

La autonomía constitucional del Ministerio Público y los límites de las facultades de investigación del Congreso de la República en el Perú.

Antonio Peña Jumpa¹

1. Introducción:

En las últimas semanas el Congreso de la República del Perú ha cuestionado la autonomía del Ministerio Público en su función investigadora de casos de corrupción. El debate se ha presentado a partir de los casos emblemáticos surgidos a propósito de la operación Lava Jato extendida del Brasil hacia Latinoamérica y específicamente al Perú. Ambos, el Ministerio Público y el Congreso de la República del Perú, tienen competencia constitucional para investigar los casos de corrupción, sin embargo, estas competencias funcionales son diferentes. ¿Cuál de las dos debe predominar en caso de discrepancia? ¿Es constitucional que una institución prevalezca sobre la otra?

En el presente artículo trataremos de absolver ambas preguntas recurriendo al razonamiento constitucional y la teoría del Estado. Para ello previamente a nuestras respuestas es importante identificar la situación constitucional del Congreso de la República y el Ministerio Público en la estructura del Estado.

2. Las funciones constitucionales del Congreso de la República y del Ministerio Público:

El Estado Peruano es una unidad pero estructurado bajo el modelo de la división de poderes. Los poderes principales del Estado son tres: el poder legislativo, el poder ejecutivo, y el poder jurisdiccional. Cada uno de estos poderes tiene instituciones representativas y competencias funcionales. Así, el Poder Legislativo tiene como institución representativa al Congreso de la República y como función principal la elaboración de leyes; el poder ejecutivo tiene como institución representativa al Presidente de la República y sus Ministros de Estado, y como función principal cumplir la constitución, ejecutar leyes y gestionar los recursos del Estado; y el poder jurisdiccional hoy tiene dos instituciones representativas, el Poder Judicial y el Ministerio Público, y sus funciones principales consisten en administrar justicia y defender la legalidad y el interés público.

Las preguntas que buscamos absolver están relacionadas con el Congreso de la República y el Ministerio Público, por lo que focalizaremos nuestro análisis en ambas instituciones. Particularmente nos interesa identificar sus competencias funcionales.

¹ Profesor principal de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Abogado, Magister en Ciencias Sociales y *PhD. in Laws*. El autor agradece la iniciativa y contribución de Imelda Campos Ferreyra sobre el tema y contenido del presente artículo.

a. La función de investigación del Congreso de la República

El Congreso de la República es la institución central del Poder Legislativo del Estado, como hemos indicado, y tiene como función principal elaborar leyes. Pero, entre sus funciones la Constitución Política también le reconoce la iniciativa de investigación de “cualquier asunto de interés público”. Así lo regula el artículo 97° de la Constitución:

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

Dos aclaraciones previas son necesarias luego de una lectura del citado artículo constitucional. La primera es sobre el concepto de “asunto de interés público”: ¿se incluye en el mismo el concepto de delito? La segunda es respecto al requerimiento para comparecer ante la Comisión investigadora del Congreso de la República: ¿tiene algún límite esta atribución?

Sobre la primera aclaración, no cabe la menor duda que el concepto de “asunto de interés público” incluya el concepto de delito. Hay muchos casos de interés público que tienen efectos penales y por tanto se relacionan con los delitos. Pero, no todo delito se incluye bajo los “asuntos de interés público” del Congreso de la República. Por ejemplo, no es aceptable que el Congreso tenga iniciativa de investigación frente al caso de hurto ocurrido en una fábrica o en un barrio urbano. No es función del Congreso de la República resolver conflictos o investigar este tipo de delitos. El rol de los congresistas es asumir esta capacidad de investigación sobre “asuntos de interés público” que afecten al Estado o al orden jurídico estatal. Esto es, en términos más específicos, “asuntos de interés público” con efectos políticos.

Sobre la segunda aclaración, el concepto de “asunto de interés público” nos ayuda también a identificar los límites de la facultad del Congreso de la República de requerir a una persona a comparecer ante una de sus Comisiones investigadoras. Esta atribución o facultad es posible si el “asunto de interés público” es de su competencia y si no afecta la naturaleza de la función de la persona o la institución de otro poder del Estado. Frente a un caso de lesiones entre dos particulares, sería absurdo que se inicie una investigación y se requiera a comparecer a las partes por alguna Comisión del Congreso de la República. En el mismo sentido, es un absurdo que el Congreso se irrogue la facultad de requerir que comparezca un magistrado para que explique sobre la investigación o razonamiento que está aplicando en la investigación de un delito que también le interesa políticamente a los miembros del Congreso de la República. En este último caso, se afectaría la división de poderes y se transgredirían normas constitucionales como el de la autonomía jurisdiccional (artículos 138° y 139° de la Constitución) o autonomía fiscal (artículo 158° de la Constitución). Esta apreciación coincide con lo regulado para los congresistas en el artículo 96° de la Constitución cuando se le faculta a solicitar informes a diversas autoridades, excluyendo de éstas a los magistrados del Poder Judicial y del Ministerio Público.

b. La función de investigación del Ministerio Público:

El Ministerio Público, de otra parte, es una de las instituciones centrales del Poder Jurisdiccional del Estado, como también indicáramos, que tiene como función principal la “acción judicial en defensa de la legalidad y de los intereses públicos”. La Constitución también le reconoce como función “conducir desde su inicio la investigación del delito” y “ejercitar la acción penal”, conforme lo regula en su artículo 159°:

“Artículo 159.- Corresponde al Ministerio Público:

1. “Promover de oficio, o a petición de parte, la acción judicial en defensa de la legalidad y de los intereses públicos tutelados por el Derecho.
2. (...)
3. (...)
4. “Conducir desde su inicio la investigación del delito. Con tal propósito, la Policía Nacional está obligada a cumplir los mandatos del Ministerio Público en el ámbito de su función.
5. “Ejercitar la acción penal de oficio o a petición de parte.
(...)”

El conjunto de estas funciones pueden identificarse como funciones fiscales dentro del Estado. Le corresponden al Ministerio Público en forma exclusiva cumplir con dichas funciones dado que ninguna otra institución o poder de Estado tiene. La “defensa de la legalidad y los intereses públicos” está relacionado con la defensa de la sociedad en temas de infracciones sociales o delitos. Para ello la Constitución le otorga la atribución y obligación de “conducir desde un inicio la investigación del delito”, incluyéndose todo tipo de delitos (entre particulares y aquellos que involucren a funcionarios públicos). En el mismo sentido la Constitución le otorga al Ministerio Público la atribución y obligación de “ejercer la acción penal de oficio o a petición de parte”, lo que significa ser el titular de la acción penal. Ninguna institución u órgano del Poder Legislativo o del Poder Ejecutivo, incluidas las instituciones autónomas del Estado, tiene estas facultades constitucionales.

Para garantizar el ejercicio de estas funciones del Ministerio Público, la Constitución le otorga autonomía institucional (artículo 158° de la Constitución), pero sobre todo reconoce en los miembros del Ministerio Público los mismos derechos, prerrogativas y obligaciones que los miembros del Poder Judicial. Esto significa que los miembros del Ministerio Público participan de la unidad y exclusividad de la función jurisdiccional, prohibiendo a toda autoridad de los otros poderes del Estado (incluidos los congresistas) interferir en sus funciones (artículo 139° de la Constitución). Esta regulación constitucional confirma que la labor del Ministerio Público complementa a la del Poder Judicial, haciendo en ambos el Poder Jurisdiccional del Estado.

3. El debate sobre la función constitucional de investigación del Congreso y el Ministerio Público:

Teniendo en cuenta los artículos constitucionales citados, y las explicaciones asumidas, nos corresponde absolver las preguntas formuladas al inicio.

La primera pregunta está relacionada a la ubicación constitucional de cada institución en el Estado peruano: ¿El Congreso o el Ministerio Público tienen prioridad en la estructura del Estado?

Al respecto, la respuesta es negativa. Ninguna de estas instituciones tiene prioridad sobre la otra. Ambas son instituciones autónomas vinculadas a poderes distintos del Estado. El Congreso corresponde al poder legislativo, mientras el Ministerio Público corresponde al poder jurisdiccional. Son instituciones distintas, con funciones constitucionales, esto es atribuciones y obligaciones, diferentes.

Dado el modelo de Estado regulado en nuestra Constitución, no existen discrepancias o contradicción entre ambas instituciones. Tanto para el Congreso de la República como al

Ministerio Público la Constitución ha previsto funciones diferentes que jurídicamente (es decir, de acuerdo a derecho) no se encuentran en contradicción. En caso esta contradicción se produzca en los hechos, se impone una interpretación jurídica de la misma Constitución, que busque identificar, precisar y valorar esas funciones constitucionales diferentes; caso contrario, se afectaría el modelo de división de poderes del Estado.

A partir de la respuesta previa, corresponde formular la segunda pregunta que se encuentra relacionada con las posibilidades de hecho que, en un caso concreto, una de las instituciones de nuestro análisis se ubique con prioridad sobre la otra: ¿Es constitucional que una de las instituciones se imponga o prevalezca sobre la otra? Por ejemplo, ¿El Congreso de la República puede, funcionalmente, requerir a un Fiscal (representante del Ministerio Público) que investiga los delitos de la operación Lava Jato en el Perú, para que comparezca ante la Comisión Investigadora del Congreso que trata lo mismo?

Siguiendo la respuesta anterior, no es constitucional que una de las instituciones de los poderes del Estado se imponga sobre la otra. En tal supuesto, se afectaría la estructura del Estado compuesto de los tres poderes principales del Estado, como hemos indicado, con funciones específicas que hacen un equilibrio y un orden. Si se impone o prevalece uno de ellos, como sería el Congreso de la República en el ejemplo planteado, se rompe el equilibrio destruyendo propiamente el modelo de Estado.

Teniendo en cuenta la pregunta específica, sobre los casos vinculados a la operación Lava Jato de Brasil, si bien el Congreso de la República tiene la competencia de iniciar las investigaciones sobre dichos casos, también se encuentra limitado por el contenido de dicha competencia y las atribuciones constitucionales de otras instituciones como el Ministerio Público.

Los casos de sobornos realizados por funcionarios de empresas transnacionales brasileñas, como Odebrecht a funcionarios del Estado, es un asunto de interés público y por tanto resulta de competencia del Congreso iniciar la investigación. Sin embargo, al involucrarse dichos casos con delitos evidentes que han afectado la legalidad y los intereses públicos tutelados por el derecho, la competencia de investigación sobre dichos casos es mayor por parte del Ministerio Público.

El Congreso de la República es un ente político con función prioritariamente política, como hemos indicado. De ahí que la iniciativa de investigación sea netamente política a pesar que la Constitución lo faculta con esta iniciativa frente a “cualquier asunto de interés público”. Sus facultades de requerimiento y la aplicación de apremios operan en cualquier caso de interés público (entendido en relación política), pero siempre que no afecte la competencia de otras instituciones especializadas.

El Ministerio Público al contar con funciones constitucionales más específicas respecto a los delitos de corrupción, al ser el titular de la acción penal por ejemplo, tiene prioridad en las atribuciones y obligaciones de investigación de dichos delitos. La función de investigación del Congreso es, en tal situación, secundaria dada la naturaleza de los delitos y la naturaleza funcional de la misma institución. Solo en caso el Ministerio Público no pueda o no quiera intervenir iniciando las investigaciones de los delitos mencionados, conforme lo ordena la Constitución Política del Perú, el Congreso de la República puede asumir la iniciativa de investigación con prioridad porque ciertamente se afecta el interés público, pero, sobre todo, porque el hecho de la omisión en sus funciones del Ministerio Público, en tal supuesto, ha devenido en una situación política.

Bajo esta perspectiva de análisis, es inaudito suponer que una Comisión investigadora del Congreso de la República a cargo de un “asunto de interés público” que incluye delitos, cite al Fiscal (representante del Ministerio Público) que investiga los mismos delitos, para que informe sobre dicha investigación. Aceptar este requerimiento en tales condiciones sería aceptar la interferencia de una autoridad ajena a la labor fiscal, lo que conlleva a la transgresión de los artículos 158° y 159° de la Constitución y , complementariamente, la transgresión de los artículos 138° y 139° de la Constitución. En tal situación se afectaría el orden constitucional al no respetarse las funciones constitucionales diferentes de los poderes del Estado; el Congreso de la República incurriría en responsabilidad por no respetar las funciones constitucionales del Ministerio Público.

4. Conclusión:

En suma, tanto el Congreso de la República y el Ministerio Público son instituciones representativas de diferentes poderes del Estado y como tal tienen funciones y atribuciones diferentes. Ninguna de las dos instituciones es superior o preferente constitucionalmente sobre la otra, sino que ambas tienen plena autonomía en sus funciones.

El Ministerio Público tiene funciones o atribuciones de competencia sobre la investigación de delitos y la titularidad de la acción penal. Por ello, constituye una violación al orden constitucional que los miembros de una Comisión Investigadora del Congreso a cargo de un caso de interés público relacionado con hechos de sobornos, requieran la comparecencia del representante del Ministerio Público para que informe sobre el mismo caso que se encuentra bajo su investigación. En tal supuesto se interfiere la autonomía del Ministerio Público y se afecta el orden constitucional basado en la división de poderes del Estado peruano.

Lima, 13 de febrero de 2017