tercio de sus miembros, podrán despachar citaciones y solicitar antecedentes. Los Ministros de Estado, los demás funcionarios de la Administración y el personal de las empresas del Estado o de aquéllas en que éste tenga participación mayoritaria, que sean citados por estas comisiones, estarán obligados a comparecer y a suministrar los antecedentes y las informaciones que se les soliciten.

No obstante, los Ministros de Estado no podrán ser citados más de tres veces a una misma comisión investigadora, sin previo acuerdo de la mayoría absoluta de sus miembros.

La ley orgánica constitucional del Congreso Nacional regulará el funcionamiento y las atribuciones de las comisiones investigadoras y la forma de proteger los derechos de las personas citadas o mencionadas en ellas.

Las comisiones especiales investigadoras tienen por objeto reunir información relativas a determinados “actos de gobierno”, teniendo para dicho fines la facultad, a petición de parte de un tercio de sus miembros, de despachar citaciones y solicitar antecedentes a “los Ministros de Estado, los demás funcionarios de la Administración y el personal de las empresas del Estado o de aquéllas en que éste tenga participación mayoritaria”.

En el caso de las citaciones a estas personas, se establece la obligación de comparecencia y de suministrar los antecedentes solicitados. El inciso tercero de la letra c) establece respecto de los Ministros de Estado que estos no pueden ser citados más de tres veces a una misma comisión investigadora, salvo que ello sea acordado por la mayoría de sus miembros. Disponiendo, asimismo la norma constitucional, que la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional regulará el funcionamiento y las atribuciones de dichas comisiones y la forma de proteger los derechos y las personas citadas o mencionadas en ellas.

En particular, la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional en el Título V desarrolla en los mismos términos la forma de citación, la obligatoriedad de concurrir a la citación para las autoridades, los funcionarios y personas citadas y los casos en que, si bien están obligados a comparecer, no lo están a prestar declaración.

También, este mismo cuerpo normativo establece la posibilidad, los particulares podrán ser citados solo si fuere estrictamente necesario su testimonio y los antecedentes que pudieren aportar, pero su concurrencia y disposición es absolutamente voluntaria.

Por su parte, el Reglamento de Cámara de Diputadas y Diputados contempla la reglamentación de estas comisiones en el Título II “De las Comisiones Especiales investigadoras “. En particular, la norma dispone:

Artículo 316.

Si fuere estrictamente necesario para el resultado de la investigación, por acuerdo de la mayoría de los miembros se podrá recabar el testimonio de particulares o requerirles los antecedentes que se estimen pertinentes y necesarios para el cumplimiento del cometido de la comisión especial investigadora.

El testimonio de los particulares y la proporción de los antecedentes solicitados serán voluntarios.

Estas personas podrán, si lo estiman pertinente, declarar por oficio, para lo cual la secretaria de la comisión les hará llegar el cuestionario y los antecedentes necesarios para la redacción de sus respuestas.

De lo transcrito, se desprende que respecto de los personas particulares citadas, tanto sus testimonios como la entrega de antecedentes solicitados, es de carácter voluntaria.

II. Legislación extranjera

A continuación, se revisa la regulación de las comisiones investigadoras en Alemania, Brasil, Estados Unidos de América (EE.UU.), Francia, Italia, Perú y Portugal, en relación a la obligación de asistir a las citaciones emanadas de la comisión, al deber de decir la verdad en las declaraciones prestadas, y en caso de incumplimiento, las sanciones contempladas.

1. Alemania

Las comisiones investigadoras del Bundestag tienen rango constitucional, por el artículo 44 de la Ley Fundamental de Alemania (*Grundgesetz*), del año 1949.

En dicha cámara legislativa, el proceso investigativo de una comisión investigadora contempla una serie de facultades, entre las que se encuentran la de citar testigos, así como también la de solicitar información y evidencias sobre el tema investigado. Estas facultades se ejercen de manera independiente respecto de otras agencias gubernamentales, en especial del gobierno.

El artículo 44 de la Constitución Política, regula estas facultades señalando que:

- En la obtención de material probatorio se aplicará por analogía las disposiciones del procedimiento penal. No se afectará al secreto de la correspondencia, de las comunicaciones postales y de las telecomunicaciones.
- Los tribunales y las autoridades administrativas están obligadas a prestar ayuda judicial y administrativa.

- Las resoluciones de las comisiones de investigación no podrán ser sometidas a la consideración judicial. Los tribunales gozan de libertad para apreciar y juzgar los hechos que son objeto de la investigación.

Por su parte, la Ley de Regulación de las Comisiones Investigadoras (*Untersuchungsausschussgesetz*), del año 2001, también hace referencia al derecho a recabar información y evidencias por parte de las comisiones. En particular, la evidencia oral prestada por los testigos invitados a declarar ante una comisión investigadora es fundamental en el proceso investigativo.

Respecto a la obligación de comparecer, el artículo 21 de la Ley de Regulación de las Comisiones Investigadoras señala que las personas citadas por estas instancias están obligadas a asistir. En caso de ausentarse sin justificación, están sujetas a sanciones monetarias, equivalentes al costo ocasionado por la no concurrencia a la comisión citada (equivalente a 10.000 euros). De repetirse la no concurrencia, la sanción monetaria puede reiterarse, además de aplicarse el artículo 135 del Código Procesal Penal (*Strafprozessordnung*), que dispone la inmediata presencia de la persona citada ante un juez para ser interrogado por éste.

También se encuentra sancionado el cometer perjurio o falso testimonio ante una comisión investigadora del Bundestag o de un Parlamento Estadual (artículo 162 Código Penal *Strafgesetzbuch*, de 1998), mediante la privación de libertad de hasta 6 meses o una multa asimilada a al ingreso salarial de 180 días.

2. Brasil

En la actual Constitución de 1988, el Poder Legislativo ejerce sus poderes indagatorios, difusamente contemplados a lo largo del texto constitucional y referido expresamente en el inciso X del artículo 49, a través de las comisiones investigadoras (*comissões parlamentares de inquérito*).

Estas comisiones están reguladas en el artículo 58 constitucional, párrafo 3, que señala que las comisiones parlamentarias de investigación tendrán los poderes de investigación propios de las autoridades judiciales, además de otros previstos en los reglamentos internos de las respectivas cámaras.

El mismo artículo señala que tales comisiones serán creadas por la Cámara de Representantes y el Senado Federal, de manera conjunta o separada, a petición de un tercio de su miembros, para investigar un hecho determinado y durante un tiempo determinado, siendo sus conclusiones, si fuera el caso, enviadas al Ministerio Público, para que determine la responsabilidad civil o penal de los infractores.

Entre sus facultades para investigar están, entre otras, la de convocar a Ministros y autoridades y citar testigos (*inquirir testemunhas, sob compromisso*). Esta última facultad está regulada en la Ley N°1.579 de 1952, que trata de las comisiones parlamentarias de investigación y en los Reglamentos de ambas cámaras que integran el Congreso Nacional de Brasil (artículos 36 A, Reglamento de la Cámara de Diputados y 148 del Reglamento del Senado).

Específicamente, en la Ley N° 1.579 (artículo 3) se contempla la citación de testigos por parte de la comisión, la cual se efectúa de acuerdo a la normas de la legislación penal. Respecto a la no comparecencia de un testigo citado, sin motivo justificado, la ley permite a la comisión solicitar al juez criminal su conducción forzada (esto es, requerir a la policía su presentación o que su presentación sea conducida por oficial de justicia), en los términos de los artículos 218 y 219 del Código Procesal Penal. Esto significa la aplicación de una multa, sin perjuicio del proceso penal por crimen de desobediencia, y a la condena al pago de las costas de la diligencia.

Por su parte, respecto al deber de ser veraz en las declaraciones antes las comisiones legislativas, la misma ley (artículo 4), establece que constituye un delito efectuar declaraciones falsas, negar o callar la verdad como testigo, perito o traductor, aplicándose las penas del artículo 342 del Código Penal (reclusión, de 2 a 4 años, y multa).

Se hace presente, que la Ley N° 1.579 fue modificada en el año 2016 por la Ley N° 13.367, estableciéndose la facultad del presidente de la comisión parlamentaria de investigación, por decisión de ésta, de solicitar, en cualquier fase de la investigación, una medida cautelar en juicio penal, cuando se produzcan indicios vehementes de la procedencia ilícita de bienes.

Para Teixeira (s/f) estas innovaciones de la Ley N° 13.367 corroboraron la tendencia jurisprudencial vigente, en el sentido que las medidas cautelares sólo puedan realizarse con el aval del Poder Judicial y dentro de los límites de la Constitución Federal.

3. Estados Unidos de América (EE.UU.)

La autoridad de fiscalización del Congreso federal de los EE.UU. deriva de los poderes que implícitamente le entrega la Constitución de los EE.UU., diversas leyes y los Reglamentos (Rules) de la Cámara de Representantes y del Senado.

La supervisión y la autoridad investigadora está implícita en el artículo I de la Constitución y se radica en la Cámara de Representantes y el Senado. Ambas cámaras han delegado esta autoridad a diversas entidades, siendo las más relevantes las comisiones permanentes de cada cámara.

En este contexto, el Congreso dispone de tres mecanismos formales y alternativos para asegurar la asistencia de los citados a declarar a las comisiones que cumplen labores de investigación. Estos mecanismos suponen la actividad de los poderes legislativo, ejecutivo o judicial.

a) Primer mecanismo: ejercicio de Poderes Inherentes del Congreso

En primer lugar, de acuerdo al *Congressional Research Service* (CRS, 2003) existe el llamado “poder inherente”, por el cual el Congreso de manera autónoma (sin la ayuda de otros poderes) puede lidiar con el desacato del citado, obligándolo a asistir, sancionándolo o eliminando el obstáculo que impide su asistencia. Si bien no tiene un asidero jurídico en la Constitución (CRS, 2017) de acuerdo a la Corte Suprema (por ej. en *Anderson v. Dunn* y *McGrain v. Daugherty*) este poder es un atributo inherente a la función legislativa del Congreso, que de no existir, el Congreso [s]e vería expuesto a cualquier indignidad, grosería, capricho e incluso a la conspiración que se efectuó en su contra.

En este primer mecanismo, el individuo, previo juicio sumario seguido en su contra en la cámara respectiva, es llevado de manera forzada a las sedes de la Cámara de Representantes o del Senado. Quien cumple esta labor es el funcionario administrativo de las cámaras, denominado *Sergeant-at-Arms*. El testigo puede incluso ser encarcelado, por un periodo determinado, que no podrá exceder la sesión diaria de cada Cámara y en cualquier caso, hasta que acceda a cumplir con el objetivo de su citación (CRS, 2017).

De acuerdo al mismo CRS (2017), este mecanismo no ha sido utilizada porque se estima que es muy engorroso y poco eficiente, debido a que consume demasiado tiempo en la celebración de un juicio por desacato en la Cámara respectiva y porque la privación de libertad, como se señaló, no se puede extender más allá de un día de sesión del Congreso.

En este caso, de acuerdo al CRS (2017), atendido los poderes constitucionales del Congreso (del artículo I de la Constitución), el testigo en desacato puede ser conducido para cumplir con la privación de libertad al Departamento de Policía de la ciudad de Washington DC.

Por su parte, el detenido puede solicitar la revisión judicial de su privación de libertad mediante una acción de habeas corpus, pero según el CRS (2017), el alcance de ésta es relativamente limitado en, comparación con acciones similares que los tribunales conocen en casos penales.

b) Segundo mecanismo: Estatuto Criminal ante el desacato

En 1857 el Congreso aprobó un Estatuto Criminal ante el desacato a sus citaciones. Este mecanismo es alternativo al mecanismo del ejercicio de los Poderes Inherentes y nunca un sustituto de éste (CRS, 2014).

El Estatuto se encuentra codificado en el US Code capítulo 2, secciones 192 y 194. En ellos se dispone que la persona que ha sido citada a declarar o entregar documentos a la Cámara de Representantes o al Senado o una comisión de cualquiera de las cámaras, y no asiste, o asistiendo rehúsa responder las preguntas, es culpable de una infracción, sancionable con una multa que puede ascender hasta los 100.000 dólares y una privación de libertad hasta por 1 año (CRS, 2014).

Para la aplicación de las sanciones, en primer lugar, el Presidente del Senado o de la Cámara de Representantes debe certificar la no comparecencia o la no declaración y debe remitir los antecedentes al Fiscal General de los EE.UU. (dependiente del Poder Ejecutivo), quien se encontraría obligado a iniciar un juicio ante un Gran Jurado (CRS, 2014).

Desde 1975, este mecanismo se ha utilizado específicamente respecto de altos funcionarios públicos. Asimismo, se ha transformado en el principal instrumento para sancionar las conductas de desacato. Sin embargo, su efectividad ha sido cuestionada respecto de los funcionarios dado que el Ejecutivo, por ejemplo ha cuestionado que el Fiscal General se encuentre obligado a accionar en juicio (CRS, 2017).

c) Tercer mecanismo: Obligación civil de comparecer

En este mecanismo el Congreso, solicita al Poder Judicial ayuda para obligar la concurrencia del citado o la entrega de documentos, a la comisión que realiza la investigación.

En el caso del Senado, en 1978 aprobó un Estatuto Civil de un procedimiento para el cumplimiento de la citación y que es aplicable solamente a ella. Esta norma, entrega competencia a la Corte de Distrito de Columbia respecto de las acciones civiles que buscan obligar a concurrir a las citaciones de las comisiones o subcomisiones. Previamente, se requiere que exista una resolución del Pleno del Senado, ordenando a su Oficina de Asuntos Jurídicos presentar la demanda que busca la comparecencia. Este procedimiento no aplica a las citaciones a funcionarios del Ejecutivo (CRS, 2017).

Ante la demanda, la Corte de Distrito revisará la validez de la citación. Si el tribunal estima que la petición es legalmente deficiente, deberá excusarse de conocer de ella. En caso contrario, la Corte ordenará el cumplimiento forzado de la asistencia a la comisión. Durante el procedimiento, el citado siempre puede invocar a su favor argumentos constitucionales o de otra naturaleza (CRS, 2017).

La Cámara de Representantes, a su vez, no dispone de un estatuto como el Senado. Sin embargo, de acuerdo al CRS (2017), la Corte de Distrito de Columbia, en el caso *Committee on the Judiciary v. Miers*, determinó que una comisión de dicha cámara legislativa podía iniciar una acción judicial tendiente a conseguir el cumplimiento forzado de la citación. Previamente, debe existir una resolución del Pleno de la Cámara que certifique la no asistencia y una autorización a una comisión para demandar (CRS, 2014). La atribución judicial para conocer de estas acciones se encontraría en las facultades generales del Poder Judicial, consagradas en el artículo III de la Constitución de los EE.UU.

Por su parte, respecto a la obligación de los testigos de decir la verdad, quienes estando bajo juramento y declarando ante una comisión del Congreso, den falso testimonio, serán sancionados por el delito de perjurio, conforme al US Code, capítulo 18, sección 1621. De acuerdo a CRS (2014), la declaración falsa debe ser presentada voluntariamente, ante una comisión competente (que funcione con quórum) y debe involucrar un asunto de hecho. La pena por la infracción es multa y prisión de hasta 5 años.

Finalmente, los testigos no juramentados pueden ser sancionados por falso testimonio deliberado, conforme a la sección 1001 del mismo capítulo 18 del US Code. Esta norma establece que las declaraciones de este tipo, en cualquier investigación seguida por una comisión o subcomisión del Congreso, efectuada conforme al Reglamento del Senado o de la Cámara de Representantes, serán sancionadas con multa de hasta 250.000 dólares y/o con prisión de hasta 5 años.

d) Primera enmienda constitucional y la autoincriminación

La Corte Suprema, en el caso *Barenblatt v. United States*, señaló que el privilegio constitucional a la no auto incriminación pueden ser invocado por un testigo (como persona natural), que comparece a declarar ante una comisión del Congreso.

Las comisiones pueden revisar la legalidad del privilegio invocado (cuyas razones deberían ser evidentes), pero el testigo no tiene obligación de precisar el peligro por auto incriminarse. Cabe señalar

que el privilegio mencionado no entrega un derecho absoluto al testigo para negarse a responder a las consultas de información de los congresistas (CRS, 2014).

4. Francia

En Francia, tanto en la Asamblea General como el Senado, se establece que las comisiones investigadoras tienen derechos especiales para la citación de personas cuyo testimonio se considera de utilidad para la investigación (Ordenanza N° 58-1100 de 17 de noviembre de 1958 sobre el funcionamiento de las asambleas legislativas). El derecho de citación directa es ejercido por la respectiva comisión investigadora, y la persona que es citada tiene la obligación de asistir. Si es necesario, representantes de la fuerza pública pueden ir a buscar a la persona citada, a requerimiento del Presidente de la comisión. Las declaraciones que se realizan en estas instancias se hacen bajo juramento, encontrándose los menores de 16 años exentos de dicha obligación.

De acuerdo a información tanto en el Senado como de la Asamblea Nacional, el no cumplimiento de las obligaciones impuestas a la persona citada puede ser incluso objeto de sanciones penales. Sobre el particular, la Ordenanza N° 58-1100 de 17 de noviembre de 1958 sobre el funcionamiento de las asambleas legislativas, cuyas disposiciones son aplicables tanto a la Asamblea Nacional como al Senado, establece en su artículo 6 que la persona que se rehúsa a comparecer para prestar testimonio, que se niega a entregar o comunicar documentos solicitados, puede ser objeto de penas de prisión de 2 años y multas de 7.500 euros, y en su caso, la prohibición del ejercicio de derechos civiles mencionados en el artículo 131-26 del Código Penal, por un período máximo de 2 años.

Asimismo, se establece que las sanciones previstas en el Código Penal por obstrucción de la justicia, para los casos de falso testimonio (*témoignage mensonger*) o soborno de testigos (*subornation de témoin*), también son aplicables para las comisiones investigadoras parlamentarias. De acuerdo al artículo 434-13 del Código Penal, el falso testimonio bajo juramento en cualquier tribunal o ante un oficial de policía, se castiga con 5 años de prisión y 75.000 euros de multa.

Por otra parte, el artículo 434-15, en relación al “soborno de falso testimonio”, lo tipifica como el acto de usar promesas, ofertas, regalos, presiones, amenazas, durante un procedimiento, demanda o defensa en los tribunales, para persuadir a otros para hacer o entregar pruebas, declaración o declaración engañosa o de abstenerse de realizar o emitir una declaración. Se castiga con 3 años de prisión y 45.000 euros de multa.

Las acciones judiciales son iniciadas a solicitud del presidente de la comisión o de la Oficina de la cámara respectiva, si es que el informe de la comisión ya ha sido publicado y la comisión ha dejado de existir.

A su vez, las personas que declaran, son protegidas, quedando en reserva sus declaraciones si tratan materias relacionadas con el secreto profesional por aplicación de las disposiciones sobre secreto profesional previstas en los artículos 226-13 y 226-14 del Código Penal, o protegidas por la Ley N° 2008-1187 de 14 de noviembre de 2008, contra demandas por difamación, insulto o ultraje por sus

declaraciones vertidas en una comisión de investigación, salvo si éstas son ajenas a los motivos de la investigación.

5. Italia

La Constitución de la República italiana permite a las cámaras, en el artículo 82, iniciar investigaciones sobre asuntos de interés público. Para este propósito, la comisión investigadora cuenta con los mismos poderes y las mismas limitaciones que las autoridades judiciales.

Luego, el Reglamento de la Cámara de Diputados se refiere en el Capítulo XXXIII de la Parte III (artículos 141 a 145), a las propuestas de investigación parlamentaria y al procedimiento de investigación, información y control efectuado en la comisión. De acuerdo a estas normas, las propuestas de investigación parlamentaria tienen el procedimiento de una ley, nacen por resolución de Sala y su integración debe reflejar la proporción de los grupos parlamentarios.

Específicamente, respecto de sus facultades, se establece que la comisión de investigación puede proceder en sus investigaciones y exámenes con los mismos poderes y las mismas limitaciones que el poder judicial. Además, en las normas de “procedimiento de información y control de la comisión” del Reglamento de la Cámara de Diputados (arts. 143- 145), se dispone que las comisiones de investigación pueden, entre otras facultades:

- Solicitar la intervención de los Ministros para pedir aclaraciones sobre cuestiones de su competencia y que éstos dispongan la intervención de los directivos responsables de un área determinada, perteneciente a la administración pública u otro organismo público, aunque tenga un estatuto autónomo.
- Citar a cualquier persona que pueda proporcionar información útil para la investigación.

Si el Senado de la República ha dispuesto una investigación sobre el mismo asunto, el Presidente de la Cámara puede promover un acuerdo con el Presidente del Senado para que las comisiones de ambas cámaras procedan de forma conjunta. En dicho caso se dicta una ley para tales efectos.

Por su parte, el Reglamento del Senado, en el Capítulo XX (artículos 162 y 163), regula las investigaciones parlamentarias, señalando que los poderes de la comisión son -reproduciendo la norma constitucional- los mismos de la autoridad judicial.

Sánchez (2013), en un estudio comparado de las facultades de las comisiones investigadoras de distintos países, señala que Italia reconoce expresamente amplios poderes a las comisiones investigadoras [e]quiparándose a los órganos judiciales de instrucción tanto en sus competencias como en sus límites, pudiendo, en consecuencia, ordenar investigaciones a la policía judicial, autorizar registros domiciliarios y secuestros de publicaciones, además de la tradicional competencia para requerir el envío de documentación o la presencia de autoridades, funcionarios y particulares (...).

Sobre la citación a testigos y su obligación a comparecer, se ha podido determinar por documento de Departamento de Investigación de la Cámara de Diputados que las comisiones de investigación se

otorgan en su propio Reglamento (sin perjuicio de la aplicabilidad del Reglamento de la Cámara respectiva) facultades para ordenar la citación a testigos, siéndoles aplicables las disposiciones de los delitos contra la actividad judicial del Código Penal (Cámara de Diputados Departamento de Investigación).

Respecto de las personas que estando debidamente citadas no asisten a las comisiones investigadoras, cometen el delito de negativa a comparecer estando debidamente citado (*rifiuto di uffici legalmente dovuti*), que tiene asignado una pena de multa y prisión de hasta 6 meses, de acuerdo al artículo 366 del Código Penal.

Asimismo, el testigo tiene el deber de ser veraz en su declaración sino es procedente la sanción del delito de falso testimonio (*falsa testimonianza*), del artículo 372 del Código Penal.

En el evento que el testigo cometa cualquiera de los eventos mencionados del Código Penal, el Presidente de la comisión investigadora, si después de efectuar una advertencia sobre la responsabilidad penal, el testigo persiste en la conducta, remitirá a la autoridad judicial competente los antecedentes. En ningún caso los testigos pueden ser detenidos ni retenidos por la comisión (Ickmann, 2008:195).

Siendo el universo normativo escaso en cuanto a la amplitud y/o extensión de las facultades de las comisiones investigadoras, autores como Abreu (2009) sostienen que tal como habría determinado la Corte Constitucional italiana, las amplias facultades que poseen, como la de interceptar las comunicaciones y de acudir a la policía judicial en caso de resistencia, no son equiparables a las de los órganos judiciales, ya que las comisiones investigadoras son órganos de inspección con motivaciones y finalidades políticas (Abreu, 2009).

5. Perú

La Constitución Política del Perú, en su artículo 97, determina que el Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier “asunto de interés público”.

En relación a la comparecencia de personas, el mismo artículo 97 señala que es obligatorio comparecer, por requerimiento, ante las comisiones encargadas de tales investigaciones, bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial.

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

En concordancia con la norma constitucional, el artículo 88 del Reglamento del Congreso de la República dispone que el Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público y, con este fin, citar a las autoridades, los funcionarios y servidores públicos y a cualquier persona, quienes

tienen la obligación de comparecer ante las comisiones de investigación y proporcionar las informaciones testimoniales y documentarias que requieran (letra b).

Además, se describe la forma cómo deben efectuarse los requerimientos. Se dispone que éstos se efectúan mediante oficio, cédula o citación pública, donde constan 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 (letra c), artículo 88).

En la letra d) del citado artículo 88 se contempla que, ante la no comparecencia de las personas citadas, la comisión puede solicitar que sea conducido por la fuerza pública. El Reglamento señala que, para proceder a los apremios, la comisión debe presentar la solicitud ante el Juez Especializado en lo Penal, siendo él quien accederá a la petición y ordenará que se realice por el mérito de la solicitud. Siempre debe estar presente el respeto de los derechos a la intimidad y al honor de las personas y los demás derechos constitucionales.

Respecto a los derechos de las personas que asisten, se contempla el derecho de ser informados con anticipación sobre el asunto que motiva su citación a la comisión, acudir en compañía de un abogado y 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.

Por su parte, no existe un delito especial en el Código Penal que sancione la falta de veracidad en las declaraciones ante las comisiones investigadoras del Congreso. Sin perjuicio de ello, es posible sostener, en base a información de prensa, que esta falta de veracidad en las declaraciones de los testigos puede ser sancionada por el delito de falso testimonio del Código Penal.

A modo de ejemplo, en la comisión que investigó el enriquecimiento ilícito del ex mandatario Alberto Fujimori, se denunció a Keiko Fujimori por falso testimonio ante el Ministerio Público, por no haber dicho la verdad al grupo de trabajo sobre dinero que habría recibido del Servicio de Inteligencia Nacional (SIN) (Paez, 2009).

Actualmente, se está tramitando en el Congreso Nacional un Proyecto de Ley del nuevo Código Penal (N°498/2016), que específicamente tipifica el delito de falso testimonio ante comisión investigadora del Congreso Nacional, que contempla una pena no menor a 2 años ni mayor de 4 años.

Referencias normativas

Alemania

- Ley Fundamental (1949). Disponible en: <http://bcn.cl/1yybf> (septiembre, 2024).
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Artículo 44, "Comisiones Investigadoras". Mayo 1949. Disponible en: <http://bcn.cl/1nu0j> (septiembre, 2024).

- Strafgesetzbuch. Artículos 153-154, “Declaración falsa no juramentada y perjurio”. Noviembre 1998. Disponible en: <http://bcn.cl/209vl> (septiembre, 2024).
- Strafprozessordnung. Artículo 53 (1) numeral 4. Abril, 1987. Última modificación en abril 2017. Disponible en: <http://bcn.cl/1ziik> (septiembre, 2024).
- Untersuchungsausschussgesetz. Junio 2001. Disponible en: <http://bcn.cl/20mxr> (septiembre, 2024).

Brasil

- Constitución Política (1988). Disponible en: <http://bcn.cl/187dm> (septiembre, 2024).
- Reglamento de la Cámara de Diputados Brasil. Disponible en: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2011-2024.pdf> (septiembre, 2024).
- Reglamento de Senado. Disponible en: <http://bcn.cl/20p7e> (septiembre, 2024).
- Ley 1579. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L1579.htm (septiembre, 2024).
- Código de Proceso Penal. Disponible en: <http://bcn.cl/20p7f> (septiembre, 2024).

Estados Unidos

- Constitución de los EE.UU. Disponible en: <https://www.law.cornell.edu/constitution/overview> (septiembre, 2024).
- Senado. Estatuto Civil de un procedimiento ante el desacato a sus citaciones. Disponible en: <http://bcn.cl/20pmc> y <http://bcn.cl/20pmd> (septiembre, 2024).
- 2 US Code, secciones 192 y 194. Disponible en: <http://bcn.cl/20pme> (septiembre, 2024).
- 18 US Code, secciones 1001 y 1621. Disponible en: <http://bcn.cl/20pmf> (septiembre, 2024).

Francia

- Código Penal (Versión vigente al 6 de septiembre de 2024). Disponible en: <http://bcn.cl/20pip> (septiembre, 2024).
- Ordenanza N° 58-1100 de 17 de noviembre de 1958 sobre el funcionamiento de las asambleas legislativas (Versión vigente al 6 de septiembre de 2024). Disponible en: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000705067/2024-09-06/> (septiembre, 2024).
- Ley n° 2008-1187 de 14 de noviembre de 2008 relativa al estatuto de los testigos ante las comisiones parlamentarias de investigación (Versión vigente al 6 de septiembre de 2024). Disponible en: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000019765975/2024-09-06/> (septiembre, 2024).

Italia

- Constitución (1948). Disponible en: <http://bcn.cl/20ply> (septiembre, 2024).

- Reglamento de la Cámara de Diputados. Disponible en: <https://conoscere.camera.it/norme-essenziali/il-regolamento-della-camera> (septiembre, 2024).
- Reglamento del Senado. Disponible en: <https://www.senato.it/1043> (septiembre, 2024).

Perú

- Constitución Política del Perú (1993). Disponible en: <http://bcn.cl/1prfe> (septiembre, 2024).
- Código Penal. Disponible en: <http://bcn.cl/20pm4> (septiembre, 2024).
- Reglamento Congreso de la República. Disponible en: <http://bcn.cl/20pm5> (septiembre, 2024).
- Proyecto de Ley de nuevo Código Penal. Disponible en: <http://bcn.cl/20pm7> (septiembre, 2024).

Referencias generales

Abreu, José Pablo (2009). El control parlamentario a través de las comisiones de investigación. Revista Mexicana de Derecho Constitucional, Cuestiones Constitucionales, 18, Universidad Nacional Autónoma de México. Disponible en: <http://bcn.cl/20p76> (septiembre, 2024).

Almeida, Pierre (2015). Comissões Parlamentares de Inquérito: poderes, limitações e respeito aos direitos e garantias fundamentais. Jus. Disponible en: <https://jus.com.br/artigos/35963/comissoes-parlamentares-de-inquerito> (septiembre, 2024).

Almendras C., Hernán (2013). Las Comisiones Especiales Investigadoras en el Derecho Parlamentario Chileno. I. Tesis para optar al grado de Doctor en Derecho, Pontificia Universidad Católica de Chile. Disponible en: <https://doi.org/10.7764/tesisUC/DER/2908> (septiembre, 2024).

Assemblée Nationale. Francia (2024). Fiche de synthèse n°61: Les commissions d'enquête et les missions d'information créées par la Conférence des présidents. Disponible en: <http://bcn.cl/1wvqs> (septiembre, 2024).

Barroso, Luís Roberto (2008). Comissões Parlamentares de Inquérito e suas Competências: política, direito e devido processo legal. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, 12 (dezembro/janeiro/febreiro). Disponible en: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/1001/985> (septiembre, 2024).

Biblioteca del Congreso Nacional

----(2011). Función de fiscalización de la Cámara de Diputados sobre los actos de Gobierno. Elaborado por Rodrigo de Bermúdez.

----(2017). Sanción por la no comparecencia y falta de veracidad antes las comisiones investigadoras parlamentarias” Elaborado por Paola Álvarez y otros.

----(2022) y “Facultad de citar de las Comisiones Investigadoras: Órganos dotados de autonomía constitucional”. Elaborado por Paola Álvarez.

Bronfman, Alan (2003). Las comisiones parlamentarias y el ejercicio de las facultades fiscalizadoras. Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. XXIV, pp. 105 - 153.

- Cámara de Diputados de Italia (2008). XVI Legislatura – Documentación. Dossier di documentazione. Disponible en: <http://briguoglio.asgi.it/immigrazione-e-asilo/2008/dicembre/doss-camera-ac-1052.html> (septiembre, 2024).
- Carajescov, Yuri (2007). Comissões Parlamentares de Inquérito em Portugal e no Brasil. Disponible en: <http://www.al.sp.gov.br/StaticFile/ilp/cpi.pdf> (septiembre, 2024).
- Camara de Diputados, Brasil (2024). História das CPIs: quase um século no Brasil. Disponible en: <https://www.camara.leg.br/radio/programas/400954-historia-das-cpis-quase-um-seculo-no-brasil/> (septiembre, 2024).
- Congressional Research Service, CRS (2003). Congressional Investigations: Subpoenas and Contempt Power. Disponible en: <https://fas.org/sgp/crs/misc/RL31836.pdf> (septiembre, 2024).
- Congressional Research Service, CRS (2014). Congressional Oversight Manual. Disponible en: <https://fas.org/sgp/crs/misc/RL30240.pdf> (septiembre, 2024).
- Congressional Research Service, CRS (2017). Congress's Contempt Power and the Enforcement of Congressional Subpoenas: Law, History, Practice, and Procedure. Disponible en: <https://fas.org/sgp/crs/misc/RL34097.pdf> (septiembre, 2024).
- Cordero Quinzacara, Eduardo (2005). La Facultad Fiscalizadora de la Cámara de Diputados, en Zúñiga Urbina, Francisco (coord.), Reforma Constitucional (1ª edición), Lexis Nexis, Santiago.
- Deutscher Bundestag (2016). El Bundestag de un vistazo. Datos sobre el Bundestag Alemán Funciones, órganos, edificios. Disponible en: <http://bcn.cl/1zi10> (septiembre, 2024).
- Ferrada Bórquez, Juan Carlos (2003). La Fiscalización de la Cámara de Diputados en el Proyecto de Reforma Constitucional. *Revista de Derecho Público*.
- García Barzelatto, Ana María (2012). Comisiones especiales investigadores de la Cámara de Diputados. *Revista de Derecho Público*, 76, primer semestre.
- Gude Fernández, Ana (2000). Las comisiones parlamentarias de investigación. Disponible en: <http://bcn.cl/1ztfq> (septiembre, 2024).
- Ickmann, S. Taiano S. (eds) (2008). Funciones no legislativas y una forma parlamentaria de gobierno: la experiencia de Italia. Giuffrè: Milán.
- Oficina de Informaciones Cámara de Diputados (2002) La Atribución Fiscalizadora Exclusiva de la Cámara de Diputados y las Facultades de los Señores Diputados para Solicitar Información y para Formular Opiniones, Valparaíso.
- Páez, Angel (2009). Comisión del Congreso denunció a Keiko Fujimori ante fiscalía por haber mentido. Diario La República de Perú. Disponible en <https://larepublica.pe/politica/399880-comision-del-congreso-denuncio-a-keiko-fujimori-ante-fiscalia-por-haber-mentido> (septiembre, 2024).
- Rojas Gallardo, Luis (2014). Comparecencia ante las comisiones parlamentarias de investigación en Chile. *Revista 50 + UNO* - Núm. 3-2014, Junio 2014.
- Sanchez, Javier (2013). Comisión de investigación. EUNOMÍA. Revista en Cultura de la Legalidad, (4), 187-193. Disponible en: <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/2104/1037> (septiembre, 2024).

- Santaolalla, Fernando (2013). Derecho Parlamentario Español. Madrid: Ediciones Dykinson.
- Sénat. Francia (2017). Les commissions d'enquête. Disponible en: <http://www.senat.fr/role/fiche/enquete.html> (septiembre, 2024).
- Senado Federal Brasil (2021). CPI: O que é e como funciona uma comissão parlamentar de inquérito . Disponible en : <https://www12.senado.leg.br/assessoria-de-imprensa/releases/comissao-parlamentar-de-inquerito-o-que-e-e-como-funciona> (septiembre, 2024).
- Silva Bascuñán Alejandro (1996). Tratado de Derecho Constitucional, Editorial Jurídica. Santiago.
- Teixeira, Marcelo y Jorge Sousa Frota (2016). Da possibilidade da utilização de medida cautelar nas comissões parlamentares de inquérito e a averiguação da expressão ampla ação prevista na lei 13.367/2016. Disponible en: <http://bcn.cl/20p73> (septiembre, 2024).
- Vie-publique.fr (2024). Qu'est-ce qu'une commission d'enquête parlementaire ? Disponible en: <https://www.vie-publique.fr/fiches/19500-quest-ce-quune-commission-denquete-parlementaire> (septiembre, 2024).
- Zúñiga Urbina, Francisco (2007). “Autonomías constitucionales e instituciones contra mayorías. *Revista Isu Et praxis*, (13) 2. Disponible en: <https://www.scielo.cl/pdf/iusetp/v13n2/art10.pdf> (septiembre, 2024).

Disclaimer

Asesoría Técnica Parlamentaria, está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.



Creative Commons Atribución 3.0
(CC BY 3.0 CL)

