

Las Comisiones Investigadoras en el Perú

Profesor: César Delgado-Guembes

Cuestiones relevantes

1. ¿Qué funciones cumplen las Comisiones Investigadoras?
2. ¿Qué características describen el uso que se les da?
3. ¿Qué caracteres funcionales las tipifican?
4. ¿Qué tipos de Comisión Investigadora se reconocen?
5. ¿Qué finalidad, funcionalidad y facultades tienen?
6. ¿Qué límites materiales y constitucionales tienen su funcionamiento y competencias?
7. ¿Qué diferencias existen entre el proceso de investigación parlamentaria y el proceso penal?
8. ¿Qué derechos tienen los investigados en el proceso de investigación?
9. ¿Cómo se tramitan los apremios y apercibimientos en las Comisiones Investigadoras?
10. ¿Qué etapas comprende el proceso de investigación?
11. ¿Qué caracteriza la investigación en otros órganos de investigación parlamentaria?

1. ¿Qué funciones cumplen las Comisiones Investigadoras?

De acuerdo a la tarea a realizar tienen ...

- * **función de control** (puede definir censura)
- * **función de inspección** (vigilancia de acción del gobierno, servicio público, o acción social de interés público)
- * **función fiscalizadora** (examen sobre la gestión de recursos fiscales)
- * **función informativa** (obtención de información para valorar o enjuiciar hechos o conductas de relevancia pública)
- * **función legislativa** (acopio de datos y estudio de la realidad para proponer una alternativa legislativa, o hacer seguimiento y examinar la aplicación de una ley)

1.1 Función de control

- La función de control supone control de actos y gestión del gobierno. Para un sector sólo se configura su uso cuando se dirige a la exigencia de responsabilidad política del gobierno.
- Las Comisiones Investigadoras pueden no exigir responsabilidad pero sí determinar las condiciones que hagan posible que se la demande.
- En ejercicio de esta función cabe generar condiciones de desgaste o deterioro del gabinete que determinen su renuncia por deterioro de la relación fiduciaria.
- Cabe considerarlas como un instrumento que permite el ejercicio de la función de control, pero no es su finalidad esencial.

1.2 Función inspectiva

- Se cumple en la indagación sobre irregularidades que afecten parámetros constitucionales, el régimen o valores democráticos.
- Su objeto es esclarecer actividades cuyo desarrollo hubiera generado sospecha o abusos, reconstruyendo hechos, por lo que es preciso obtener información que permita enjuiciar las implicancias de lo ocurrido.

1.3 Función fiscalizadora

- El objeto de la indagación consiste en la revisión sobre la gestión y uso de fondos o recursos públicos.
- Supone el contraste con parámetros normativos y buenas prácticas en la administración del presupuesto, y la adquisición o disposición de bienes o servicios.

1.4 Función informativa

- Comprende alcances eminentemente cognoscitivos, y supone el acopio y sistematización de datos, sucesos o estadísticas que permiten evaluar o decidir sobre una política pública o una cuestión de interés público.
- El objetivo es conseguir el conocimiento indispensable para realizar mejor las tareas parlamentarias.

1.5 Función legislativa

- La Comisión debe investigar con la finalidad de conocer la realidad para encontrar las alternativas que permitan solucionar los problemas que en ella se observan
- El objetivo consiste en obtener información para determinar si existe necesidad de solución legislativa, y cuál debe ser el modo en que ella debe formularse.

2.1 Características generales de su uso

1. Se crean cuando existe un interés público que sustente la indagación y escrutinio...
2. El trabajo que realizan cuenta con medios excepcionales para obtener información de acceso limitado (poderes coercitivos constitucionalmente delegados)
3. Quienes investigan lo hacen por encargo del Pleno y según criterios de pluralidad y proporcionalidad en representación de los grupos con presencia en el Pleno
4. Su creación se produce a iniciativa de una minoría de miembros del Pleno (atribución de las minorías)

2.1 Características generales de su uso

5. Su objetivo es reconstruir hechos, obtener datos e información pertinente e indagar sobre la individualización de eventuales responsabilidades

6. Su plazo es esencial, y sólo excepcionalmente admite prórroga

7. El proceso de obtención y valoración de la información puede no ser público, pero sí lo es la discusión de los resultados obtenidos y de las responsabilidades encontradas

8. Por eso el resultado de la investigación debe ser debatido y votado con transparencia y públicamente.

9. Las conclusiones que aprueba el Pleno no tienen carácter vinculante

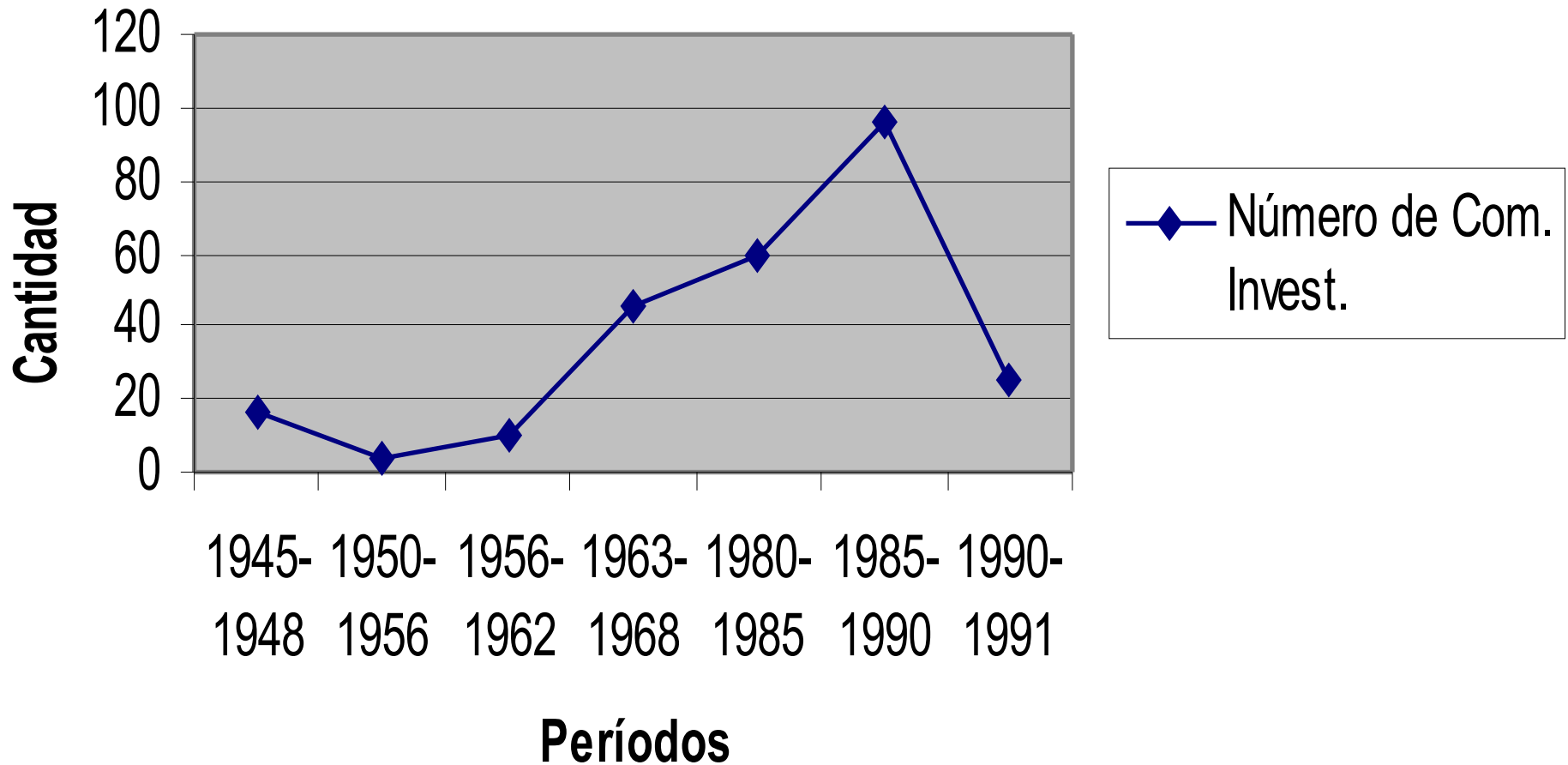
2.2 Características empíricas de su uso

- Su actuación es *ex post facto*, salvo si se usan para preparar legislación
- Regularmente se crean ad hoc
- Suelen usarse como arma eficaz de la oposición contra el gobierno
- Pueden usarse como instrumento de reducción de una mayoría contra el gobierno anterior
- Pueden abocarse a la indagación sobre hechos vinculados a la actividad privada (CLAE, Utopía)
- La noción de interés público cubre alcances imprecisos y laxos

Comisiones Investigadoras Período 1945 - 1991

<i>Período</i>	<i>Senado</i>	<i>Diputados</i>	<i>Total</i>
<i>1945-1948</i>	15	2	17
<i>1950-1956</i>	4	-	4
<i>1956-1962</i>	3	7	10
<i>1963-1968</i>	23	13	46
<i>1980-1985</i>	28	32	60
<i>1985-1990</i>	37	59	96
<i>1990-1991</i>	15	10	25
<i>Total</i>	125	123	258

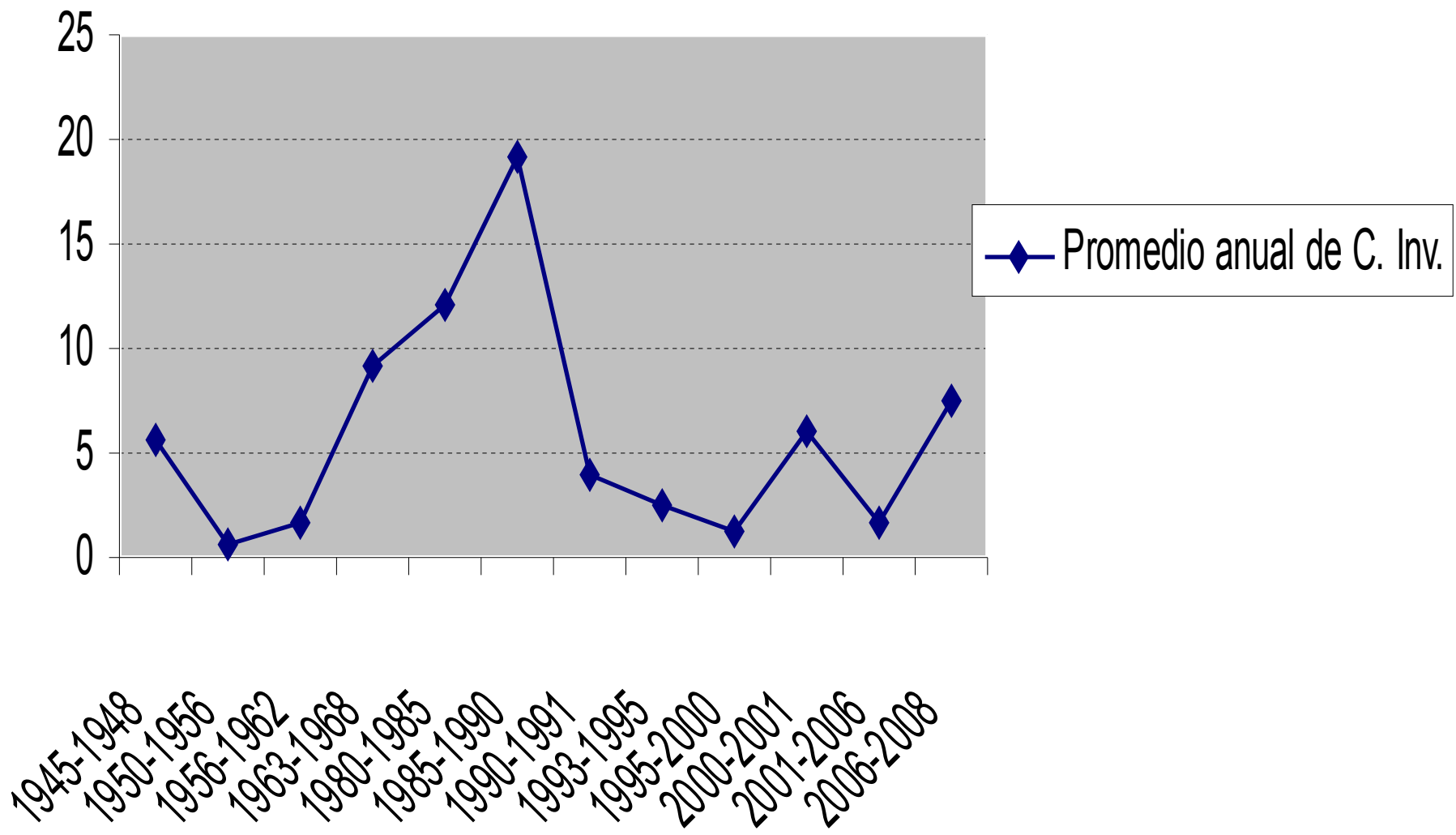
Comisiones Investigadoras (1945-1992)



Comision es I nvest iga dor as Período 1 993 – 20 08

<i>Período</i>	Cantidad	Estado
1993-1995	6	5 concluidas 1 pendiente
1995-2000	6	4 concluidas 2 pendientes
2000-2001	6	2 concluidas 4 pendientes
2001-2006	8	7 concluidas 1 pendiente
2006-2008	15	6 concluidas 4 con Informe Preliminar 5 pendientes
Total	41	

Promedio anual de Comisiones Investigadoras (1945-2008)



3. CARACTERES FUNCIONALES DE LAS COMISIONES INVESTIGADORAS

1.- Auxiliar

2.- Preparatorio

3.- Potestativo

4.- Dependiente

5.- Temporal

6.- Fragmentario

7.- Inquisitivo (no dispositivo)

8.- Performativo

9.- Supraordinario

10.- Informativo

11.- Supraestatal (integrador)

12.- Suprarepresentativo

13.- Transparente

4. Tipos de comisiones de investigación parlamentaria

- Comisiones Investigadoras
- Comisión de Fiscalización
- SubComisión de Acusaciones Constitucionales
- Comisiones Ordinarias en competencia fiscalizadora, o por mandato legal
- Comisión de Levantamiento de Inmunidad
- Comisión de Ética
- Comisiones de Estudio o Encuesta (*Enquetekommissionen*)

Tipos orgánicos de investigación

Comisión de Fiscalización y Contraloría		Comisión Investigadora	Comisión Ordinaria	
Con facultades y apremios de Comisión Investigadora	Sin facultades ni apremios (por encargo del Consejo Directivo, o por acuerdo de la propia Comisión)	Por definición le corresponden facultades y apremios	Con facultades y apremios de Comisión Investigadora	Sin facultades ni apremios (por encargo del Consejo Directivo, o por acuerdo de la propia Comisión)

5.1 Finalidad de las Comisiones Investigadoras

- Inspeccionar la gestión y responsabilidades en el manejo de bienes públicos (patrimoniales y no patrimoniales) vinculados a las políticas de los sectores ministeriales. Incluye el control operativo y de resultados de la gestión administrativa.
- Acopiar y recabar información clasificada como de interés público, a efectos de definir la calidad de la gestión o manejo de bienes públicos (patrimoniales y no patrimoniales).

5.2 Funcionalidad constitucional de las Comisiones Investigadoras

- Asegurar el manejo idóneo de bienes públicos
- Garantizar la administración transparente de la función pública según valores políticos y constitucionales
- Asegurar el ejercicio del acceso a la información necesaria para proteger el interés público
- Habilitar la discusión y deliberación efectiva de la acción pública y privada sobre asuntos de interés público en sede parlamentaria (independientemente de la decisión política).
- El control no supone la suficiencia de la información, sino la discusión de la información obtenida.

5.3 Facultades de las Comisiones Investigadoras

- 1. Pueden ordenar la comparecencia obligatoria de cualquier persona.
- 2. La comparecencia se hace efectiva mediante apremios
- 3. Los apremios constitucionales (Art. 97) son *los mismos que se observan en el procedimiento judicial*
- 4. Pueden acceder a cualquier información, incluyendo el levantamiento del secreto bancario y de la reserva tributaria.
- 5. Pueden conseguir la información testimonial y documentaria que requieran, y gestionar el impedimento de salida al exterior (secuestro de documentos y limitación de tránsito de las personas investigadas)
- 6. Cabe su actuación aún cuando el asunto sea conocido en sede judicial
- 7. No se suspenden sus facultades, actividades y plazos, durante el receso parlamentario

6. Límites de las Comisiones Investigadoras

1. Materiales

- Tramitabilidad, en principio, sobre actos firmes y situaciones consumadas, no en proceso
- Legalidad (límite en gestión, oportunidad, confianza o eficacia)
- Irreparabilidad (actuación no debe impedir la de sede penal, ni obstaculizar la acción administrativa del gobierno de forma que lo debilite o afecte competencias expresas)
- Restringida al plazo estricto dentro del que puede investigar

2. Criterios constitucionales

- División de poderes: relatividad competencial (no es absoluta)
- Derechos humanos : la intensidad de la investigación debe ser racional y proporcional, sin transgredir el núcleo esencial de los derechos fundamentales.
- De modo particular, las C.I. no tienen acceso a información que afecte la intimidad personal (Art. 97 de la Constitución), reserva tributaria, o secreto bancario, salvo trámite excepcional según el proceso y garantías previstas constitucional y legalmente

7. Diferencias entre el proceso penal y el proceso de investigación parlamentaria

	<i>Proceso penal</i>	<i>Investigación parlamentaria</i>
1. Incoación	Principio de criminalidad objetiva	No se requiere indicios objetivos de criminalidad
2. Meta del proceso	Culpa definida según el derecho penal	Hechos investigados según metas políticas. Disponibilidad de aplicación normativa (no imperativa)
3. Actuaciones en el proceso	Claridad de esferas reservada y pública: la investigación es reservada, el juicio puede ser público.	Actos de investigación son primariamente reservados, aunque con alta sensibilidad de influencia externa. No hay confrontación ni careo (<i>cross examination</i>)
4. Condiciones de interacción	Equilibrio juez, fiscal, denunciante Conducción neutral, permanente y reservada por el juez.	No existen roles judiciales comparables. Requiere quórum de miembros (no se requiere presencia permanente de miembros de la Comisión)

8. DERECHOS DE LOS INVESTIGADOS

1.- Recepción de notificación en domicilio

2.- Notificación oportuna y motivada

3.- Garantía de ser oído

4.- No autoincriminación (silencio): ¿comprende “derecho a mentir”?

5.- Asistencia y defensa legal

6.- Información sobre efecto de citaciones, apremios y responsabilidades en que incurre por omisión

7.- Notificación y presencia en sesiones en que se actúe pruebas, o se obtengan datos o información

8.- Ofrecer y proponer pruebas (evidencia)

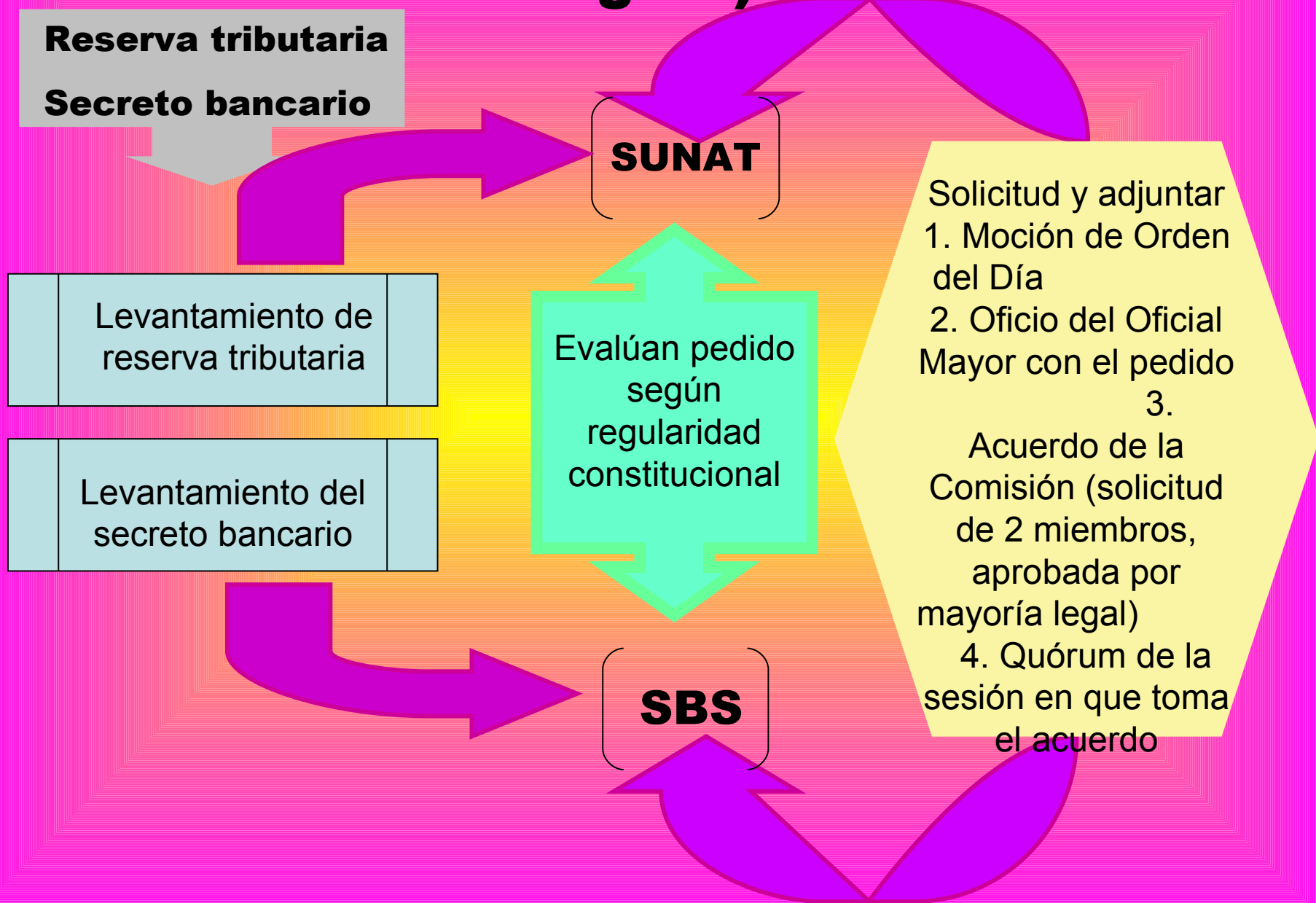
9.- Presentar preguntas e interrogatorios

10.- Interrogar a testigos

11.- Información sobre contenido de sesiones en que participan

12.- Reembolso de pasajes y viáticos si no residen en la sede en que se desarrolla la sesión

9.1 Trámite de apremios (Art. 88 Rgto.)



9.2 Trámite de apremios

Conducción por la fuerza pública

Supuestos

Requisitos

Supuesto de incomparecencia
Citado no comparece día y hora señalado en notificación

Supuesto de omisión de exhibición o entrega de documentos

Citado tiene documentos en su poder

Los documentos son necesarios para esclarecer hechos investigados (*verhältnismässigkeit*)

1. Cargo de notificaciones de apercibimiento en domicilio del citado
2. Oficio motivado al Juez Penal
3. Copia de Acuerdo de la Comisión
4. Copia de quorum de la sesión

Conducción por la fuerza pública

¿Cómo se hace efectiva la entrega de documentos?

Juez ordena conducción por la fuerza pública

Juez recibe el pedido y accede por su mérito



9.3 Trámite de apremios

Requisitos

Allanamiento de domicilios y locales

Supuestos

Supuesta posesión de libros, archivos, documentos y registros

Los libros, archivos, documentos y registros guardan relación con el objeto de la investigación

1. Cargo de notificaciones de apercibimiento de entrega al citado.
2. Constancia de omisión a cumplir con requerimiento.
3. Oficio motivado al Juez Penal, sobre la relación del contenido de los documentos y la racionalidad y proporcionalidad de su relevancia para la investigación.
4. Copia de Acuerdo de la Comisión
5. Copia de quorum de la sesión

Allanamiento de domicilios y locales

Juez ordena conducción por la fuerza pública

Juez recibe el pedido y evalúa argumentos

9.4 Trámite de apremios

Requisitos



1. Copias certificadas de citaciones previas, entregadas al citado en domicilio legal.
2. Copia de partes policiales de diligencia infructuosa de conducción por fuerza pública.
3. Oficio motivado al Juez Penal, sobre la relación del contenido de los documentos y la racionalidad y proporcionalidad de su relevancia para la investigación.
4. Copia de Acuerdo de la Comisión
5. Copia de quorum de la sesión

9.5 Trámite de apremios

Impedimento de salida al exterior

Supuestos

Riesgo de fuga que impida obtención de información, o documentos críticos para el escrutinio de la Comisión Investigadora

Impedimento de salida al exterior

Juez ordena impedimento de salida al exterior

Juez recibe el pedido y evalúa argumentos

Requisitos

1. Procede contra denunciado, o contra testigo importante
2. Oficio a Juez Especializado Penal
3. Copia fedateada de la Moción de Orden del Día aprobada, con la que se aprueba la creación de la Comisión
4. Copia fedateada del oficio de Oficialía Mayor con el que se comunica el encargo o el otorgamiento de facultades para realizar la investigación
5. Copia fedateada del Acta en que consta el Acuerdo legalmente fundamentado (inc. 2, Art. 2, Ley 27379) y fácticamente motivado de la Comisión (sustentación en indispensabilidad para indagación de la verdad), para solicitar la aplicación del impedimento temporal de salida al exterior.
6. Copia fedateada de la lista de congresistas presentes en la sesión en la que se adoptó el acuerdo, para confirmar el quórum y mayoría

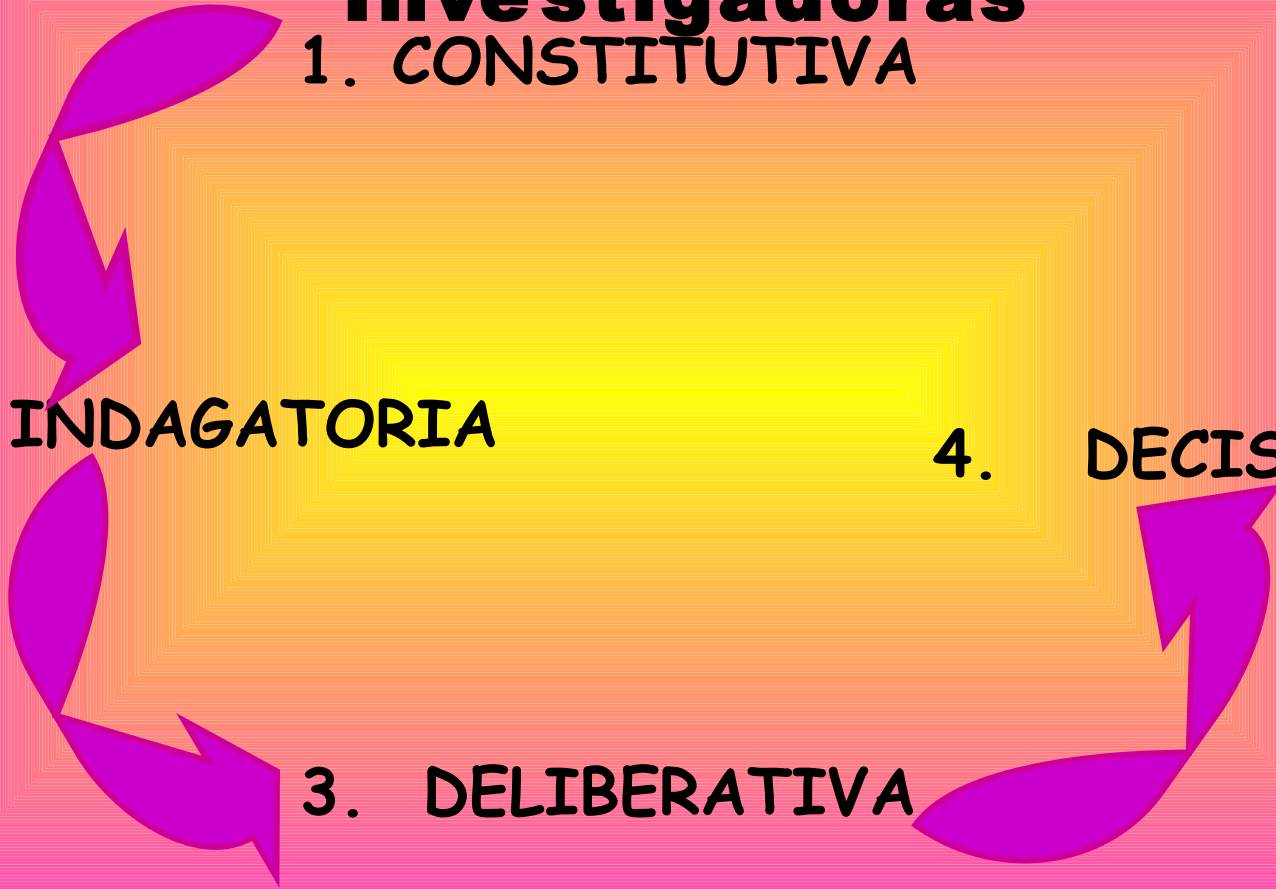
10. Etapas del proceso de investigación por Comisiones Investigadoras

1. CONSTITUTIVA

2. INDAGATORIA

4. DECISORIA

3. DELIBERATIVA



10.1 Fases de la etapa constitutiva en el proceso de investigación por Comisiones Investigadoras

1. PRELIMINAR

4. CONSTITUTIVA

2. POSTULATORIA

3. DELIBERATIVA



10.1.1 Etapa constitutiva

Fase preliminar

- **Supuestos**

- α) Irregularidad en la gestión pública de entidad estatal
- β) Irregularidad en el uso de recursos públicos
- γ) Cuestión de interés público concreto, sea general o no
- δ) Ausencia de información
- ε) Necesidad institucional de medios especiales para conseguirla mediante un proceso inquisitivo

- **Requisitos**

- α) Identificación, descripción o explicación de la existencia de hechos que es necesario esclarecer
- β) Normas o políticas cuya aplicación sea necesario examinar, o corregir
- γ) Conducta o hechos públicos funcionalmente cuestionables que pueda ser necesario esclarecer, o sancionar

10.1.2 Etapa constitutiva

Fase postulatoria

- **Requisitos**

α) Moción de Orden del Día

β) Exposición de hechos que requieren investigación

γ) Argumentación y sustento del interés público de los hechos relevados

δ) Fundamento normativo a partir del cual se presume la irregularidad

ε) Propuesta de acuerdo creando la Comisión Investigadora

ζ) Presentación de la Moción en Trámite Documentario

10.1.3 Etapa constitutiva

Fase deliberativa



10.1.4 Etapa constitutiva

Fase constitutiva

La MOD se admite y aprueba con voto del 35% de miembros del Congreso

Pleno designa integración de Comisión con entre 3 y 5 miembros, según criterios de pluralidad y proporcionalidad.

No pueden integrar la Comisión quienes solicitan su constitución (incompatibilidad)

¿Pueden serlo los miembros de la SCAC?

¿caben pluralidad y proporcionalidad con sólo 5 miembros, si los grupos son 8?

Pleno fija plazo de presentación de Informe por la Comisión

Citación e instalación de la Comisión

Comunicación a integrantes de la Comisión sobre su designación

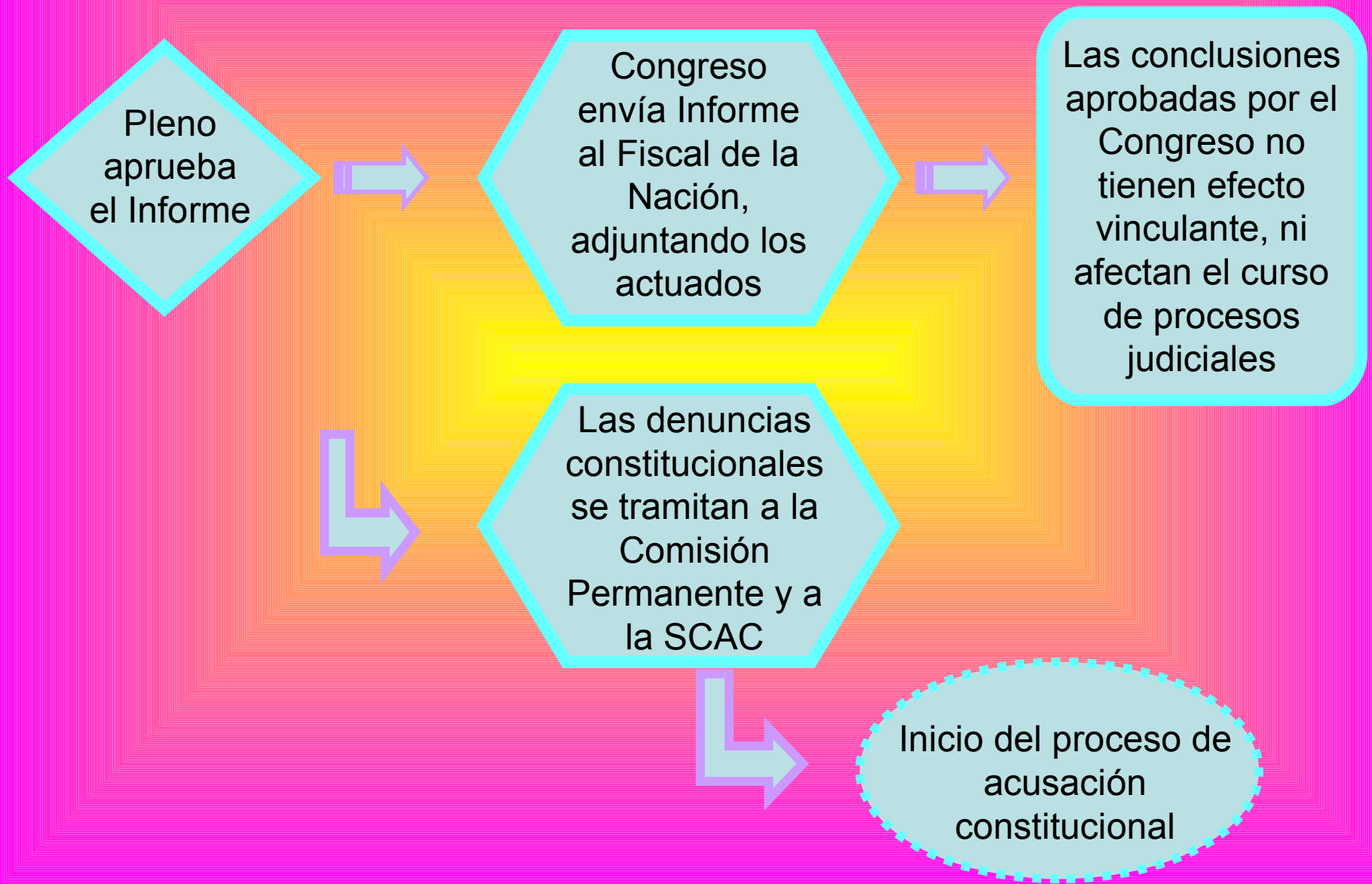
10.2 Etapa indagatoria



10.3 Etapa deliberativa



10.4 Etapa decisoria



11. 1 Tipos de investigación en la Comisión de Fiscalización

Investigaciones mayores

Pleno de la Comisión

Grupo de Trabajo de la Comisión

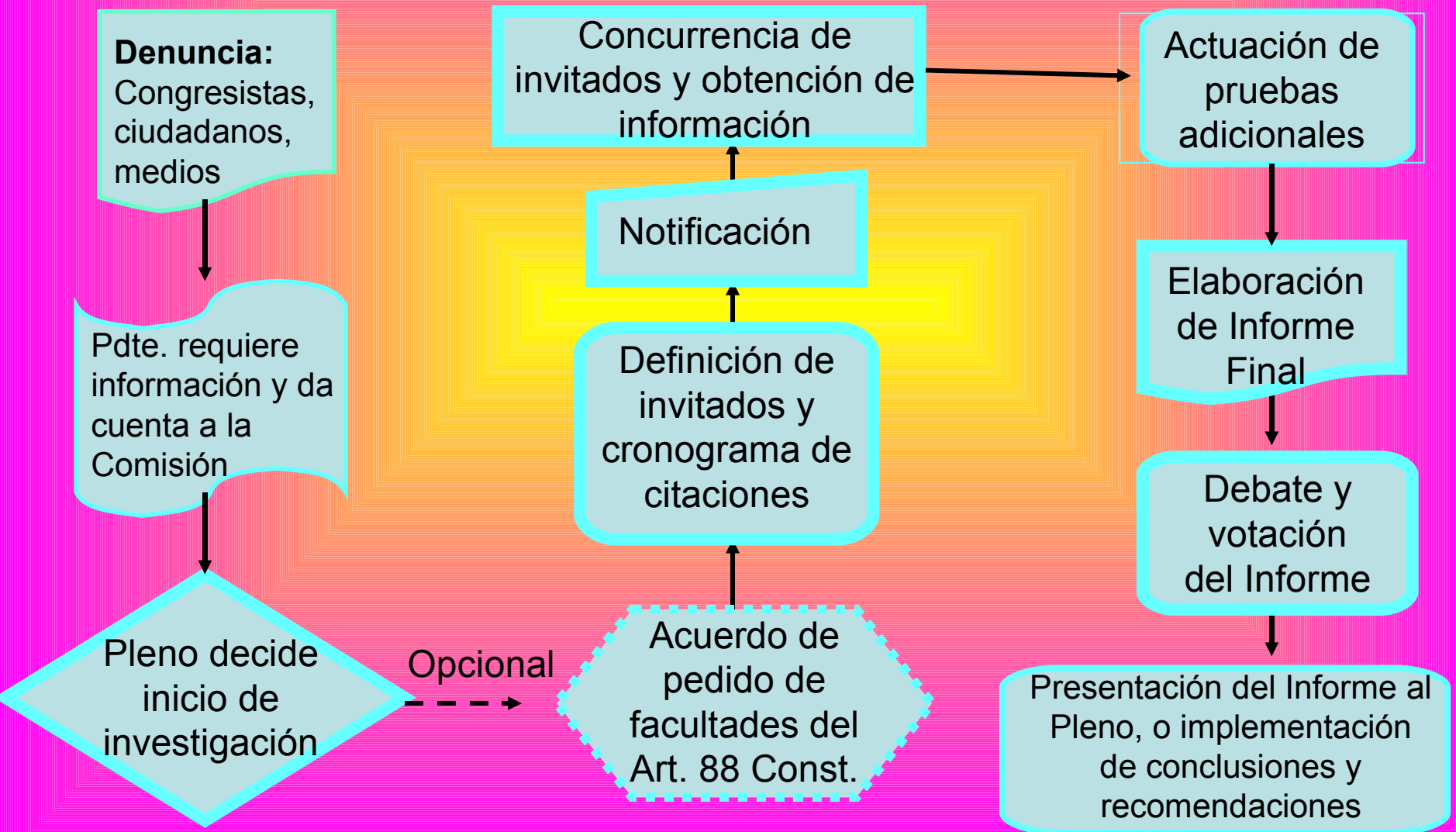
Denuncias menores

Presidente de la Comisión asume la investigación

Se da cuenta a la Comisión, al denunciante y se emiten comunicaciones correctivas al Ministerio Público u otros

La investigación en la Comisión de Fiscalización y en las Comisiones Ordinarias observan las garantías del debido proceso parlamentario aplicables a las Comisiones Investigadoras en el Artículo 88 del Reglamento del Congreso

Proceso de investigación en la Comisión de Fiscalización



11.2 Las Comisiones de Estudio

- Su finalidad es investigar un asunto de concernimiento público, sobre el cual puede ser necesario adoptar una política legislativa
- No cuentan con apremios para la incomparecencia o no aporte de información o documentos
- Su papel no es inquisitivo sino cognoscitivo y propositivo
- Los objetivos centrales pueden ser, o la sola adquisición de información y conocimientos sobre la materia de estudio por la que se la crea, o la evaluación de efectos políticos
- La lógica de su funcionamiento no es la inspección de la gestión ni conducta pública, ni la definición ni adjudicación de responsabilidades.

11.3 Competencias de control de las Comisiones Ordinarias

- Todas las Comisiones Ordinarias pueden desarrollar procedimientos de investigación similares a los de las Comisiones investigadoras, sin apremios, salvo autorización expresa del Pleno.

11.3 Competencias de control de las Comisiones Ordinarias

- Ante las Comisiones de Constitución y de Justicia sustenta su Informe Anual el Defensor del Pueblo
- La Comisión de Justicia “y otra” reciben los Informes extraordinarios que se soliciten al Defensor del Pueblo
- La Comisión de Presupuesto recibe informes de la Dirección Nacional de Tesoro Público sobre la ejecución presupuestal de todas las entidades estatales durante el ejercicio ordinario
- La Comisión de Presupuesto recibe el Informe de la Cuenta General de la República luego de concluido el ejercicio presupuestal