

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



**Las comisiones investigadoras parlamentarias:
relaciones de poder, mecanismos de presión y límites del diseño
institucional**

**TESIS PARA OPTAR EL TÍTULO PROFESIONAL DE LICENCIADO EN
SOCIOLOGÍA**

AUTOR

Sergio Fernando Tejada Galindo

ASESOR

Jaris Mujica Pujazón

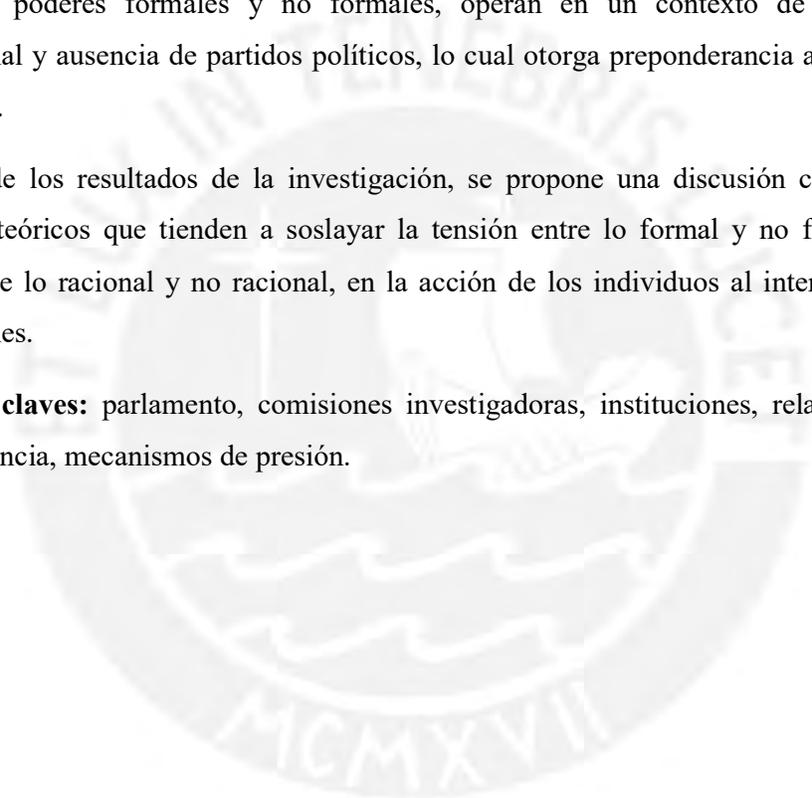
Lima, noviembre 2017

RESUMEN

La presente investigación aborda la experiencia de los integrantes de tres comisiones investigadoras del Congreso de la República del periodo 2011-2016, que tuvieron el mandato de investigar casos de corrupción: las comisiones “Ancash”, “Orellana” y “Lava Jato”. Utilizando una metodología cualitativa se identifican los obstáculos, presiones y temores que experimentaron sus integrantes, desde la elección de los criterios de creación de las comisiones hasta la culminación de sus labores. De esta manera, se explora el funcionamiento real de las comisiones investigadoras y cómo éste se enmarca en relaciones de poder y correlaciones de fuerzas. Asimismo, se analiza cómo los poderes formales y no formales, operan en un contexto de debilidad institucional y ausencia de partidos políticos, lo cual otorga preponderancia a la acción individual.

A partir de los resultados de la investigación, se propone una discusión con ciertos enfoques teóricos que tienden a soslayar la tensión entre lo formal y no formal, así como entre lo racional y no racional, en la acción de los individuos al interior de las instituciones.

Palabras claves: parlamento, comisiones investigadoras, instituciones, relaciones de poder, agencia, mecanismos de presión.



ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
1. MARCO TEÓRICO	4
1.1. El Parlamento y los partidos políticos en un contexto de debilidad institucional	4
1.2. Función de control del Parlamento y corrupción	7
1.3. El ejercicio del poder en las comisiones investigadoras parlamentarias	9
1.4. Preeminencia del individuo y límites de la acción racional	11
1.5. La legislación sobre comisiones investigadoras: evolución y actualidad.....	12
2. METODOLOGÍA	20
2.1. Problema de estudio	20
2.2. Pregunta de investigación.....	21
2.3. Hipótesis y objetivos	21
2.4. Instrumentos de recojo de información y método de análisis	22
2.5. Criterios de selección de casos	24
2.6. Alcances y limitaciones.....	29
3. LA COMPOSICIÓN DE LAS COMISIONES INVESTIGADORAS	32
3.1. Resumen de los casos seleccionados.....	32
3.2. Los criterios de composición.....	39
3.3. La designación de integrantes	42
3.4. La elección del presidente de comisión.....	47
4. LOS OBSTÁCULOS EN EL DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA.....	49
4.1. El tiempo	50
4.2. Los recursos humanos y logísticos.....	53
4.3. La obtención de información.....	56
4.4. Vacíos en el Reglamento.....	58
4.5. Tensiones internas	63
4.6. Tensiones con el Poder Judicial	66
5. RELACIONES DE PODER Y MECANISMOS DE PRESIÓN	69
5.1. Jerarquías y correlaciones de fuerzas	69
5.2. Grupos de presión.....	73
5.3. Mecanismos de presión	76
5.4. Temores.....	81
6. REFLEXIONES FINALES Y CONCLUSIONES	83
6.1. Espacios y poderes: la tensión entre lo formal y no formal	83

6.2. La preeminencia de la acción individual y la “soledad” del presidente	86
6.3. Los límites de la acción racional	90
<i>BIBLIOGRAFÍA</i>	94



INTRODUCCIÓN

La presente investigación aborda el funcionamiento de tres comisiones investigadoras parlamentarias conformadas en el periodo 2011-2016, con el mandato de esclarecer presuntos actos de corrupción. A través de una metodología cualitativa, se recoge la experiencia concreta de los miembros (tanto congresistas como profesionales que integraron los equipos técnicos) de las comisiones investigadoras, lo cual permite explorar su funcionamiento real. En la práctica concreta de dichas comisiones, se revelan vacíos en el Reglamento, intereses convergentes y divergentes, correlaciones de fuerzas que inciden en la toma de decisiones, mecanismos de presión, temores, etc.

Existen estudios que han abordado, desde el derecho, los vacíos o deficiencias que tiene el Reglamento del Congreso (Eguiguren 1987; Pérez 2015). Asimismo, investigaciones recientes han abordado la función de control del Parlamento, pero también desde un enfoque jurídico (Ruiz 2011; Pérez 2013; Villavicencio 2014). Sin embargo, hay una escasez de estudios empíricos desde las ciencias sociales sobre el parlamento peruano y, en particular, sobre sus comisiones investigadoras.

A través de la presente investigación, busco demostrar cómo en un contexto de fragilidad institucional y de partidos políticos débiles, hay una preponderancia de la acción individual, la cual es determinante en el curso que siguen las comisiones investigadoras. Además, demuestro cómo las relaciones de poder atraviesan todas las etapas de la investigación parlamentaria, desde que se debate la conformación de una comisión hasta que ésta aprueba (o no) su informe final en el Pleno. Por supuesto, no es novedad para la teoría social y política que toda interacción humana se enmarca en relaciones de poder, pero al explorar cómo se manifiestan éstas en casos concretos, se evidencia una tensión entre lo formal y no formal, así como entre lo racional y no racional, que algunos enfoques tienden a soslayar.

Este estudio está organizado de la siguiente forma: en el capítulo 1, desarrollo el marco teórico con los conceptos que me parecen centrales para comprender la posibilidad que tienen los individuos de actuar en un espacio específico (las comisiones investigadoras parlamentarias), a pesar de las restricciones de los marcos institucionales y las configuraciones más estables de poder. Por ello, exploro los conceptos de poder,

instituciones, agencia y capital social. Me interesa subrayar que el Parlamento es un espacio de intereses en pugna en el que la división es imposible de erradicar y que, los partidos políticos, que deberían ser los principales actores, están prácticamente ausentes. Esto me lleva a adoptar una aproximación “microsociológica”, es decir, una mirada hacia el individuo, a la forma en que experimenta los obstáculos, presiones y temores, sin perder de vista los complejos entramados de poder y los marcos institucionales en los que actúa. Como antecedentes, desarrollo la evolución de la función de control del Parlamento y el funcionamiento actual de las comisiones investigadoras.

En el capítulo 2 presento el problema de estudio, la pregunta general, la hipótesis y los objetivos de la investigación, y la metodología empleada. Los resultados de la investigación se exponen a partir del capítulo 3, referido a la composición de las comisiones investigadoras, en el que muestro cómo el Reglamento del Congreso puede brindar algunas pautas pero finalmente los criterios de composición (número de integrantes, pluralismo o proporcionalidad, etc.) dependen de las correlaciones de fuerzas. El capítulo 4 se centra en los obstáculos que los propios actores han encontrado o percibido en su labor, ya sea como presidentes o integrantes de comisión, o como parte de los equipos técnicos.

El capítulo 5 se enfoca en las relaciones de poder y los mecanismos de presión. Se busca identificar las correlaciones de fuerzas en cada comisión a partir de las votaciones y las posiciones de los congresistas frente a los temas investigados. Asimismo, se explora la influencia de los grupos de presión y de los individuos sobre el curso de las investigaciones. Como se verá, los grupos de presión que suelen actuar sobre el parlamento defendiendo intereses determinados, prácticamente están ausentes cuando se trata de las comisiones investigadoras seleccionadas. Los medios de comunicación tienen una influencia importante en la creación de las comisiones, pero luego asumen una labor básicamente informativa, sin mayor interés en interferir o dirigir las investigaciones. De manera similar, los partidos políticos no parecen tener influencia sobre sus representantes en las comisiones y muestran, en algunos casos, hasta desinterés o indiferencia frente a los casos investigados. Por supuesto, la investigación también revela excepciones, pues esto cambia cuando los principales líderes de un partido están involucrados en los hechos investigados.

En el capítulo final presento las conclusiones de la investigación, cada una de las cuales está precedida por una síntesis de los principales resultados del estudio y de una discusión teórica a propósito de estos. Las conclusiones están organizadas de acuerdo a tres grandes temas: 1) los espacios y poderes formales y no formales en la práctica concreta de las comisiones investigadoras; 2) la preeminencia de la acción individual y la “soledad” del presidente de una comisión investigadora; y 3) los límites de la acción racional en contextos de instituciones débiles y políticos poco profesionalizados.

Mi experiencia como Presidente de la llamada “Megacomisión” mientras me desempeñaba como Congresista de la República (periodo 2011-2016), me motivó a estudiar el funcionamiento real de otras comisiones investigadoras y me dio cierta orientación sobre qué preguntar a los entrevistados. Fue importante como punto de partida, pero el análisis de los testimonios recogidos me mostró una realidad más compleja e interesante. Sin duda, no hay un diseño institucional infalible, la legislación nunca logra pautar todas las interacciones en los seres humanos. Por lo tanto siempre habrá lugar para que operen las correlaciones de fuerzas, para que se juegue con la llamada “práctica parlamentaria” y para que determinados actores busquen incidir en el curso de una comisión investigadora. No obstante, tener un mayor conocimiento sobre esta característica del Parlamento puede ser útil para mejorar los procedimientos y fortalecer la institucionalidad. Considero que el parlamento es una institución central de un sistema democrático y su función de control, dentro de ciertos marcos y circunstancias, debe ser comprendida y defendida.

1. MARCO TEÓRICO

1.1.El Parlamento y los partidos políticos en un contexto de debilidad institucional

La presente tesis aborda los obstáculos y presiones que se presentan cuando el Parlamento investiga casos de corrupción. Cada uno de los capítulos en los que se exponen los resultados de esta investigación da cuenta de formas en las que se presentan dichos obstáculos y presiones. La investigación recoge el punto de vista y experiencia concreta de un conjunto de individuos que asumieron, durante el periodo 2011-2016, roles al interior de las comisiones investigaciones parlamentarias, ya sea como congresistas presidentes o miembros de las comisiones o como integrantes de los equipos técnicos. En el desempeño de estos roles, su campo de acción estuvo enmarcado en ciertas posibilidades y límites dados por el contexto institucional, las reglas de las comisiones, las acciones de otros y sus propias capacidades. Se trata de actores que han ejercido poder de diferentes maneras y en diversos grados, en un espacio concreto que tiene una serie de particularidades: el Parlamento peruano. Además, lo han ejercido en un contexto de fragilidad institucional y de partidos políticos débiles.

Douglass North (1995: 13) define a las instituciones como “limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana”. Las instituciones constituyen una guía para la acción y reducen la incertidumbre, incluyen normas formales e informales, pautan las interacciones, incluyendo ciertas prohibiciones y posibilidades de acción. Para Berger y Luckmann (2003), toda actividad humana está sujeta a la habituación, esto es, a que la repetición genere ciertas pautas. Esta habituación antecede a las instituciones, definidas como *tipificaciones recíprocas de acciones habitualizadas*. Las instituciones son productos históricos que suponen cierto control social y hacen previsible la acción de otros. Siguiendo con Berger y Luckmann (2003), las instituciones se perciben como si tuvieran realidad propia, fuera de los individuos, como hechos externos y coercitivos: el mundo institucional se experimenta como realidad objetiva.

Goffman (1973) acuñó el concepto de *Instituciones Totales* para referirse a aquellas en las que el individuo reside y trabaja, de manera que se encuentra aislado del

resto de la sociedad por un periodo considerable de tiempo. Una de las características que pueden presentarse en una Institución Total es que las actividades diarias están estrictamente programadas mediante un sistema de normas formales explícitas y garantizadas por un cuerpo de funcionarios. Un ejemplo de estas instituciones es la cárcel (Pérez Guadalupe 2000). El Parlamento dista claramente de ser una Institución Total. En este, a pesar del conjunto de normas formales e informales que pautan en gran medida la acción de los individuos y dan cierta previsibilidad a los procedimientos, hay también límites mucho más flexibles. Además, el poder es ejercido principalmente por individuos, lo cual se explica tanto por las reglas formales como por la debilidad institucional. Por un lado, se trata de individuos que están investidos de cierta autoridad, que legalmente no son responsables por sus votos y opiniones, y que gozan de inmunidad en el ejercicio de su función (Congreso de la República del Perú 2011); pero, por otro, se da una preponderancia de la acción individual frente a la ausencia de partidos políticos institucionalizados.

El parlamento es el lugar donde se canalizan institucionalmente los antagonismos de la sociedad. Podríamos decir, con Mouffe (2013), que su diseño institucional permite que las diferencias irreconciliables sean *sublimadas* de manera que adopten una forma *agonística*. El antagonismo puede derivar en una confrontación entre *enemigos*, en la que la única solución posible es la eliminación del otro, mientras que una política agonística supone confrontación entre *adversarios*, cuyas soluciones son temporales y contingentes, y suponen un cierto grado de reconocimiento del otro como interlocutor válido. Esta lógica adversarial de la política atraviesa al Parlamento y a sus diferentes instancias.

En una relación entre adversarios prima el conflicto, el cual, como señala Simmel (1977), es una forma de socialización: en las relaciones sociales hay siempre antagonismo, cooperación y armonía. La posibilidad de conflicto está siempre presente en los espacios de interacción parlamentaria, pero este puede cumplir una serie una de funciones: por un lado, revela la fuerza relativa del adversario y, por otro, puede llevar a la conformación de asociaciones o coaliciones, haciéndose transparentes las posiciones de los grupos en conflicto (Cosser 1961). Es decir, el conflicto puede ayudar a que los actores revelen sus intereses y a que puedan delinear sus estrategias con mayor información.

Para Mauricio Cotta (1995: 266), los parlamentos de regímenes democráticos se caracterizan por: “1) su naturaleza asamblearia; 2) su carácter permanente; 3) su pluralismo interno; [4] la unión orgánica con los procesos de la representación”. El atributo políticamente más significativo de estos, siguiendo a Cotta, es su carácter representativo, relacionado tanto a sus características estructurales como a sus atribuciones funcionales. Los parlamentos no tienen una autolegitimación propia, sino que se basan en un vínculo orgánico con la ciudadanía política. Dicho “vínculo orgánico” se establece a través de los partidos políticos, pero en un contexto de debilidad del sistema de partidos se crea un problema de representación.

Quienes actúan en el parlamento son, al menos formalmente, los partidos políticos a través de sus representantes. Según la definición clásica de Weber (1964: 228), los partidos son “formas de ‘socialización’ que descansando en un reclutamiento (formalmente) libre, tienen como fin proporcionar poder a sus dirigentes dentro de una asociación y otorgar por ese medio a sus miembros activos determinadas probabilidades ideales o materiales”. El partido político se organiza alrededor de intereses (políticos, ideológicos, de poder, etc.), y puede recurrir a diferentes medios para el logro del poder o la ocupación de puestos administrativos dentro del Estado.

Según la definición mínima de Sartori (2012: 101), un partido es “*cualquier grupo político que se presenta a elecciones y que puede colocar mediante elecciones a sus candidatos en cargos públicos*”. En esta definición se ha retirado el atributo de “organización”, pues según Sartori basta con que un grupo político tenga un grado mínimo de eficacia y coherencia para que sus candidatos puedan, eventualmente, ser elegidos. No obstante, independientemente de qué tan organizado sea el partido, su participación por la vía electoral (y el cumplimiento de la ley para ello) requiere algún grado de organización. Por ello añado que la representación en el parlamento peruano requiere, al menos, de cierta organización del grupo parlamentario (que es normalmente, el grupo *de* un partido político, pero puede expresar también una coalición más o menos estable), esto es, de la designación formal de un vocero o directivo portavoz y de voceros alternos, de un sistema interno de toma de decisiones, de tareas específicas o roles mínimos diferenciados entre sus miembros.

En el Perú tenemos un sistema de partidos pluralista, fragmentado y poco institucionalizado. Entre los tipos de sistemas de partidos que explora Sartori (2012), el

peruano se aproxima al “pluralismo extremo y polarizado”, que se caracteriza, entre otros aspectos, por girar en torno a cinco o seis partidos *importantes*, por la presencia de opciones antisistema y por la dificultad de que se establezcan dos grandes coaliciones alrededor del oficialismo y la oposición. En el caso peruano, la debilidad institucional se refleja en la facilidad con que se crean y desaparecen (o pierden importancia) los partidos. Varias de estas características han llevado a Tanaka (2005) a señalar que tras la caída del régimen fujimorista, entramos a un periodo de “democracia sin partidos”.

1.2. Función de control del Parlamento y corrupción

No todos los parlamentos tienen la facultad de crear comisiones de investigación. De acuerdo a un estudio realizado por la Unión Interparlamentaria (UIP) con 88 parlamentos, 76 contaban con procedimientos para establecer comisiones investigadoras, y de estos, en 10 se podían establecer tanto comisiones permanentes como especiales. En algunos países las cámaras altas no pueden crear comisiones de investigación (como Alemania, Austria, Polonia y República Checa), porque no tienen función de control del gobierno (Yamamoto 2007). Aquellos parlamentos que cuentan con la facultad en cuestión tienen ciertas características comunes: se les atribuye poderes especiales de investigación; sus poderes pueden ser utilizados solo en relación con los asuntos que son objeto de investigación (que pueden ser limitados); se pueden crear en el curso de una legislatura o durante una sesión parlamentaria; son creadas por la cámara y dejan de funcionar una vez que presentan el informe final (Yamamoto 2007). El Parlamento peruano no forma parte del estudio de la UIP, pero sus características son básicamente las mismas.

La forma en que se ejerce la función de control del parlamento puede variar según los diseños constitucionales generales, esto es, si es que se trata de un sistema presidencialista, semi-presidencialista o parlamentario, o si es que el Parlamento tiene una o dos cámaras. Ya que el sistema peruano es presidencialista, señalaré brevemente algunas características de este sistema y su relación con el Parlamento. Para Sartori (1999: 99), un sistema presidencial “puro” debe reunir, necesariamente, las siguientes condiciones:

El jefe de Estado (el presidente) a) es electo popularmente; b) no puede ser despedido del cargo por una votación del Parlamento o Congreso durante su periodo pre-establecido, y c) encabeza o dirige de alguna forma el gobierno que designa.

En el presidencialismo hay separación (equilibrio) de poderes. No hay poder dual, en la medida en que el Jefe de Estado y el jefe de gobierno son la misma persona. El Perú tiene un sistema presidencialista, pero con diferencias con respecto al tipo “puro”: en condiciones muy específicas, el Congreso puede declarar la vacancia presidencial y el Presidente puede disolver el Congreso (Congreso de la República del Perú 2011). No obstante, estos aspectos son considerados por Sartori como una “anomalía” que no hace al sistema menos presidencialista ni tampoco semi-presidencialista. La existencia de un Presidente del Consejo de Ministros no supone un poder dual, pues este —aun cuando se le suele llamar primer ministro, como en los sistemas parlamentarios— coordina a un gabinete designado por el Presidente de la República y termina siendo una suerte de vocero de éste. La diferencia con los sistemas parlamentarios sigue siendo significativa. En estos, no se permite la separación de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo, y más bien hay un poder compartido; los gobiernos son designados, apoyados o destituidos por el parlamento (Sartori 1999). Una comisión investigadora en un sistema parlamentario puede concluir con la destitución de quien ejerce el gobierno, sin ocasionar una crisis institucional.

Lo que tenemos en el Perú es un sistema presidencialista “atenuado” (Eguiguren 2007). La recurrencia de Golpes de Estado y gobiernos de facto ha influido en que, durante los periodos democráticos, se busque introducir a nivel constitucional ciertos límites al poder presidencial. Uno de ellos es la relativa facilidad con la que el Congreso puede interpelar a un ministro y eventualmente censurarlo. Sin embargo, las constituciones de 1979 y 1993 han reforzado los poderes del Presidente de la República. Aun así, nuestro régimen “híbrido”, “puede funcionar de manera bastante distinta según la composición y correlación de fuerzas políticas existentes entre gobierno y parlamento” (Eguiguren, 2007: 19).

El hecho de que las comisiones parlamentarias analizadas hayan sido creadas para investigar actos de corrupción genera una dinámica particular de intereses y tensiones entre los actores involucrados. El Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción 2012-2016 (2012: 25) define la corrupción como el “uso indebido del poder para la obtención de un beneficio irregular, de carácter económico o no económico, a través de la violación de un deber de cumplimiento, en desmedro de la legitimidad de la

autoridad y de los derechos fundamentales de la persona”. La corrupción no sólo se produce desde el poder político o el sector público, también puede surgir en organizaciones privadas que se sirven de determinadas redes dentro de la sociedad y el Estado. Pero también hay una corrupción que no parte de una acción ilegal, sino del uso del poder para la modificación de la legislación de manera que sirva a intereses particulares. Como señala Olivera (1999), “la corrupción no sólo es acción social ilícita (al margen de las normas). También puede ser de tipo ilegítimo cuando se norma subrepticia y dolosamente en contra del consenso social para satisfacer intereses particulares”.

1.3.El ejercicio del poder en las comisiones investigadoras parlamentarias

El poder que me interesa analizar es aquel que se ejerce al interior de las comisiones investigadoras del parlamento. El poder está involucrado en todo intercambio entre los seres humanos y da cuenta de la capacidad transformadora de la acción (Giddens 1987). Este “sólo existe cuando se ejerce, aunque, por supuesto, se inscribe en un campo de posibilidades dispares que se apoya en estructuras permanentes” (Foucault 2001: 431). El poder actúa sobre las acciones de otros y su ejercicio es un modo en que ciertas acciones modifican a otras.

El poder se distribuye de manera desigual al interior de las comisiones, tanto entre pares como entre congresistas y miembros del equipo técnico. El presidente de comisión tiene mayores posibilidades de acción, dadas por las reglas formales pero también por la ausencia de contrapesos. El equipo técnico constituye el eslabón más débil de la cadena, pues en su interacción con congresistas es prácticamente privado de agencia, ocupando el lugar del subalterno (Spivak 2011). Otra característica del poder en las comisiones parlamentarias es que, como ya se ha señalado, es ejercido fundamentalmente por individuos, al margen de estructuras permanentes como los partidos políticos. Es decir, hay una primacía de intereses y posiciones individuales en ausencia de partidos que podrían actuar como contrapesos o poner límites al ejercicio individual del poder.

Hay diferentes momentos en los que se manifiesta el poder en el quehacer de las comisiones: en la composición de las comisiones, en los obstáculos que afrontan para desarrollar su labor, en la gestión propia de la comisión y en las presiones que éstas reciben. La forma en que se toman las decisiones en cada momento está pautada hasta

cierto punto en el Reglamento del Congreso, pero tanto aquí como en los resultados hay un margen para que los individuos ejerzan poder. Es decir, el ejercicio del poder por parte de los actores involucrados y las correlaciones de fuerzas que se establecen a partir de las coincidencias más o menos estables de intereses, producen resultados específicos.

En el transcurso de una investigación parlamentaria intervienen poderes formales y poderes fácticos. Tanto los congresistas que asumen el rol de investigadores, como los investigados, despliegan una serie de estrategias y respuestas: hacen uso de su capacidad de agencia, pero lo hacen en el marco de relaciones desiguales de poder y de una serie de reglas formales y no formales. En este proceso, el *capital social* juega un papel importante: ser parte de una “red duradera de *relaciones* más o menos institucionalizadas de conocimiento y reconocimiento mutuos” (Bourdieu 2000: 48), en la que participan congresistas u otros políticos, mejorará considerablemente la capacidad de los investigados de incidir en el curso de las investigaciones.

Durante la investigación parlamentaria también pueden intervenir grupos de presión. Para Loomis y Cigler (1988), estos aparecen porque hay divisiones en la sociedad, múltiples intereses, lo que hace inevitable su existencia en un sistema democrático. Hay diferentes formas en las que los grupos ejercen presión, un estudio de McFarland (1987) sobre los grupos de presión en el parlamento norteamericano, destaca prácticas como el envío de correspondencia, las reuniones con los parlamentarios, las campañas para conseguir compromisos públicos, entre otros. McFarland enfatiza el papel de la amistad en el ejercicio de la presión, que suele llevar a tener resultados favorables a los intereses que se defienden, e incluso en ocasiones los parlamentarios pueden sentir que no han sido presionados. Algunas formas de presión pueden encajar en una definición básica de lobby, entendido —siguiendo a Rodríguez Fisse (citado en Mujica 2014: 39) — como “la gestión de los intereses privados en el ámbito de lo público”. Otras adoptan formas muy distintas, como por ejemplo, una campaña de desprestigio contra el presidente de una comisión para desacreditar su trabajo. Cabe anotar que no toda la presión que se ejerce se da a través de grupos (medios de comunicación, partidos políticos, grupos especializados en lobby, etc.) sino sobre todo de individuos que actúan solos o, eventualmente, en pequeñas coaliciones *ad hoc*.

1.4. Preeminencia del individuo y límites de la acción racional

Como se ha señalado, el contexto de fragilidad institucional lleva a una preponderancia de la acción individual. Si bien existe una imposibilidad de cierre de lo social (Laclau 2006), que implica que las instituciones existentes nunca logran resolver la totalidad de los problemas y demandas de los sujetos, ni pautar completamente las condiciones de posibilidad de su acción, la debilidad institucional hace aún más porosos los límites. Esto trae como contraparte la *soledad del individuo*, lo que lo hace más vulnerable a las presiones. Esta soledad se incrementa en el caso del presidente de comisión, que es quien ostenta un mayor poder formal (y real) dentro de ésta.

Como señala Judith Butler (2007), el sujeto se constituye en relaciones en poder. Las formaciones sociales deben su existencia a que son reproducidas por los sujetos, pero el sujeto es él mismo un lugar de ambivalencia: emerge de manera simultánea como efecto de un poder anterior y como condición de posibilidad de una forma de potencia radicalmente condicionada. Dicha potencia puede desbordar el poder que la habilita. Por estas particularidades, esta investigación presta una mayor atención al individuo, la forma en que este vive la experiencia de las comisiones investigadoras parlamentarias y percibe los problemas, obstáculos y mecanismos de presión que se presentan a lo largo de su funcionamiento. Es, en este aspecto, un ejercicio de “microsociología”, en la medida en que parte de la experiencia de los propios actores como campo de investigación; o, dicho de otra manera, indaga sobre la experiencia subjetiva de una situación social (Joseph 1999). Sin embargo, a diferencia de algunos estudios inspirados en los trabajos de Goffman, no busco explorar si los sujetos son competentes en las situaciones o roles que les toca afrontar, sino indagar sobre las relaciones de poder en las que están inmersos y los obstáculos que enfrentan.

Muchos de los obstáculos que se presentan a lo largo del trabajo de las comisiones investigadoras —demoras burocráticas, problemas en la entrega de información oficial, tensiones internas, entre otras— se originan en esta preeminencia del individuo. Incluso el congresista investigador puede necesitar la ayuda de contactos personales para lograr respuestas de entidades públicas que están obligadas por ley a hacerlo. Por otro lado, el partido político y el grupo parlamentario están prácticamente ausentes y solo se activan cuando hay un interés muy grande. En consecuencia, no juegan un rol importante en las principales decisiones.

Puede ser un ejercicio muy complejo esclarecer cuáles son los intereses u objetivos de los miembros de las comisiones y si estos se mantienen a lo largo de tiempo o varían. Al respecto, la única premisa con la parte esta investigación es que los presidentes de comisión tienen como objetivo que los informes que elaboren sean aprobados por la comisión y el Pleno del Congreso. Que sus conclusiones y recomendaciones sean adoptadas por otras instituciones o ratificadas por el Poder Judicial en caso de hallarse ilícitos penales, son aspectos que están fuera de su alcance. Por ello, el criterio más inmediato de éxito de una comisión es la aprobación de sus informes finales. No obstante, que existan ciertos intereses y objetivos generales entre los miembros de las comisiones, no implica que los individuos actúen necesariamente de acuerdo a un cálculo racional. Según la teoría del *rational choice*, la racionalidad es una característica formal de las acciones individuales, e implica que exista *consistencia* entre la acción, un sistema de creencias y un sistema de deseos, y *consistencia* entre creencias y deseos. Para que las creencias sean racionales se deben basar en la evidencia disponible y ser producto de un juicio, mientras que la racionalidad de los deseos depende de la autonomía del individuo (Elster 1983). Esta lógica racional puede estar más presente cuando hay una mayor institucionalización, pero en un contexto como el que aquí se aborda, los constreñimientos son menores y se abre un mayor espacio para que los individuos actúen guiados por impulsos, temores y apreciaciones no basadas en evidencias concretas.

1.5. La legislación sobre comisiones investigadoras: evolución y actualidad

Desde sus inicios, el Parlamento peruano tuvo una serie de funciones de control. A lo largo de nuestra historia constitucional, dichas funciones se han ido expresando en diferentes ámbitos de acción e instancias del parlamento, así como en las facultades de examinar actos de gobierno, verificar el cumplimiento de la Constitución y las leyes por parte de altos funcionarios, acusar constitucionalmente, promover el juicio de residencia, crear comisiones investigadoras, entre otras.

La Constitución sancionada por el Congreso Constituyente del 12 de noviembre de 1923, establece como función del Congreso “examinar las infracciones de la Constitución que no se hubieren remediado, a fin de decretar lo necesario para que se haga efectiva la responsabilidad de los infractores” (Congreso de la República del Perú s/f). Salvo por los breves paréntesis de la Constitución de 1826, en la que se crea una

Cámara de Censores, y por la *Ley Fundamental de la Confederación Perú-boliviana* de 1837, los artículos sobre la función de control del Parlamento se mantienen prácticamente iguales hasta la Constitución de 1920, en la que por primera vez aparece taxativamente la facultad de conformar comisiones investigadoras (artículo 99°) (Congreso de la República del Perú s/f). La Constitución de 1933 recoge este artículo y lo amplía, señalando que

Cada Cámara tiene el derecho de nombrar Comisiones de Investigación. Las autoridades administrativas nacionales, departamentales o municipales, y las judiciales, están obligadas a suministrar a dichas comisiones las informaciones y los documentos que les soliciten (Congreso de la República del Perú s/f).

Es la primera vez que se incorpora a nivel constitucional una facultad de este tipo. Se trata de una potestad que podríamos llamar un “apremio judicial”, que busca garantizar que las autoridades brinden la información o documentación que el Congreso requería. Más adelante se incorporarán otras, como la facultad de citar a un funcionario de grado o fuerza, o de incautar documentos.

La Constitución de 1979 añade a la de 1933 la obligatoriedad de comparecer. Asimismo, por primera vez se introduce la figura del “interés público” en el marco de los alcances de investigación del Congreso:

El Congreso y cada Cámara pueden nombrar Comisiones de Investigación sobre cualquier asunto de interés público. Es obligatorio comparecer al requerimiento de dichas Comisiones, bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial (Congreso de la República del Perú s/f).

Finalmente, la Constitución de 1993 (Artículo 97°) mantiene la redacción de 1979 pero agrega:

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

A diferencia de las constituciones políticas del Estado, la reglamentación del Congreso de la República ha sufrido pocas variaciones. El primer reglamento parlamentario que existió en nuestra historia republicana es el *Reglamento interior provisional del Congreso Constituyente del Perú*, dado el 12 de octubre de 1822, que establece reglas generales del desenvolvimiento de las sesiones. Dicho reglamento no establece procedimientos de investigación ni de fiscalización a autoridades, aunque sí desarrolla los pasos para el juzgamiento de diputados, protegidos por la inmunidad y la inviolabilidad de opinión. En el *Reglamento Interior de las Cámaras Legislativas* de 1853, que será el de mayor vigencia de nuestra historia republicana, se agrega que las comisiones, una vez instaladas, debían solicitar informes o documentos de los ministerios, oficinas y Tribunales de la Nación (Congreso de la República del Perú 1853).

El siguiente reglamento que obra en los archivos del Congreso de la República se publica en 1902 y es básicamente el Reglamento de 1853 adaptado a la Constitución de 1860 y a determinadas modificaciones legales. Sin embargo, este ejercicio de adaptación parece haber sido insuficiente, pues unos años más tarde, en 1909, se nombra una *Comisión Mixta Legislativa encargada de la Reforma del Reglamento Interior de las Cámaras* (1913: 3-4). La presentación que hicieron los legisladores encargados de dicha tarea, dos años después, es sumamente ilustrativa y conviene citar *in extenso*:

Dictado el actual Reglamento, hace más de medio siglo, siete años antes de promulgada la Constitución, su texto se resiente de graves vacíos, que han ocasionado extensos debates, para solucionar algunos puntos de importancia que en él no se hallaban contemplados, apelándose casi siempre a la perniciosa aplicación de los precedentes, inspirados en la mayoría de los casos por cierto orden de circunstancias, por situaciones no políticas de momento, por pasiones de partido y, muy pocas veces, por la serenidad con que debe tratarse cuanto se refiera a señalar los límites entre la autoridad legislativa y la potestad reglamentaria, a fin de conservar inalterable la base del orden constitucional e intacto el principio de la división y recíproca independencia de los Poderes.

La referencia a la “perniciosa aplicación de los precedentes” es muy significativa. La noción de “precedentes” es equivalente a lo que hoy se conoce en el Parlamento como la “práctica parlamentaria”. Otro problema importante que identifican los legisladores es que en los reglamentos previos se había

...prescindido en la mayor parte de los actos parlamentarios de dar ingerencia (*sic*) en ellos a las minorías, privándolas así del derecho de fiscalización y control que se les acuerda, sin discrepancia alguna, en todos los parlamentos” (Congreso de la República del Perú 1913: 6).

Los vacíos en torno a la función de control del Parlamento fueron uno de los aspectos centrales que llevaron al Senado a proponer la creación de una comisión revisora. De hecho, el proyecto de reglamento incorpora procedimientos detallados sobre vigilancia del cumplimiento de la Constitución y las leyes, acusación a funcionarios públicos, interpelaciones, votos de censura, la presentación de mociones, cuestiones de orden, cuestiones previas, procedimientos de debate, de votación, de retorno a comisiones, entre otros. No obstante, la propuesta de Reglamento no fue aprobada y el debate continuó.

Las contradicciones entre un reglamento con diversos vacíos y procedimientos poco detallados, y la práctica parlamentaria, continuaron generando polémica y malestar en el quehacer cotidiano del Congreso. Esto se observa claramente en el Reglamento que se imprime en 1956. Se trata de la primera vez en que se menciona el término “práctica parlamentaria” y que se colocan estas contradicciones en el mismo texto del reglamento. Un ejemplo es el siguiente (Congreso de la República del Perú 1956: 40):

En la Cámara de Senadores, las Comisiones se compondrán de tres individuos y en la de Diputados, de cinco. En una y otra, ninguno puede corresponder a más de dos Comisiones.

PRACTICA PARLAMENTARIA.-En la actualidad hay Representantes que forman parte de más de dos Comisiones.

En el Artículo 9º del Capítulo IV, se establecía que los secretarios debían llevar un libro de registro de las situaciones que se presenten en el quehacer parlamentario que no hayan sido contempladas en el Reglamento. Sin embargo, en una nota se indica que nunca se llevó dicho Libro. Es decir, en los hechos no se había cumplido con establecer una relación de prácticas que colisionen con el Reglamento o que simplemente no hayan sido contempladas en este. Sin embargo, como hemos visto, esta fue una preocupación constante en los diferentes Congresos y más de una vez se buscó adecuar el Reglamento o establecer comisiones especiales que lo revisen.

Las referencias a la práctica parlamentaria en la edición de 1856 del Reglamento del Congreso, son abundantes y abarcan diversos temas. Se señala, por ejemplo, que la Comisión de Policía Interior se llamaba Comisión Directiva y que la comisión de Inspección de Diarios no existía. Asimismo, se reconoce que los criterios de votaciones eran muy distintos a lo establecido en el Reglamento. Finalmente, se introduce al capítulo sobre comisiones una Disposición Constitucional que se remite al artículo 119° de la Constitución de 1920 sobre el derecho del Congreso de nombrar Comisiones de Investigación. Esta organización del texto del Reglamento se mantiene durante casi todo el siglo XX, incluso hasta después del retorno a la democracia y la promulgación de la Constitución de 1979.

Ya en 1947 el Senado había aprobado un reglamento interno que, únicamente con respecto a dicha Cámara, dejaba sin efecto al Reglamento de 1853, pero éste siguió vigente para la Cámara de Diputados hasta 1988, luego de que dicha Cámara aprobara un nuevo texto de Reglamento el 10 de diciembre de 1987. Este nuevo reglamento tuvo una corta duración, pues el 1992 Alberto Fujimori lideró un autogolpe de Estado, cerró el Congreso y convocó a un “Congreso Constituyente Democrático” que aprobó en 1995 un nuevo Reglamento que, con pequeñas variaciones, sigue vigente.

En la actualidad, la función de control y el funcionamiento de las comisiones investigadoras del Parlamento se rigen por la Constitución de 1993 y el Reglamento del Congreso de 1995. El Capítulo I del Título IV de la Constitución, De la estructura del Estado, se refiere al Poder Legislativo. En su artículo 97°, sobre la función fiscalizadora, se señala que:

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.

Los procedimientos de acusación constitucional y antejuicio político están indicados en los artículos 99° y 100° de la Constitución. Sin embargo, esta no desarrolla los supuestos de la infracción constitucional y tampoco existe una norma que la tipifique e indique las sanciones correspondientes (García 2008), lo cual ha llevado a debates legales sobre la validez de las acusaciones constitucionales.

La Constitución vigente le otorga a las comisiones investigadoras ciertos apremios judiciales, como el levantamiento de secreto bancario y reserva tributaria (que se tramitan ante la Superintendencia de Banca y Seguros, y ante la SUNAT, respectivamente), así como el levantamiento de las comunicaciones, la citación de grado o fuerza, y la incautación de documentos (apremios que, no obstante, deben ser aprobados por un juez), pero también señala que, en su ejercicio, las comisiones no deben interferir en el procedimiento jurisdiccional ni sus conclusiones y recomendaciones surten efecto jurisdiccional alguno.

La potestad de crear comisiones investigadoras se enmarca en la función de control político que, de acuerdo al artículo 5° del Reglamento de 1995 (Congreso de la República del Perú 2011: 6), comprende:

...la investidura del Consejo de Ministros, el debate, la realización de actos e investigaciones y la aprobación de acuerdos sobre la conducta política del Gobierno, los actos de la administración y de las autoridades del Estado, el ejercicio de la delegación de facultades legislativas, el dictado de decretos de urgencia y la fiscalización sobre el uso y la disposición de bienes y recursos públicos, el cumplimiento por el Presidente de la República del mensaje anual al Congreso de la República y el antejuicio político, cuidando que la Constitución Política y las leyes se cumplan y disponiendo lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores.

Asimismo, el Reglamento del Congreso cuenta con un artículo específico sobre comisiones investigadoras (artículo 88°), que señala lo siguiente:

El Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público, promoviendo un procedimiento de investigación que garantice el esclarecimiento de los hechos y la formulación de conclusiones y recomendaciones orientadas a corregir normas y políticas y/o sancionar la conducta de quienes resulten responsables... (Congreso de la República del Perú 2011: 114)

A manera de síntesis, el procedimiento para la creación de una comisión investigadora es el siguiente:

- a) Presentación de una moción de orden del día (puede ser suscrita por uno o más parlamentarios).
- b) Votación en el Pleno para admisión a debate (requiere 35% de los votos).

- c) Si es admitido a debate, luego de este se vota la moción (requiere 35% de los votos)¹. De aprobarse, se definen los objetivos, plazos y composición de la comisión de acuerdo a dos criterios: pluralismo (todos los grupos parlamentarios están representados, en la medida de lo posible) y proporcionalidad (solo algunos grupos parlamentarios están representados y el número de representantes que tiene cada uno es proporcional a su tamaño). Eventualmente se puede encontrar una fórmula mixta o alternativa.
- d) Se instala la comisión y realiza sus labores hasta que concluye el plazo. Tiene entonces dos opciones: presentar su informe final o presentar un informe parcial para solicitar ampliación. Ambos requieren mayoría simple.
- e) Si se aprueba un informe final, se envía al Fiscal de la Nación (de encontrarse presunción de delito) y se formula acusación constitucional en caso de que se haya encontrado responsabilidad en funcionarios con derecho a antejuicio.

Las sesiones de las comisiones son reservadas en virtud del artículo 88° del Reglamento del Congreso. Las normas que rigen al interior de la comisión investigadora con respecto a acuerdos y aprobación de informes, son las mismas que se aplican a las comisiones ordinarias (mayoría simple). Con respecto a los criterios de composición el Reglamento establece en su artículo 88°, inciso a), que

“[i]ntegrarán la Comisión [investigadora] entre tres y siete Congresistas, propuestos por el Presidente del Congreso, respetando hasta donde sea posible el pluralismo y proporcionalidad de los Grupos Parlamentarios” (Congreso de la República del Perú 2011: 115).

Es decir, se establecen dos criterios de composición que son mutuamente excluyentes y que deben ser respetados “hasta donde sea posible”. Al no estar especificado en qué casos aplicar uno u otro criterio, la composición de las comisiones depende principalmente de las correlaciones de fuerzas y los acuerdos políticos. De las diez comisiones investigadoras que se crearon en el periodo 2011-2016, ocho tuvieron siete miembros y dos tuvieron cinco (Huarcaya, 2016). Asimismo, se aplicó el criterio de proporcionalidad en cinco, el de pluralidad en cuatro y en una un criterio mixto. De la lectura de los Diarios de Debates se infiere que esta decisión no es producto de una

¹ El porcentaje de votación que se requiere demuestra que las comisiones investigadoras están diseñadas para ser una atribución de las minorías. Sin embargo, la aprobación de sus informes sí requiere mayoría simple y la aprobación de una acusación constitucional requiere mayoría calificada.

discusión en el Pleno del Congreso sino que se toma en espacios no formales de interacción entre parlamentarios o en la Junta de Portavoces.

Por otro lado, el Reglamento no cuenta con un desarrollo sobre el debido proceso. Solo hay un párrafo que aborda el tema y no aclara asuntos que han sido controversiales durante el periodo 2011-2016, como el grado de detalle que deben tener las citas o la distinción entre testigos e investigados:

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 (Congreso de la República del Perú 2011: 119).

En esta sección he delineado la evolución y el funcionamiento de las comisiones investigadoras en términos formales (legales). Lo que intentaré demostrar a partir del capítulo 3 es que ningún diseño institucional (así como la ley misma) logra pautar completamente las relaciones sociales. La realidad siempre es más compleja y el ejercicio concreto de la función de control del parlamento en comisiones investigadoras, se encuentra con situaciones imprevistas, decisiones personales, relaciones de poder y mecanismos de presión que terminan siendo, en muchos aspectos, fundamentales para el devenir de dichas comisiones.

2. METODOLOGÍA

2.1. Problema de estudio

Desde las ciencias sociales se ha escrito muy poco sobre comisiones investigadoras del Congreso de la República. En términos generales, los estudios parlamentarios están aún poco desarrollados en el país, y estos provienen casi exclusivamente del derecho y se centran en la legislación. El Congreso de la República ha hecho un esfuerzo considerable al editar desde el año 2012 la revista trimestral *Cuadernos parlamentarios* y, recientemente, algunas tesis de licenciatura y maestría han abordado distintos aspectos de la función de control del Congreso (Ruiz 2011; Pérez 2013; Villavicencio 2014). Sin embargo, el enfoque en todos estos casos es estrictamente jurídico.

Existe, pues, escasa investigación social sobre el parlamento peruano —una excepción es el estudio sobre el *lobby* de Mujica (2014) — y un vacío en cuanto a las comisiones investigadoras. El abordaje desde la legislación es insuficiente al momento de explicar por qué en el proceso de conformación de las comisiones se toma una u otra decisión, por qué no en todas las comisiones se producen las mismas tensiones o problemas, o por qué determinadas comisiones son más vulnerables que otras a las presiones de individuos o grupos de interés. Para ello, es necesario ir más allá de lo formal o lo escrito, y adentrarse en el funcionamiento “real” de las comisiones, que se observa en el análisis cualitativo de la experiencia concreta de los actores involucrados en la investigación parlamentaria.

Por otra parte, esta investigación se centra en comisiones que estudian casos de corrupción. Como lo demuestran libros como los de Vargas Haya (2005) o Quiroz (2013), la corrupción es un problema muy enraizado en nuestra historia y, además, de mucha actualidad, como se evidencia en las recientes investigaciones sobre los contratos de empresas brasileñas con el Estado peruano. Los efectos de la corrupción sobre la sociedad son numerosos, entre ellos, la pérdida de confianza ciudadana hacia el Estado y la clase política, el debilitamiento de las instituciones, la pérdida de recursos que podrían servir para el desarrollo y, en muchos casos, la vulneración de derechos fundamentales. Siendo un problema de interés público, hay una sensación extendida de que las entidades encargadas de luchar contra la corrupción no cumplen debidamente su

labor. Una reciente encuesta de GFK (2017) indicaba que solo el 15% de los entrevistados respaldaba la labor del Poder Judicial. El Congreso de la República aparece entonces como una entidad que, si bien también goza de una baja aprobación, puede realizar una investigación más efectiva en términos mediáticos (en el sentido de que sus resultados son más publicitados) y políticos (ya que los presuntos involucrados pueden sufrir el rechazo de la ciudadanía aunque no lleguen a ser procesados en el Poder Judicial).

En este contexto, cobra relevancia indagar acerca del funcionamiento real de las comisiones parlamentarias que investigan presuntos actos de corrupción. Esto es, explorar los obstáculos a los que se enfrentan, sean institucionales, relacionados a las características y aptitudes de los individuos que las integran o producto de correlaciones de fuerzas específicas.

2.2.Pregunta de investigación

La presente investigación surgió con la siguiente pregunta general: Qué vacíos reglamentarios, obstáculos, tensiones y presiones se presentan en el quehacer de las comisiones investigadoras parlamentarias que se crean para investigar actos de corrupción, y cuál es el contexto institucional que los posibilita.

2.3.Hipótesis y objetivos

Para responder a la pregunta de investigación se planteó una hipótesis general que pudiera brindar una explicación sobre el funcionamiento real de las comisiones investigadoras parlamentarias desde que se propone su creación hasta que estas culminan sus labores. Asimismo, se establecieron tres objetivos específicos, a cada uno de los cuales le corresponde un capítulo de la presente tesis.

Hipótesis general:

La creación, composición, funcionamiento, desempeño y resultados de las comisiones investigadoras parlamentarias, así como los obstáculos, dificultades y presiones que enfrentan, se enmarcan en correlaciones de fuerzas, asociadas al capital social y a poderes fácticos, lo cual evidencia los límites del diseño institucional del parlamento y la preponderancia de la acción individual, en una tensión entre las prácticas formales y no formales, ante la ausencia de partidos políticos sólidos.

Objetivos específicos:

- a) Identificar la forma en que se toman las decisiones con respeto a la composición de las comisiones investigadoras parlamentarias.
- b) Identificar los obstáculos y/o dificultades que enfrentan las comisiones investigadoras parlamentarias desde la experiencia de sus integrantes (congresistas y miembros de los equipos técnicos).
- c) Identificar los mecanismos concretos a los que recurren los individuos o grupos de presión que buscan interferir en el curso de las comisiones investigadoras parlamentarias.

2.4. Instrumentos de recojo de información y método de análisis

Para esta investigación he aplicado una metodología cualitativa porque me interesa la forma en que los individuos le dan sentido a su experiencia. En consecuencia, resulta de utilidad una investigación descriptiva e inductiva, pues permite analizar y organizar la información recogida en el trabajo de campo y, a partir de ésta, realizar abstracciones y discusiones teóricas. Siguiendo a Creswell (1994), la investigación cualitativa surge de la necesidad de explorar y describir un fenómeno social, sobre todo cuando hay escasez de teoría e investigaciones previas.

Inicié esta investigación con una etapa de recojo de información secundaria, que consistió en la revisión de bibliografía que ayude a dar cuenta del diseño institucional, el funcionamiento y la función de control del parlamento; y en la revisión de las constituciones de la República y los reglamentos del Congreso para comprender el devenir de la función fiscalizadora parlamentaria en el tiempo, así como sus procedimientos, atribuciones y limitaciones formales actuales. He buscado así entender las normas como productos históricos y sociales, sujetas a interpretación, que reflejan relaciones de poder, es decir, acuerdos o correlaciones de fuerzas en momentos específicos.

Durante esta etapa tomé la decisión de centrarme en tres comisiones investigadoras: la comisión que investigó el asesinato de Ezequiel Nolasco y los presuntos actos de corrupción en el gobierno regional de Ancash; la comisión que indagó acerca de las actividades ilícitas de la organización liderada por Rodolfo

Orellana; y la comisión que investigó las relaciones de autoridades peruanas con el caso de corrupción llamado “Lava Jato”. Ya que las comisiones pueden abordar cualquier asunto de interés público, desde un derrame de petróleo en la selva hasta un caso de alta corrupción en el Poder Ejecutivo, opté por centrarme en comisiones que hayan investigado casos de corrupción. Excluí a la comisión que investigó la gestión de Alan García como Presidente de la República por un criterio ético, pues yo la presidí durante mi labor como parlamentario. En la sección siguiente desarrollo los criterios de selección de casos.

Habiendo acotado de esta manera el objeto de estudio, pasé a una segunda etapa que consistió en el recojo de información de fuentes primarias, que llevé a cabo de julio de 2016 a marzo de 2017. Las fuentes fueron congresistas que integraron alguna de las comisiones seleccionadas, profesionales miembros del equipo técnico de comisiones investigadoras y expertos en temas parlamentarios. Fueron un total de veinte informantes, con tres de ellos sostuve conversaciones informales (pues prefirieron no ser grabados o las circunstancias no eran propicias para una entrevista formal) y con diecisiete realicé entrevistas semi-estructuradas en profundidad que fueron grabadas y transcritas. El criterio utilizado para escoger a los congresistas y a los miembros del equipo técnico fue que estos hubieran integrado, de preferencia, más de una comisión, incluida alguna de las comisiones seleccionadas, ya que podrían aportar una mirada comparativa y señalar aspectos que hayan visto repetirse o que se hayan mostrado recurrentes.

Opté por elaborar una guía de entrevista semi-estructurada con preguntas organizadas según los siguientes temas: a) origen de las comisiones investigadoras; b) composición de las comisiones; c) dificultades propias del marco normativo o diseño institucional (vacíos legales y “práctica parlamentaria”, y obstáculos adicionales a la función de control); d) grupos de interés, mecanismos de presión y relaciones de poder; y e) la relación con el sistema de justicia. La guía tuvo variaciones menores según si el entrevistado era un presidente de comisión, un integrante o un miembro del equipo técnico. Todas las entrevistas grabadas fueron transcritas y la información obtenida organizada en una tabla de doble entrada de manera que pudiera ser analizada en función de las preguntas de investigación. Con las entrevistas realizadas pude llegar a un punto de saturación, es decir, a aquel momento en que ya no era posible obtener información adicional que sea relevante para los fines de la presente investigación.

Dentro de la selección de entrevistados ha sido importante contar con presidentes de comisión, pues son estos quienes conducen el funcionamiento cotidiano de las comisiones y lidian permanentemente con las tensiones entre lo escrito y lo no escrito, así como con las presiones para conducir de una u otra manera las comisiones. De manera complementaria he recurrido a los diarios de debates del Pleno del Congreso, los expedientes de las comisiones investigadoras analizadas y a información periodística. Sin embargo, he priorizado la experiencia de los protagonistas, es decir, cómo operan las relaciones de poder desde su perspectiva y qué obstáculos, mecanismos de presión y temores han percibido o sentido.

Los informantes que aceptaron ser entrevistados y grabados, lo hicieron de manera verbal, como ha quedado registrado en los audios, o escrita, a través de la firma de un documento de consentimiento informado. He optado por una codificación de los testimonios que garantice el anonimato de los informantes. En el caso de los presidentes de comisión utilicé las letras “PC” seguidas del número asignado a cada uno. De manera similar, a los miembros de comisiones los identifiqué con las letras “MC”. En los demás casos, en su mayoría miembros de los equipos técnicos de comisiones, utilicé la letra “I”, de informantes. Además, con el mismo fin, utilicé la tercera persona masculina en todos los casos.

2.5. Criterios de selección de casos

Durante el periodo parlamentario 2011-2016, se crearon diez comisiones investigadoras, se otorgaron facultades de comisión investigadora cuatro veces a tres comisiones ordinarias, y en once oportunidades a la comisión de fiscalización (Huarcaya, 2016). Hubo 66 vacantes para integrar las comisiones investigadoras, las cuales fueron ocupadas —al momento de su instalación, pues en algunos casos hubo cambios posteriores— por 50 congresistas (de 130). De estos integrantes 8 fueron mujeres y sólo una de las comisiones fue presidida por una mujer. Los congresistas Enrique Wong, Juan Pari y Yonny Lescano integraron tres comisiones. Carmen Omonte, Vicente Zeballos, Luis Llatas, Roberto Angulo, Richard Acuña, Julia Teves, Josué Gutiérrez, Jesús Hurtado, Luis Galarreta y Mauricio Mulder, integraron dos comisiones. José León y Héctor Becerril integraron dos comisiones, pero solo una desde el inicio (Huarcaya 2016; Congreso de la República del Perú s/f).

CUADRO 1: RELACIÓN DE COMISIONES INVESTIGADORAS EN EL PERIODO 2011-2016

Nombre abreviado	Moción y aprobación	Integrantes (sin considerar cambios)	Grupo Parlamentario	Criterio de composición	Estado procesal
Reconstrucción de las zonas afectadas por el terremoto del 15 de agosto	Texto sustitutorio de las mociones 71 y 204, aprobado el 8/9/2011	Rogelio Canches (Presidente) Eduardo Cabrera (Vicepresidente) Carmen Omonte (Secretaria) Humberto Lay Vicente Zeballos Elías Rodríguez Manuel Zerillo	Gana Perú Fuerza Popular Perú Posible Alianza por el Gran Cambio Solidaridad Nacional Concertación Parlamentaria (APRA) Gana Perú	Mixto. Pluralidad y proporcionalidad para el séptimo integrante	El Pleno aprobó el 06/06/13 el informe final con una modificación producida en el debate, por 82 votos a favor, cero en contra y 6 abstenciones
Megacomisión (investigación sobre el periodo gubernamental 2006-2011).	Texto sustitutorio de las mociones 72 y 239, aprobado el 13/10/2011	Sergio Tejada (Presidente) Enrique Wong (Vicepresidente) Carlos Tubino (Secretario) Cristóbal Llatas Juan Pari Yonhy Lescano Pedro Spadaro	GANA Perú Solidaridad Nacional Fuerza Popular GANA Perú GANA Perú Perú Posible Fuerza Popular	Proporcionalidad	8 de los 9 informes fueron puestos a debate y aprobados por el pleno en diferentes fechas, entre el 25/09/14 y el 26/08/15.
Irregularidades en la venta de acciones en las empresas azucareras	Texto sustitutorio de las mociones 1702 y 1369, aprobado el 17/05/2012	Roberto Angulo (Presidente) Néstor Valqui Víctor Crisólogo Doris Oseda Richard Acuña	Gana Perú Fuerza Popular Perú Posible Gana Perú PPC-APP	Proporcionalidad	Se presentó un Informe Preliminar, el Pleno rechazó el tercer pedido de ampliación. No hubo informe final.
Irregularidades en la municipalidad provincial de Ica.	Moción 2751, aprobada el 24/05/2012	Daniel Mora Zeballos (Presidente) Julia Teves Quispe (Vicepresidente) Richard Acuña (Secretario) Roberto Angulo José Elías	Perú Posible GANA Perú PPC-APP GANA Perú Fuerza Popular	Proporcionalidad	El pleno aprobó el 31/10/13 el Informe Final por 78 votos a favor, cero en contra y 5 abstenciones
Vínculos de Oscar López Meneses con el Estado	Moción 8998, aprobada el 4/12/2013	Juan Díaz (Presidente) Enrique Wong (Vicepresidente) Cecilia Tait	Fuerza Popular Solidaridad Nacional Sin	Pluralidad	El Pleno aprobó el 10/09/15 el Informe Final con 46

		(Secretaria) Josué Gutiérrez Javier Velásquez Casio Huairé Yonhy Lescano	agrupación (ex Perú Posible) Gana Perú Concertación Parlamentaria Perú Posible Acción Popular – Frente Amplio (ex Perú Posible)		votos a favor, 15 en contra y 3 abstenciones
Presuntas irregularidades y actos de corrupción del gobierno regional de Ancash	Texto sustitutorio de las mociones 2549 y 9919, aprobado el 27/03/14	Mesías Guevara (Presidente) Juan Pari (Vicepresidente) Jesús Hurtado (Secretario) Mariano Portugal José León Rivera Luis Galarreta Enrique Wong	AP – FA (ex Perú Posible) Dignidad y Democracia (ex GANA Perú) Fuerza Popular Unión Regional (ex Perú Posible) Perú Posible PPC-APP Solidaridad Nacional	Pluralidad	El pleno aprobó el 18/09/15 el Informe Final con 61 votos a favor, 1 voto en contra y 1 abstención.
Presuntos ilícitos de la red de Orellana Rengifo	Moción 3324, aprobada el 19/06/14	Vicente Zeballos (Presidente) Teófilo Gamarra (Vicepresidente) Héctor Becerril (Secretario) Luis Galarreta Víctor Andrés García Belaúnde Wuilian Monterola Tito Valle	Solidaridad Nacional Gana Perú Fuerza Popular PPC – APP AP – FA (ex Perú Posible) Unión Regional (ex Perú Posible) Perú Posible	Pluralidad	El Pleno aprobó el Informe Final el 15/06/16 con 79 a favor, 0 en contra y 3 abstenciones.
Influencia del narcotráfico en los partidos políticos, en los movimientos regionales y locales	Texto sustitutorio de la moción 10949, aprobado el 9/10/2014	Rosa Mavila (Presidenta) Yehude Simon (Vicepresidente) Agustín Molina (Secretario) Julia Teves Julio Gagó Ramón Kobashigawa Esther Saavedra	AP – FA (ex GANA Perú) Perú Posible Gana Perú Gana Perú Fuerza Popular Fuerza Popular Dignidad y Democracia (ex GANA Perú)	Proporcionalidad	El Pleno aprobó el 10/12/15 el Informe Final por unanimidad (63 votos).
Presuntas	Moción	María Pérez	PPC – APP	Pluralidad	El Pleno

actividades ilícitas de Martín Belaúnde Lossio	11785, aprobada el 13/11/2014	Tello Marco Falconi Segundo Tapia Rennán Espinoza Teófilo Gamarra Yonhy Lescano Mauricio Mulder	Unión Regional (ex Perú Posible) Fuerza Popular Perú Posible GANA Perú AP – FA Concertación Parlamentaria		aprobó el 17/09/15 el Informe Final con 76 votos a favor, 24 votos en contra y 3 abstenciones.
Pago de presuntas coimas a funcionarios peruanos por parte de empresas brasileñas	Texto sustitutorio de las mociones 13482, 13522, 13742, 13745, 13783 y 13833, aprobado el 1/10/2015	Juan Pari (Presidente) Luis Llatas (Vicepresidente) Karina Beteta (Secretaria) Josué Gutiérrez Jesús Hurtado Modesto Julca Mauricio Mulder	Dignidad y Democracia GANA Perú Fuerza Popular GANA Perú Fuerza Popular Perú Posible Concertación Parlamentaria	Proporcionalidad	Hubo dos informes en mayoría y uno en minoría pero no se votaron en el Pleno

Elaboración propia. Fuente: Huarcaya (2016) y Congreso de la República del Perú (s/f).

Esta investigación se centra en tres comisiones investigadoras creadas en el periodo 2011-2016, que de manera abreviada llamaremos “Ancash”, “Orellana” y “Lava Jato”. Se optó por estos casos por 4 razones: 1) su repercusión mediática; 2) su relación con actos de corrupción; 3) la inacción del sistema de justicia; 4) sus diferencias en cuanto a hechos y personas investigadas. Cabe señalar un aspecto de exclusión: debido a mi participación como presidente de la “Comisión Investigadora Multipartidaria encargada de investigar la gestión de Alan García Pérez como Presidente de la República” (conocida como la “Megacomisión”), ésta no podía formar parte de la selección a pesar de su impacto mediático y de estar directamente relacionada con actos de corrupción.

1) *Repercusión mediática.* Durante el periodo 2011-2016 la prensa, principalmente escrita y televisiva, denunció una serie de hechos de corrupción que adquirieron relevancia nacional, generando portadas, artículos y notas informativas en diarios, así como reportajes en diversos programas de televisión. Un resumen de éstos para el caso “Ancash” se encuentra en Real Televisión (2014); en el caso “Orellana” los reportajes se remontan, por lo menos, al año 2011, como Buenos Días Perú (2011);

sobre el caso “Lava Jato”, entre los numerosos reportajes previos a la aprobación de la comisión congresal, están Acosta y Yovera (2015: A4), Alva (2015) y Cuarto Poder (2015). En estos casos, la reacción de diversos parlamentarios consistió en la presentación de mociones para la creación de comisiones investigadoras (mociones 3324, 9919 y 13482, entre otras). Una vez creadas, sus avances y conclusiones continuaron teniendo mucha repercusión mediática. Bajo este criterio se descartaron las comisiones que investigaron la reconstrucción del sismo del sur, la gestión de la municipalidad provincial de Ica y la venta de empresas azucareras, pues suscitaban menor atención en los medios.

2) *Relación con actos de corrupción.* En términos generales, las diez comisiones investigadoras guardaban relación directa o indirecta con actos de corrupción en diferentes niveles de gobierno, pero se escogió casos relacionados directamente a actos de corrupción: el caso “Ancash” se refiere a actos de corrupción desde el contexto regional, el caso “Orellana” desde el sector privado (con ramificaciones en el Estado) y el caso “Lava Jato” desde el Ejecutivo, aunque incluye también gobiernos locales y regionales. Bajo este criterio se descartó la comisión que investigó la infiltración del narcotráfico en los partidos políticos.

3) *La inacción del sistema de justicia.* En los tres casos seleccionados la necesidad de crear comisiones investigadoras se sustentó, en parte, en un cuestionamiento del parlamento, la sociedad civil y los medios, al Ministerio Público y al Poder Judicial, ya que las denuncias periodísticas no solo daban cuenta de hechos de corrupción, sino también de denuncias que habían sido archivadas en el pasado por el Poder Judicial o que no prosperaban por la supuesta influencia o injerencia de los involucrados. Como muestran diversos testimonios de los congresistas entrevistados, se percibía que si el Congreso no intervenía, los presuntos delitos quedarían impunes (testimonios de PC2 y PC3). Bajo este criterio quedaban fuera las comisiones que investigaban presuntos actos de corrupción del gobierno de Ollanta Humala (este sería el caso de las comisiones que investigaron la influencia de Óscar López Meneses en el Estado y las presuntas actividades ilícitas de Martín Belaúnde) pues estaban dando lugar a investigaciones en el Ministerio Público.

4) *Diferencias en cuanto a hechos y personas investigadas.* Los tres primeros criterios se han referido a características comunes de las comisiones seleccionadas, pero

estas también tienen diferencias que son importantes para analizar las correlaciones de fuerzas y mecanismos de presión. En los casos “Ancash” y “Orellana”, las presuntas organizaciones delictivas que se investigaban no tenían representación parlamentaria, mientras que en el caso “Lava Jato”, los tres gobiernos que se investigaban sí tenían representación e incluso participación al interior de la comisión. Estas diferencias permiten ver cómo operan los mecanismos de presión en función de los hechos y personas investigadas.

2.6. Alcances y limitaciones

Si bien no se trata de un estudio etnográfico, mi experiencia como Congresista de la República y presidente de una comisión investigadora en el periodo de estudio, me ha permitido iniciar esta investigación con cierto conocimiento del funcionamiento real del parlamento y la forma en que se configuran las relaciones de poder en éste. Esto fue importante al momento de diseñar la guía de entrevista y elaborar las hipótesis de investigación. Siendo un estudio cualitativo, el principal instrumento de recojo de información ha sido la entrevista semi-estructurada. Asimismo, ha sido importante contar con informantes que pudieran proporcionar datos puntuales y específicos. Por ello, este estudio se distancia de la etnografía realizada por Abélès (2000) en la Asamblea Nacional de Francia, y se acerca más a la investigación de Mujica (2014) en el parlamento peruano y al estudio de Mc Farland (1987) sobre mecanismos de presión en el parlamento norteamericano.

En el camino encontré algunas limitaciones. La principal fue que hubo personas que integraron las comisiones seleccionadas, tanto asesores como congresistas, que no accedieron a ser entrevistadas, por razones que no me fueron transmitidas. La segunda es que, debido al tiempo transcurrido, algunas situaciones no eran fácilmente recordadas por los entrevistados. Por ello fue importante anticipar las preguntas principales de la investigación al momento de pactar la entrevista o conversación.

En la mayoría de los casos, el consentimiento informado fue registrado en el audio de la entrevista, y en dos casos fue registrado por escrito. Durante la etapa de entrevistas se evidenció que, por la naturaleza del tema abordado, los informantes tenían reparos en firmar un documento y era más fácil registrar su consentimiento al inicio de la entrevista. En algunos casos el consentimiento fue verbal y fuera de audio, ya sea porque no se autorizó la grabación o porque en las condiciones en las que se produjo la

reunión no fue posible la grabación. Estos casos los he clasificado como *conversaciones*, en las que se han abordado aspectos muy puntuales, a diferencia de las *entrevistas semi-estructuradas*, más extensas y desarrolladas a partir de una guía. Sin embargo, en todos los casos se detalló claramente los alcances del estudio y que la información obtenida sería utilizada exclusivamente para fines académicos.

Finalmente, es importante señalar que los resultados de esta investigación no son extrapolables ni han sido tomados de una muestra representativa, pues se trata de un estudio exploratorio que recoge el punto de vista de los actores y su experiencia concreta al interior de las comisiones investigadoras parlamentarias. No obstante, la metodología puede ser aplicada a otros casos, no solo en comisiones investigadoras sino otras instancias del parlamento y en otros parlamentos.



CUADRO 2: RELACIÓN DE INFORMANTES

	Código	Relevancia	Instrumento	Fecha	Consentimiento informado	Transcripción
1	I1	Asesor de tres comisiones investigadoras	Entrevista grabada	01/07/16	Sí, por escrito	Sí
2	I2	Asesor de comisión investigadora	Entrevista grabada	23/08/16	Sí, por escrito	Sí
3	I3	Asesor y secretario técnico de comisión investigadora	Entrevista grabada	26/08/16	Sí, registrado en audio	Sí
4	I4	Asesor de comisión investigadora	Entrevista grabada	21/10/16	Sí, registrado en audio	Sí
5	I5	Asesor de comisión investigadora	Entrevista grabada	25/10/16	Sí, registrado en audio	Sí
6	I6	Asesor de dos comisiones investigadoras	Entrevista grabada	27/10/16	Sí, registrado en audio	Sí
7	I7	Asesor de dos comisiones investigadoras	Entrevista grabada	30/10/16	Sí, registrado en audio	Sí
8	I8	Asesor de la comisión investigadora del caso “Ancash”.	Entrevista grabada	11/01/17	Sí, registrado en audio	Sí
9	I9	Asesor de la comisión “Lava Jato”	Entrevista grabada	30/01/17	Sí, registrado en audio	Sí
10	I10	Funcionario del Congreso de la República	Conversación	02/11/16	Sí, verbalmente	No autorizado a grabar, sólo apuntes
11	I11	Asesor de comisión investigadora	Conversación	02/07/16	Sí, verbalmente	Sin grabación, sólo apuntes
12	I12	Asesor de comisión investigadora”	Conversación	22/08/16	Sí, verbalmente	Sin grabación, sólo apuntes
13	PC1	Congresista presidente de comisión investigadora	Entrevista grabada	18/06/16	Sí, verbalmente	Sí
14	PC2	Congresista presidente de comisión investigadora	Entrevista grabada	14/07/16	Sí, verbalmente	Sí
15	PC3	Congresista presidente de comisión investigadora	Entrevista grabada	17/8/16	Sí, registrado en audio	Sí
16	PC4	Congresista presidente de comisión investigadora	Conversación	30/01/17	Sí, verbalmente	Sin grabación, sólo apuntes
17	MC1	Congresista miembro de dos comisiones investigadoras	Entrevista grabada	09/08/16	Sí, verbalmente	Sí
18	MC2	Congresista miembro de dos comisiones investigadoras	Entrevista grabada	15/8/16	Sí, registrado en audio	Sí
19	CM3	Congresista miembro de dos comisiones investigadoras	Entrevista grabada	26/09/16	Sí, registrado en audio	Sí
20	CM4	Congresista miembro de dos comisiones investigadoras	Entrevista grabada	15/12/16	Sí, registrado en audio	Sí

3. LA COMPOSICIÓN DE LAS COMISIONES INVESTIGADORAS

3.1. Resumen de los casos seleccionados

i) “*Comisión Ancash*”. El 14 de marzo del año 2014 el político ancashino y Consejero Regional, Ezequiel Nolasco, fue asesinado por el impacto de tres balas cuando se dirigía a Chimbote (El Comercio 2014a: A23). En varias oportunidades Nolasco había denunciado presuntos actos de corrupción del Presidente Regional de Ancash, César Álvarez, sin encontrar apoyo entre la prensa ni en la fiscalía. Álvarez ya había tenido denuncias en el pasado, siendo la más conocida el caso llamado “La Centralita”, un local desde el cual se habrían producido extorsiones y seguimiento a opositores políticos. Por estos hechos, el 12 de mayo se abrió investigación en la comisión de ética contra los congresistas Heriberto Benítez (Solidaridad Nacional) y Víctor Crisólogo (Perú Posible), ambos elegidos por la región Ancash (Perú21 2014a), y el 30 de mayo la fiscalía anticorrupción anunció que había iniciado los trámites para solicitar el levantamiento de su inmunidad parlamentaria (La República 2014). La ausencia de resultados hacía suponer que fiscales y jueces habían sido corrompidos por el Presidente Regional, pero el principal hecho que motivó la creación de una comisión investigadora fue la muerte de Nolasco, tal como muestra la Moción de Orden del Día 9919 (Congreso de la República del Perú s/f).

El Congreso de la República también había demostrado negligencia, ya que el 3 de abril de 2012 la Comisión de Fiscalización y Contraloría había presentado una moción al Pleno solicitando facultades de comisión investigadora para investigar a los gobiernos regionales de Cajamarca, Ancash y Ucayali, pero cuando se discutía su informe final el Congresista Benítez solicitó la presencia de César Álvarez (que se encontraba en esos momentos en el Congreso) y luego de dar sus descargos ante la Comisión, sus miembros decidieron archivar el informe. Alejandro Aguinaga (Fuerza Popular), Mauricio Mulder (Apra), Luis Iberico (Alianza por el Gran Cambio), Rogelio Canches (Gana Perú), Mariano Portugal (Perú Posible) y Josué Gutiérrez (Gana Perú) votaron por el archivamiento (Aguirre 2014: 2).

El 26 de marzo de 2014, cinco congresistas del Grupo Parlamentario Acción Popular – Frente Amplio (AP-FA) presentaron la Moción de Orden del Día 9919 (Congreso de la República del Perú s/f), solicitando la creación de una comisión

investigadora. Dicha moción entró a debate el 27 de marzo y fue aprobada por 92 votos a favor con ningún voto en contra ni abstención (Congreso de la República del Perú 2016a). La prontitud con la que se votó la creación de la comisión fue inusual pues había mociones presentadas con anterioridad que no habían sido debatidas. La magnitud de los hechos ocurridos llevó a que las fuerzas políticas acuerden solicitar una ampliación de agenda, un mecanismo que requiere de la firma de al menos la mayoría de los voceros de los grupos parlamentarios. Esta solicitud fue firmada por todos menos por Concertación Parlamentaria, bancada integrada por el APRA y dos congresistas independientes. El acuerdo aprobado por el Pleno fue el siguiente:

Constituir una Comisión Investigadora multipartidaria, por un plazo de 180 días, con las facultades establecidas en el artículo 88 del Reglamento del Congreso, encargada de investigar las presuntas irregularidades y actos de corrupción en la región de Áncash y su relación con la existencia de mafias y crimen organizado infiltrados en los órganos de gobierno e instancias del Estado (Congreso de la República del Perú 2016a: 394).

Un hecho llamativo es que muy poco después de conformada la comisión investigadora se produjeron las primeras detenciones de integrantes de la presunta organización criminal de Álvarez. El Poder Judicial ordenó la detención del ex Gobernador Regional el 15 de mayo de 2014 por los delitos de homicidio y asociación ilícita para delinquir (Valle 2014: 2). Al día siguiente, Álvarez se entregó a la justicia y desde entonces sigue su proceso en prisión (Perú21 2014b: 2). Además, mientras la comisión desarrollaba su labor en la fase ampliatoria, los congresistas Benítez y Crisólogo fueron suspendidos por 120 por el Pleno del Congreso, que aprobó el informe de la comisión de ética que establecía su responsabilidad en el caso “La Centralita” (Hoyos 2015: 8; El Comercio 2015b: A8).

CUADRO 3: CRONOLOGÍA COMISIÓN “ANCASH”

3 de abril de 2012	Comisión de Fiscalización presenta una moción solicitando facultades de comisión investigadora para investigar gobiernos regionales de Cajamarca, Ancash y Ucayali.
21 de noviembre de 2012	Pleno acuerda dar facultades a la Comisión de Fiscalización. No incluye al gobierno regional de Ucayali.
1 de julio de 2013	En plena votación en Comisión de Fiscalización, César Álvarez se presenta y se archiva el caso por mayoría.

14 de marzo de 2014	Consejero regional Ezequiel Nolasco es asesinado.
26 de marzo de 2014	Bancada AP-FA presenta una moción (9919) para crear comisión investigadora sobre sicariato y corrupción en Ancash.
27 de marzo de 2014	Se aprueba la moción en el Pleno
15 de mayo de 2014	Juez ordena la detención de César Álvarez
4 de diciembre de 2014	Se presenta al Pleno informe parcial para la solicitar prórroga. Se aprueba.
13 de mayo de 2015	El Pleno suspende a Heriberto Benítez y Víctor Crisólogo por el caso “La Centralita”
31 de agosto de 2015	Comisión Ancash remite a la Presidencia del Congreso su informe final
16 de septiembre de 2015	Ingresa a Trámite Documentario el informe en minoría firmado por Mariano Portugal, José León y Enrique Wong.
18 de septiembre de 2015	Se aprueba en el Pleno el Informe Final de la comisión. José León vota a favor del informe en mayoría.

Elaboración propia. Fuente: Congreso de la República (s/f) y prensa.

ii) “*Comisión Orellana*”. El Congresista Víctor Andrés García Belaúnde fue el principal impulsor de que el Congreso investigue a Rodolfo Orellana y a la red que este lideraría para cometer diversos ilícitos (Testimonio de PC3). García Belaúnde había sido víctima de campañas de difamación por parte de dicha red y había logrado reunir cierta información que daría cuenta de una asociación ilícita liderada por Orellana. Por ello propone que la Comisión de Fiscalización y Contraloría asuma la investigación de este caso y presente una Moción de Orden del Día al Pleno solicitando facultades de comisión investigadora. Es así que dicha Comisión presenta la Moción 3324 que se sustentaba en la presunta existencia de una red dedicada al tráfico de terrenos del Estado y a corromper a funcionarios del Estado (Congreso de la República del Perú s/f).

La Comisión de Fiscalización, presidida por Martín Belaúnde Moreyra (Solidaridad Nacional), remitió la Moción a trámite documentario el 31 de mayo de 2012. Sin embargo, ésta se debatió recién el 19 de junio de 2014, ante la insistencia de García Belaúnde, de la Comisión de Fiscalización y, sobre todo, ante una serie de denuncias periodísticas (Congreso de la República del Perú 2016b: 2243-2248; Congreso de la República del Perú s/f).

Durante el debate de la moción ante el Pleno se presentó un texto sustitutorio a solicitud de García Belaúnde en el que se proponía que no sea la Comisión de

Fiscalización la que aborde el tema sino que se cree una Comisión Investigadora (Congreso de la República del Perú 2016b). Quien presidía la Comisión de Fiscalización en ese momento era Vicente Zaballos (Solidaridad Nacional), y tras dar su conformidad con esta nueva propuesta, el texto del acuerdo aprobado por el Pleno quedó redactado de la siguiente manera (Congreso de la República del Perú 2016b: 2247):

Conformar una Comisión Investigadora, por el plazo de 180 días hábiles, con el fin de: 1. Investigar el proceso de transferencia de terrenos de propiedad del Estado, con el fin de determinar, entre otros, la regularidad del proceso de transferencia del hospital “Hermilio Valdizán” y de inmuebles de la Fundación por los Niños del Perú. 2. Investigar los nexos del empresario Rodolfo Orellana Rengifo con altos funcionarios del Estado, con cuya presunta colaboración o anuencia hubiera obtenido beneficios. 3. Investigar los casos de presuntas apropiaciones ilícitas que el empresario Rodolfo Orellana Rengifo habría realizado u obtenido, valiéndose de contactos, redes o nexos con funcionarios públicos del Estado. 4. Actividades relacionadas al crimen organizado.

Tanto la admisión al debate como la aprobación del texto sustitutorio se aprobaron por unanimidad (89 votos a favor). No hubo posiciones en contra de la Moción y solo hubo un breve intercambio entre Heriberto Benítez (Solidaridad Nacional) y Mauricio Mulder (Concertación Parlamentaria) acusándose mutuamente de estar vinculados a la red de Orellana (Congreso de la República del Perú 2016b). El día del debate en el Pleno se generó una polémica por la incorporación de Gilbert Violeta en el informe final. Violeta ya era congresista electo por el Grupo Parlamentario Peruanos por el Cambio, del partido del presidente electo Pedro Pablo Kuczynski. La discusión dividió al parlamento, siendo los congresistas del APRA, el congresista García Belaúnde y la bancada del fujimorismo los que pedían que se le incorpore como responsable en el informe, y los demás grupos parlamentarios los que señalaban que su incorporación de manera intempestiva vulneraría el debido proceso. Como una salida, el Congresista Mulder propuso que se introduzca una recomendación de que el próximo congreso investigue a Violeta y los temas nuevos que no hubieran podido ser investigados, con lo cual se superó el incidente (Congreso de la República del Perú 2016c: 65-131).

A los pocos días de instalada la comisión, el Poder Judicial ordenó la captura de Rodolfo Orellana, Benedicto Jiménez y 21 personas más, por los presuntos delitos de

lavado de activos y asociación ilícita. Al día siguiente de esta disposición, Jiménez fue capturado (León y Mejía 2014: A2), mientras que Orellana permaneció en la clandestinidad hasta el 14 de noviembre de 2014, fecha en la que fue hallado en Colombia y entregado a la justicia peruana (Gutiérrez 2014: 2).

CUADRO 4: CRONOLOGÍA COMISIÓN “ORELLANA”	
31 de mayo de 2012	Se presenta la moción de orden del día 3324
19 de junio de 2014	El Pleno aprueba un texto sustitutorio de la moción 3324
26 de junio de 2014	Se aprueba la conformación de la comisión
1 de julio de 2014	El Poder Judicial ordenó la detención preventiva de Rodolfo Orellana y Benedicto Jiménez
14 de noviembre de 2014	Rodolfo Orellana es capturado en Colombia y entregado a la justicia peruana
19 de marzo de 2015	El Pleno aprobó otorgar un plazo de 120 días hábiles adicionales
15 de junio de 2016	Se aprueba en la madrugada el informe final. 79 a favor, 0 en contra y 3 abstenciones

Elaboración propia. Fuente: Congreso de la República del Perú (s/f) y prensa.

iii) *Caso “Lava Jato”*. En el año 2008 la Policía Federal de Brasil inició las investigaciones “Castillo de Arena” y “Lava Jato”. La primera tuvo su origen en una denuncia anónima de un esquema de lavado de activos vinculado a la empresa Camargo Correa, mientras la segunda se centró en hechos similares en torno a la empresa Petrobras. El año 2011 Castillo de Arena se archivó por cuestiones formales, pero algunos de sus hallazgos se dieron a conocer a través de la prensa. En cuanto a Lava Jato, el caso se hizo público el año 2014 (Gorriti 2015; Caso Lava Jato s/f). En ambas investigaciones se revelaban sobornos a funcionarios peruanos. Iniciado el año 2015, los medios de comunicación dieron a conocer información sobre presuntos sobornos a ex Presidentes peruanos. Es entonces que el tema se empezó a abordar en el Congreso de la República y entre el 18 de junio y el 18 de agosto de 2015, se presentaron 6 mociones de orden del día (13482, 13522, 13742, 13745 13783 y 13833) relacionadas con el tema (Congreso de la República del Perú s/f).

Las presiones se sintieron desde un primer momento. La Comisión de Fiscalización, en una inusual sesión extraordinaria citada el 17 de agosto, acordó

solicitar facultades de Comisión Investigadora al Pleno. En el debate en el Pleno del 1 de octubre, esta fue la primera Moción a ser debatida, lo cual generó reacciones de rechazo pues había sido la última de las seis en presentarse. El Presidente de Congreso, Luis Iberico, justificó esta decisión en un acuerdo previo de la Junta de Portavoces. Aun así, el Congresista Lescano cuestionó el desempeño y la intención de los miembros de la Comisión de Fiscalización: "...asuntos tan delicados en una comisión que archivó el caso de Álvarez indebidamente y provocó la muerte de personas en Ancash. (...) Qué acuerdos bajo la Mesa se están haciendo acá" (Congreso de la República del Perú 2015b: 5). Mulder, defendiendo la propuesta de la Comisión de Fiscalización, planteó su preocupación de que en una comisión investigadora se aplique el criterio de proporcionalidad y la bancada de GANA Perú tenga mayoría. Las intervenciones siguientes, favorables a la creación de una comisión investigadora, resaltaron la necesidad de que prime la pluralidad (Congreso de la República del Perú 2015b).

Durante el debate, Lescano planteó una cuestión previa para que el Pleno decida entre la Comisión de Fiscalización y una Comisión Investigadora, aprobándose con 46 votos a favor, 40 en contra y tres abstenciones. Finalmente, 47 congresistas votaron por la Comisión Investigadora y 42 por la Comisión de Fiscalización, un resultado bastante ajustado. Seguidamente, se inició el debate de la Moción 13482 en un ambiente polarizado. El Congresista Roberto Angulo (Dignidad y Democracia) solicitó que se acumule la Moción 13745 e inmediatamente después el Congresista Mulder solicitó que se acumulen todas y se busque una redacción de consenso. La confrontación en el Pleno llevó a que se suspenda la sesión y se convoque a una Junta de Portavoces. Superado el impase se votó la admisión a debate del texto sustitutorio y se aprobó por unanimidad (99 votos). Luego de un largo debate marcado por mutuas acusaciones se aprobó la Moción por unanimidad (95 votos), estableciendo el siguiente acuerdo del Pleno (Congreso de la República del Perú 2015b: 56):

La creación de una comisión investigadora encargada de investigar el pago de coimas a funcionarios peruanos por parte de las empresas brasileñas Odebrecht, Camargo Correa, OAS, Andrade Gutiérrez, Queiroz Galvao y otras, desde el inicio de sus actividades hasta la fecha por cualquier forma de contrato con el Estado peruano, por el plazo de 120 días útiles.

Para evitar que algún representante de los gobiernos investigados dirija la comisión, se optó porque Juan Pari la presida, pero las dos bancadas mayoritarias, GANA Perú y Fuerza Popular, ocuparon la vicepresidencia y la secretaría, respectivamente. Con dificultades llegaron al acuerdo de que la labor de la Comisión se amplíe hasta el 31 de mayo, corriendo el riesgo de que culmine el periodo parlamentario, pero al momento de votar el informe final no hubo acuerdo. Hubo tres informes y el elaborado por el equipo técnico sólo tuvo la firma del presidente (Patriau 2016). Los informes no llegaron a votarse en el Pleno del Congreso a pesar de las promesas del presidente del Congreso de convocar a una sesión extraordinaria (Congreso de la República del Perú 2016e).

CUADRO 5: CRONOLOGÍA COMISIÓN “LAVA JATO”

18 de junio de 2015	Se presenta la primera moción (13482) vinculada al caso Lava Jato, firmada por miembros de GANA Perú. Solo incluía al APRA.
10 de agosto de 2015	Ingresa a trámite la moción 13745, firman tres bancadas (D y D, AP-FA, SN). Comprende 3 gobiernos.
17 de agosto de 2015	La Comisión de Fiscalización acordó en una sesión extraordinaria pedir facultades de comisión investigadora al Pleno (Moción 13833).
1 de octubre de 2015	Se debaten mociones sobre el caso Lava Jato y se aprueba un texto sustitutorio acordando crear una comisión investigadora
7 de octubre de 2015	La Junta de Portavoces decide aplicar el principio de proporcionalidad
21 de octubre de 2015	Se aprueba en el Pleno la composición de la Comisión
21 de abril de 2016	El Pleno aprueba una ampliación hasta el 31 de mayo
31 de mayo de 2016	La Comisión debate su informe final y no llega a un acuerdo. Se firman dos informes en mayoría y uno en minoría (del Presidente de la Comisión)
16 de junio de 2016	Estaba previsto el debate de los informes en el Pleno pero no se produjo

Elaboración propia. Fuente: Congreso de la República (s/f) y prensa.

Sobre los casos seleccionados, se va a analizar: cuáles fueron los mecanismos y circunstancias que llevaron a optar por un criterio de composición de las comisiones (pluralidad, proporcionalidad o una fórmula mixta); cuáles fueron los criterios para designar a los integrantes; qué obstáculos de carácter institucional, logístico o de otra índole se encontraron durante la investigación; y cuáles fueron los grupos de presión y los mecanismos que emplearon para influir en el desarrollo de las investigaciones, así

como la forma en que se configuraron las relaciones de poder al interior de las comisiones y sus principales efectos sobre el funcionamiento de éstas.

CUADRO 6: RESUMEN DE LOS CASOS SELECCIONADOS					
Nombre (abrev.)	Mociones presentadas	Fecha de aprobación de moción	Fecha de aprobación de informe	Principales involucrados	Situación procesal al mes de abril de 2017
Ancash	2549 (com. de fiscalización), 9919 (AP – FA)	27/03/14	18/09/15	César Álvarez, funcionarios del gobierno regional de Ancash, fiscales jueces, Heriberto Benítez, Víctor Crisólogo	César Álvarez con prisión preventiva y procesado junto a los principales involucrados por asociación ilícita, corrupción y asesinato
Orellana	3324 (com. de fiscalización)	19/06/14	15/06/16	Rodolfo Orellana y familiares Benedicto Jiménez, fiscales y jueces	Orellana y Jiménez con prisión preventiva, procesados por estafa, fraude, asociación ilícita
Lava Jato	13482 (GANA Perú), 13522 (GANA Perú), 13742 Claudia Coari – DyD), 13745 (DyD, SN y AP-FA), 13783 (DyD) y 13833 (com. de fiscalización)	1/10/15	No se debatió en el Pleno	Gobiernos de Alejandro Toledo, Alan García, Ollanta Humala, ex ministros, gobiernos regionales y municipales. Empresas brasileras.	Toledo con orden de captura internacional por tráfico de influencias y lavado de activos, 5 funcionarios del gob. de García por cohecho y lavado de activos, Humala y Heredia con impedimento de salida del país por lavado de activos

Elaboración propia. Fuente: Congreso de la República del Perú (s/f) y prensa.

3.2. Los criterios de composición

En las comisiones “Ancash” y “Orellana”, hay elementos para sostener que el criterio de composición se decidió en un espacio informal. En el primer caso, el Diario de Debates no registra una discusión sobre la composición de la comisión el día en que se aprobó la creación de la misma (27 de marzo de 2014), simplemente se dio lectura del acuerdo tomado por las diferentes bancadas. Previamente se registra una exhortación del Presidente del Congreso, Fredy Otárola, a que se procure tener una comisión plural (Congreso de la República del Perú 2016a). Como señaló un congresista entrevistado, “...todos quisieron participar dada la connotación que tuvo el escándalo de Ancash”

(Testimonio MC2). Sin embargo, no todas las bancadas pudieron participar, pues el número máximo de integrantes permitido por el Reglamento es de siete y en ese momento existían ocho grupos parlamentarios, de manera que no tuvo representación la bancada más pequeña, Concertación Parlamentaria, que contaba con seis miembros. Representantes de este grupo parlamentario intentaron presionar al Pleno aduciendo que bajo dicho criterio los representantes de la bancada de gobierno tenían mayoría, pero lo cierto es que dicha bancada hubiera tenido más miembros si se aplicaba el criterio de proporcionalidad. Los cuestionamientos a la composición no prosperaron y ésta fue aprobada por el Pleno (Congreso de la República del Perú 2016a).

En el caso de la comisión “Orellana”, la composición no se decidió el día de la aprobación de la moción correspondiente, sino en la sesión del Pleno de la semana siguiente (el 26 de junio de 2014). La sesión se abrió por la mañana, se suspendió durante la hora de almuerzo y se reanudó en horas de la tarde. Poco después de reabierto la sesión, el Congresista García Belaúnde solicitó la palabra y dijo lo siguiente: “Presidente, ya hemos llegado a un acuerdo entre todas las bancadas para conformar la comisión”. Luego procedió a leer los nombres de los integrantes (Congreso de la República del Perú 2016b: 2476). De esta intervención se desprende que el acuerdo de conformar la Comisión bajo el criterio de pluralidad fue discutido entre las bancadas en un espacio no formal, durante el receso del almuerzo. La única bancada que no alcanzó a tener representación fue, nuevamente, Concertación Parlamentaria (Congreso de la República del Perú 2016b: 2477).

El caso de la comisión “Lava Jato” es distinto, pues la composición no se produce en un espacio no formal, sino en la Junta de Portavoces, que reúne a los voceros de los diferentes grupos parlamentarios y entre sus atribuciones le corresponde “La ampliación de la agenda de la sesión [del Pleno] y la determinación de prioridades en el debate” (Congreso de la República del Perú 2011: 39). Frente a situaciones críticas de confrontación en el Pleno, los presidentes del Congreso suelen suspender la sesión y convocar a Junta de Portavoces, con lo cual ésta cumple una función de resolución de conflictos o adopción de determinadas decisiones que requieren de acuerdos políticos. Dentro de las atribuciones del Presidente del Congreso está la de hacer cumplir las normas de disciplina parlamentaria, para lo cual el Reglamento le da la potestad de “[s]uspender la sesión hasta que se restablezca el orden en la Sala, y convocar a los voceros de los Grupos Parlamentarios para armonizar criterios sobre el normal

desarrollo de las sesiones” (Congreso de la República del Perú 2011: 78). Un ejemplo de esto se puede observar en la sesión de Pleno del 26 de junio de 2014, mientras se debatía el informe de la Comisión de Ética que acordaba la suspensión del congresista Alejandro Yovera: la confrontación fue tan álgida que se suspendió la sesión en dos oportunidades, convocando en ambas a la Junta de Portavoces (Congreso de la República del Perú 2016b: 2411 y 2494).

El congresista Yonhy Lescano intervino en el Pleno en el que se aprobó la composición de la comisión “Lava Jato”, denunciando que la Junta de Portavoces había actuado irregularmente:

Los tres principales gobiernos involucrados tienen mayoría en esa comisión, porque la Junta de Portavoces, irregularmente (...) con un quórum incompleto, ha dispuesto, señor Presidente, que sea por proporcionalidad la comisión” (Congreso de la República del Perú 2015c: 2).

El cuestionamiento afectaba al Presidente del Congreso, Luis Iberico, pues era quien presidía la Junta de Portavoces, por lo que respondió inmediatamente a Lescano:

Se hizo una decisión democrática en la Junta de Portavoces y se respetó al pie de la letra el Reglamento, que señala que las comisiones de investigación se constituirán por solicitud presentada mediante Moción de Orden del Día y se integran de manera proporcional” (Congreso de la República del Perú 2015c: 3).

Este intercambio muestra que, a pesar de haberse tomado la decisión en un espacio formal, ésta no estuvo exenta de cuestionamientos. En efecto, GANA Perú y Fuerza Popular continuaban siendo las bancadas más numerosas y Concertación Parlamentaria había pasado de ser la bancada más pequeña en 2011 (6 miembros) a ser la quinta más grande en agosto de 2014, cuando se incorporaron tres congresistas que habían renunciado a sus grupos parlamentarios (Perú21 2014c: 7). Por ello, la comisión “Lava Jato” tuvo dos miembros de GANA Perú, dos miembros de Fuerza Popular, un miembro de Perú Posible, un miembro de Concertación Parlamentaria y un miembro de Dignidad y Democracia (Huarcaya 2016). De haberse optado por el criterio de pluralidad, las bancadas de Acción Popular – Frente Amplio y Solidaridad Nacional hubieran integrado la comisión quitándole un miembro a GANA Perú y Fuerza Popular.

Aun así, esto no hubiera cambiado significativamente la correlación de fuerzas, ya que la investigación comprendía también la gestión municipal de Luis Castañeda, líder del partido Solidaridad Nacional.

De acuerdo a un entrevistado que se desempeñó como asesor en la comisión “Lava Jato”, la composición hacía imposible que la investigación llegue a buen puerto:

...ha comprendido los periodos de Toledo, Alan García y Humala, y cada uno tenía sus bancadas (...) se hubiera tenido que excluir a tres bancadas (...) el congresista se pone en función de su líder que está comprometido con la corrupción” (Testimonio de I7).

Opinión similar tuvo un congresista integrante de la comisión:

“...yo pienso que fue un error porque no permitió tener libertad. (...) Por eso la sugerencia fue que era mejor que no hubiera ninguna [bancada] que tuviera que ver con eso, pero se aplicó el sistema común del Congreso y se malogró (Testimonio de MC3).

El Reglamento del Congreso no contempla la posibilidad de excluir bancadas por su vinculación a los hechos investigados. En consecuencia, siempre es posible que sean parte de una comisión investigadora del Congreso personas involucradas en los hechos que ésta investiga.

CUADRO 7: CRITERIOS DE COMPOSICIÓN				
Nombre (abrev.)	Criterio de composición	Espacio de decisión	Fecha de creación	Fecha de aprobación de composición
Ancash	Pluralismo	No formal	27/03/2014	27/03/2014
Orellana	Pluralismo	No formal	19/06/2014	26/06/2014
Lava Jato	Proporcionalidad	Junta de Portavoces	01/10/2015	07/10/2015

Elaboración propia. Fuente: Congreso de la República del Perú (s/f) y entrevistas.

3.3.La designación de integrantes

De acuerdo al Reglamento del Congreso (Congreso de la República del Perú 2011) es el Presidente del Congreso el que propone al Pleno la relación de integrantes de las comisiones investigadoras. Más precisamente, es quien da lectura a las propuestas

de los voceros de los grupos parlamentarios, como se desprende del Diario de Debates y de los testimonios recogidos. No necesariamente la relación de integrantes se decide en la misma sesión en que se crea una comisión investigadora. Puede ocurrir, como en la comisión “Ancash”, que en la sesión en la que se debata la moción de creación de la comisión, se apruebe también la composición y la relación de integrantes. O, como en la comisión “Orellana”, que la composición y la relación de integrantes se decidió una semana después de la aprobación de la moción correspondiente. Un hecho llamativo, que puede dar cuenta de las presiones para retrasar la investigación del caso “Lava Jato”, es que en este caso pasaron veinte días entre la aprobación de la moción (1 de octubre) y la aprobación de la relación de integrantes de la comisión (21 de octubre). Como se verá más adelante, el tiempo puede ser uno de los mayores obstáculos en la labor de las comisiones investigadoras.

A partir de los testimonios recogidos y el Diario de Debates del Congreso, se evidencian cuatro criterios principales utilizados por los grupos parlamentarios para designar a sus representantes ante las comisiones investigadoras: 1) que quienes fueran a integrar comisiones investigadoras no tuvieran denuncias; 2) que tuvieran cierta especialización en las labores de fiscalización o experiencia previa en comisiones investigadoras; 3) que sean abogados; 4) que no hayan suscrito las mociones que daban origen a las comisiones. Sin embargo, se advierte que la decisión de designar integrantes no necesariamente (o no en todos los casos ni exclusivamente) responde a un cálculo político, pues en ésta suelen intervenir aspectos no racionales, casuales o contingentes.

Cabe mencionar que en muchas comisiones del periodo 2011-2016 hubo cambios de integrantes mientras estas desempeñaban sus funciones, lo cual se observa también en la comisión “Lava Jato”, donde hubo dos cambios: Daniel Abugattás fue reemplazado por Luis Llatas y Carmen Omonte por Modesto Julca. El primer cambio se debió a la súbita suspensión de Abugattás por el Pleno el jueves 13 de noviembre de 2015 (León 2015: A8; Testimonio de MC1). Con respecto al segundo cambio, Carmen Omonte afrontaba una denuncia en la Comisión de Ética, pero en una entrevista brindada al programa radial “No Hay Derecho” (2017), sostuvo que la separaron para que no vote a favor del informe del presidente de la comisión: “Pari iba a tener solo mi voto, íbamos a ser solo dos los que votáramos a favor del informe. Al final, Pari presentó el informe en minoría”. De hecho, Omonte fue retirada el 11 de mayo, poco

antes de que se vote el informe al interior de la comisión (Congreso de la República del Perú s/f.).

1) Con respecto al primer criterio, los grupos parlamentarios procuraron designar a congresistas cuya idoneidad para realizar labores de fiscalización no pudiera ser criticada. Para ello, buscaron congresistas sin denuncias ante la Comisión de Ética del parlamento, procesos judiciales abiertos o cuestionamientos que pudieran debilitar su capacidad fiscalizadora o restarle credibilidad a la comisión. De esa manera se iban reduciendo las opciones al interior de cada bancada, sobre todo con el transcurso del tiempo, considerando que hubo más de 300 denuncias ante la Comisión de Ética en el periodo 2011 – 2016, 18 de las cuales concluyeron en sanción (Quispe 2015).

Un entrevistado que se desempeñó como presidente de comisión señaló que “...esas comisiones tienen que ser llevadas de manera más seria, más prudente (...) los congresistas que tengan ‘rabo de paja’, no se metan a esas comisiones” (testimonio de PC2). Y agregó:

...es importante que los que integran una comisión investigadora de esta naturaleza no tengan denuncias en el Ministerio Público ni estén procesados (...) un congresista que esté procesado, jamás va a atreverse a cuestionar a un juez o a un fiscal en su actuación (Testimonio de PC2).

Preguntado sobre el motivo de su designación en más de una comisión investigadora, otro congresista entrevistado respondió: “...mi participación en el parlamento no ha generado temas mediáticos, no he estado involucrado en alguna sospecha” (testimonio MC1). Agregó que otro motivo pudo haber sido su formación de abogado y su “perfil bajo”. Otro entrevistado, en la misma línea argumentativa, señaló lo siguiente:

En el caso de nuestra bancada no hubo ningún inconveniente, porque ellos ya sabían más o menos quiénes podían participar. Solo se buscó de que no hubiera de parte de los participantes nada que pudieran cuestionarlo” (Testimonio de MC3).

2) Un entrevistado que trabajó como asesor en varias comisiones investigadoras observó que algunos congresistas integraban más de una comisión y que mientras habían congresistas que destacaban por su labor legislativa, otros lo hacían por su labor

fiscalizadora: “...pareciera como que hay congresistas que se especializan en el tema de control: control político, comisiones investigadoras” (Testimonio de I1).

En efecto, si se observan las características de los integrantes de la comisiones, se verá que con el tiempo hay mayor presencia de congresistas con experiencia previa en labores de investigación. En la comisión “Ancash”, que se crea en marzo de 2014, había tres integrantes con experiencia previa; en la comisión “Orellana” que se conforma tres meses después, también había tres, si se considera que Vicente Zeballos no había integrado previamente una comisión investigadora pero había presidido la Comisión de Fiscalización; pero en la comisión “Lava Jato” son seis los congresistas con experiencia previa. La única congresista que no contaba con dicha experiencia era Karina Beteta, quien había juramentado recientemente al cargo de Congresista de la República tras la expulsión de Alejandro Yovera (La República 2015a). Lo contradictorio de la designación de Beteta como integrante de la comisión es que diversos medios la habían vinculado al tráfico de drogas, razón por la cual la congresista Rosa Mavila, presidenta de la comisión que investigaba la relación entre los partidos políticos y el narcotráfico, anunció el mismo día de su juramentación que sería citada para que dé sus descargos (La República 2015b: 12). El criterio “racional” de designar congresistas que no tuvieran cuestionamientos parece haber sido ignorado y es probable que haya primado la profesión, pues Beteta es abogada.

3) Un tercer criterio se refiere a la profesión. Como señaló un congresista, al interior de las comisiones investigadoras existe una tensión entre los “legalistas” y los “políticos”. Las consecuencias de esta tensión se abordarán en el siguiente capítulo, por el momento bastará destacar que el “legalista” suele ser abogado de profesión, y que en las comisiones analizadas se observa un porcentaje importante de abogados entre sus integrantes. Como señaló el entrevistado MC1, la profesión podría haber sido un criterio de designación para algunos grupos parlamentarios. Como se observa en el Cuadro 7, la comisión “Ancash” es la más plural en cuanto a profesiones y solo hay dos abogados, pero en la comisión “Lava Jato” son cuatro y en la comisión “Orellana” son cinco. En estas dos últimas, es clara la predominancia de abogados. Es probable que los partidos hayan tenido más interés en designar a personas que pudieran cuestionar legalmente los procedimientos de investigación, es decir, que priorizaran el debido proceso por sobre las indagaciones. Sin embargo, es llamativo que no hubieran más entrevistados que destacaran su profesión como un criterio de designación.

4) Con respecto al cuarto criterio, el Reglamento del Congreso no establece prohibiciones, pero sí una recomendación sobre la designación de integrantes de comisiones investigadoras: “[a] fin de garantizar el debido proceso, se evitará que la integren quienes hayan solicitado su constitución” (Congreso de la República del Perú 2011: 115). Esta recomendación, como se verá, no se cumple en todos los casos. En términos generales, en el periodo 2011-2016 se evitó, en concordancia con el artículo 88° del Reglamento, que quienes presenten mociones para crear comisiones investigadoras integren las mismas, pero hubo arduos debates al respecto. Es ilustrativo el debate que se produjo en torno a la designación de Heriberto Benítez como miembro de la “Megacomisión”, ya que él era autor de una de las mociones (N° 72) que dio origen a dicha comisión (Congreso de la República del Perú 2014: 740-754). El debate duró dos sesiones y finalmente Benítez no formó parte de la comisión.

En el caso de la comisión “Orellana”, como se ha señalado, Víctor Andrés García Belaúnde fue uno de los principales promotores de que el Congreso investigue a Orellana Rengifo y, además, fue firmante de la Moción de Orden del Día 3324, que proponía que se otorgue facultades de comisión investigadora a la Comisión de Fiscalización y Contraloría (Congreso de la República del Perú s/f). Al igual que él, Teófilo Gamarra y Héctor Becerril, miembros de la Comisión de Fiscalización que firmaron la moción, fueron luego integrantes de la comisión investigadora. Al momento de dar lectura de los miembros ante el Pleno, nadie objetó la composición (Congreso de la República del Perú 2016b). Lo que sí se evitó es que García Belaúnde, que era quien tenía más conocimiento sobre los hechos a investigarse, presidiera la comisión, pues podría dar lugar a nulidades en el fuero judicial (Salazar 2014: A4).

CUADRO 8: INTEGRANTES DE LAS COMISIONES SELECCIONADAS

Nombre (abrev.)	Integrantes	Profesión	Experiencia previa en comisiones investigadoras (2006-2011)	Fecha de creación	Fecha de aprobación de integrantes
Ancash	Mesías Guevara	Ing. Electrónico	No	27/03/2014	27/03/2014
	Juan Pari	Ing. economista	Sí		
	Jesús Hurtado	Psicólogo	No		
	Mariano Portugal	Abogado	No		

	José León Rivera	Ing. agrónomo	Sí		
	Luis Galarreta	Abogado	No		
	Enrique Wong	Médico	Sí		
Orellana	Vicente Zeballos	Abogado	Com. de Fiscalización	19/06/2014	26/06/2014
	Teófilo Gamarra	Abogado	No		
	Héctor Becerril	Químico farmacéutico	Sí		
	Luis Galarreta	Abogado	Sí		
	Víctor García B.	Abogado	No		
	Wuilian Monterola	Abogado	No		
	Tito Valle	Ing. Mecánico	No		
Lava Jato	Juan Pari	Ing. economista	Sí	01/10/2015	21/10/2015
	Luis Llatas	Abogado	Sí		
	Karina Beteta	Abogado	No		
	Josué Gutiérrez	Abogado	Sí		
	Jesús Hurtado	Psicólogo	Sí		
	Modesto Julca	Contador	Sí		
	Mauricio Mulder	Abogado	Sí		

Elaboración propia. Fuente: Infogob (s/f) y Congreso de la República del Perú (s/f).

3.4. La elección del presidente de comisión

El caso del congresista Zeballos es un ejemplo de cómo presidir la Comisión de Fiscalización le dio cierta especialización, cierto perfil de fiscalizador. Tal como indica el Reglamento del Congreso, en la sesión de instalación de las comisiones se debe elegir a la Mesa Directiva (Presidente, Vicepresidente y Secretario). No existe ninguna pauta sobre qué criterios se deben seguir para elegir a los presidentes de las comisiones investigadoras. En el caso de las comisiones ordinarias se produce una distribución proporcional de presidencias, vicepresidencias y secretarías al inicio de cada periodo anual de sesiones, en función de las preferencias de las bancadas y los acuerdos políticos; pero esto no aplica a las comisiones especiales ni investigadoras (Congreso de la República del Perú 2011).

No se ha podido extraer de las entrevistas realizadas un criterio claro de elección de los presidentes de comisión. Esto puede deberse a una ausencia de elección racional

ya que, aunque entren en juego intereses y correlaciones de fuerzas, también lo hacen las simpatías personales, ciertos apoyos circunstanciales y hasta el poco interés de algunos de los integrantes de asumir un cargo directivo. Esto contrasta con los enfoques que suelen primar en las ciencias políticas que buscan la racionalidad en las decisiones. Al respecto, es ilustrativo que al preguntar a los presidentes de comisión sobre los criterios utilizados para su elección, estos tuvieron que recurrir a interpretaciones:

...nos fuimos a una elección y en esa elección el pleno de la comisión me dieron la confianza para yo presidirla (...) hubo un consenso y creo yo que porque confiaron en que íbamos a hacer un trabajo transparente y profesional, y eso creo que les llevó para me designen como presidente de la comisión (Testimonio de Mesías Guevara).

...yo presidía la comisión de fiscalización y, si bien me habían voceado para integrar la comisión “Orellana”, yo sé lo delicado en cuanto a responsabilidades que tiene una comisión. Yo estaba de viaje, en Ayacucho con precisión, y se instaló en mi ausencia la comisión y me eligieron presidente (Testimonio de Vicente Zeballos).

Con respecto al presidente de la comisión “Lava Jato”, es relevante señalar que antes de asumir la presidencia había integrado la llamada “Megacomisión” y la comisión “Ancash”, por lo cual se puede afirmar que tenía experiencia en las labores de fiscalización. Asimismo, no formaba parte de los grupos parlamentarios cuyos líderes habían sido vinculados a casos de corrupción.

Como se ha visto en relación a la composición de las comisiones investigadoras y la elección de los presidentes de las mismas, los propios protagonistas identifican una serie de criterios pero también recurren a la interpretación y la suposición, lo cual parece indicar que la búsqueda de la racionalidad en estas decisiones es un ejercicio *a posteriori*. Por tanto, habría que darle una mayor importancia a los elementos no racionales que intervienen en este tipo de decisiones.

4. LOS OBSTÁCULOS EN EL DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA

A partir de las entrevistas realizadas se han identificado diferentes tipos de obstáculos en las investigaciones parlamentarias, que se han clasificado según su relación con: el tiempo; los recursos humanos y logísticos; la obtención de información; los vacíos en el Reglamento; las tensiones internas; y las tensiones con el sistema de justicia.

CUADRO 9: OBSTÁCULOS EN LA INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA	
Obstáculo identificado	Situación concreta en que se manifiesta
Tiempo	Labores adicionales de los congresistas
	Demoras burocráticas
	Amplitud del objeto de estudio
	Juego político de los integrantes
Recursos humanos y logísticos	Contratación e idoneidad del equipo técnico
	Ausencia de especialistas de planta
	Falta de presupuesto para viajes y/o estudios especializados
Obtención de información	Información insuficiente o no procesada
	Ocultamiento de información
	Trabas del gobierno en funciones
Vacíos en el Reglamento	Aplicación de apremios judiciales
	El debido proceso
Tensiones internas	Intereses diversos en los temas investigados
	Diferencias entre “legalistas” y “políticos”
Tensiones con el sistema de justicia	Falta de entendimiento sobre competencias y funciones
	Acciones judiciales contra las comisiones investigadoras
	Investigaciones contra miembros del sistema de justicia

Elaboración propia. Fuente: entrevistas.

Como se observa en el Cuadro 9, hay situaciones concretas en las que se manifiestan los diferentes tipos de obstáculos. Para fines expositivos se han separado los obstáculos, pero estos pueden presentarse en diferentes combinaciones, como se evidencia en los testimonios. Principalmente el tiempo, que ha sido identificado como un problema específico, termina siendo transversal, pues muchos de los obstáculos que se abordarán en este capítulo tienen entre sus consecuencias que se agote el tiempo

otorgado por el Pleno a las comisiones. El presente capítulo abordará cada uno de estos obstáculos, identificados por los mismos actores (congresistas miembros de comisiones e integrantes de equipos técnicos), dando cuenta de las situaciones concretas en las que se manifiestan.

4.1.El tiempo

Las comisiones investigadoras afrontan siempre las limitaciones del tiempo. Las Mociones de Orden del Día para la creación de las comisiones incluyen el plazo que se solicitará al Pleno y es éste el que decidirá si lo acepta o lo modifica (Congreso de la República del Perú 2011). La evidencia muestra que el plazo fijado por el Pleno siempre resulta insuficiente. En las tres comisiones seleccionadas, se solicitó ampliación de plazo al Pleno: la comisión “Ancash” tuvo 180 días hábiles para realizar su labor y finalizado el plazo solicitó 180 días hábiles adicionales; la comisión “Orellana” tuvo 180 días hábiles y solicitó 120 días adicionales; la comisión “Lava Jato” tuvo 120 días hábiles y solicitó una ampliación de 60 días, pero el Pleno acordó darle 30 (Congreso de la República del Perú 2016d; Congreso de la República del Perú s/f).

Las limitaciones del tiempo se manifiestan de diferentes maneras: en relación a las labores adicionales de los congresistas, a las demoras burocráticas (al interior del Congreso y en los pedidos de información a entidades públicas), a la amplitud del objeto de estudio y al juego político de los integrantes. En relación a la primera forma, por labores adicionales se hace referencia principalmente al trabajo en otras comisiones. El Reglamento de 1853, que con pequeñas modificaciones estuvo vigente hasta 1988, establecía que ningún diputado podía integrar más de dos comisiones y que los presidentes de comisión no podían integrar otras comisiones (Congreso de la República del Perú 1872). El Reglamento de 1956, que mantenía la misma redacción de 1853 con respecto a la conformación de las comisiones, indica que en la práctica los diputados integraban más de dos comisiones. Es decir, no se cumplía la disposición reglamentaria respectiva (Congreso de la República del Perú 1956). Actualmente, según el artículo 34 del Reglamento:

La distribución de los 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 (Congreso de la República del Perú 2011: 44-45).

Por otro lado, las comisiones investigadoras suelen tener en promedio más sesiones que las ordinarias, que sesionan solo una vez por semana:

...la cantidad de tiempo que le hemos dado a las comisiones investigadoras ha sido un montón. O sea, la cantidad de sesiones (...) ha superado las sesiones que hemos tenido por comisiones ordinarias (Testimonio de MC2).

Además, según el Reglamento, “[n]o se suspenden las facultades, actividades y plazos de las Comisiones de Investigación durante el receso parlamentario” (Congreso de la República del Perú 2011: 121), mientras que las comisiones ordinarias sí dejan de sesionar. A los congresistas entrevistados se les preguntó si habían integrado otras comisiones mientras formaban parte de una comisión investigadora y si esto dificultó o no su labor. Algunas de las respuestas fueron las siguientes:

...yo creo que [integrar otras comisiones] sí genera una incomodidad en el tiempo para las personas que van a integrar esas comisiones [de investigación]. A veces se les recarga de tareas y esto no permite profundizarse, meterse en un caso cien por ciento (Testimonio de MC4).

...creo que una investigación de estas condiciones y cualidades, y sobre todo cuando se trata de casos emblemáticos, debería requerirse necesariamente una dedicación exclusiva. O Sea, es muy absorbente (Testimonio de PC3).

Otro obstáculo relacionado al tiempo es el de las demoras burocráticas, tanto para iniciar las labores de la comisión como en la entrega de información de las entidades públicas. Con respecto a los recursos humanos y logísticos que requería la comisión para funcionar adecuadamente, un congresista respondió: “...después de cierto tiempo ya te dotaban [de recursos], pero ya pues el tiempo te había arrinconado prácticamente. Entonces no se tenía el tiempo suficiente” (Testimonio MC1). En cuanto a la demora en las entidades públicas para responder a pedidos de información, diferentes entrevistados sugirieron que ésta podía ser intencional, ya que los funcionarios encargados de dar respuesta a las solicitudes podrían estar involucrados en los hechos investigados:

Algún gran obstáculo que siempre va a haber en el Congreso (...) es el recibir la información de otras instancias. (...) lamentablemente se

demora mucho la entrega de la información y hay que tener en cuenta que una comisión tiene un tiempo perentorio. Entonces, hay muchos que astutamente juegan con ese tiempo perentorio y demoran en entregar la información (Testimonio de PC2)

Como señaló un miembro del equipo técnico de la comisión “Lava Jato”, hay información que llega al Congreso incluso cuando ya finalizó el plazo otorgado por el pleno a la comisión investigadora:

Pari presentó su informe final (...) pero con mucho sufrimiento porque no había mucho tiempo, y la información seguía llegando, las cuentas seguían, seguíamos levantando cuentas. No hubo tiempo, la verdad no hubo tiempo (Testimonio de I2).

La demora en la información, la negativa de algunas personas a declarar ante la comisión, la falta de apoyo del Poder Judicial para resolver favorablemente ciertos apremios —sobre este punto se volverá más adelante—, generan circunstancias externas a la comisión que inciden en que se agote el tiempo otorgado por el Pleno:

...corremos contra el tiempo. El Pleno del Congreso le da un plazo determinado y no resulta serio ni prudente estar pidiendo ampliación tras ampliación, y no se toma en cuenta estas circunstancias que (...) dependen de factores externos a la propia comisión (Testimonio de PC3)

En ocasiones, los plazos que se solicitan al pleno no se condicen con la magnitud de los temas a investigar: “el mandato que se les da a las comisiones es imposible de cumplir. [Es] muy amplio para los plazos que se tienen” (Testimonio de I1). Esto puede deberse a un problema para acotar el objeto de estudio desde la formulación de la Moción de Orden del Día o al momento en el que surge la necesidad de crear una comisión investigadora. En el caso de la comisión “Lava Jato” podría tratarse de ambas causas, pues el escándalo de corrupción captó el interés de los principales medios de comunicación recién hacia finales del año 2015, a menos de un año que termine el periodo parlamentario, y abarcaba a varios gobiernos. Sobre este caso específico, un asesor afirmó que:

...el único problema era el tiempo, porque el periodo de investigación era bastante amplio, abarcaba tres periodos, estamos hablando casi de quince

años y los proyectos tenían montos considerables. O sea, mucho dinero, poco tiempo” (Testimonio de I9).

Finalmente, los propios integrantes de las comisiones pueden utilizar el tiempo de acuerdo a sus intereses. Se ha identificado diferentes formas en que esto puede ocurrir: buscando que los debates se prolonguen, no asistiendo a las sesiones para que no haya quórum o pidiendo que se posterguen las votaciones:

Según ellos [algunos miembros de la comisión], se estaba aprobando muy rápido [el informe final], no había habido el debate suficiente, y yo creo que lo ellos querían era retrasarnos, nosotros jugábamos con el tiempo en contra. Los tiempos de una comisión investigadora nunca son suficientes (Testimonio de PC1).

Esta manera de “jugar con el tiempo”, puede darse no solo al interior de la comisión investigadora, sino también cuando esta ha finalizado sus labores y debe sustentar su informe final ante el Pleno. El caso de la comisión “Lava Jato” constituye un claro ejemplo de esto: el 31 de mayo de 2016 se produjo la votación del informe final al interior de la comisión y, al no haber consenso, se presentaron dos informes en minoría y un informe en mayoría (RPP 2016). A partir de ese momento, los informes ya podían ser discutidos en el Pleno del Congreso, pero fueron programados recién para la sesión de Pleno del 16 de junio y no se llegaron a discutir, pues se trataba de la sesión de clausura del periodo legislativo. De acuerdo al testimonio de un informante, el presidente de la comisión había insistido a la Mesa Directiva para que el informe se debata en el penúltimo pleno de la legislatura, pero los demás integrantes argumentaron que no estaban preparados para sustentar sus informes:

...al final fue triste la escena porque ni siquiera lo dejaron hablar al congresista Pari, fue el último día (...) Era un engañamuchachos total, para mí, promovido directamente por Iberico. Porque él pudo haber ordenado que se debata al informe (...) diciendo “oigan, han tenido tiempo para prepararse, no se pasen”, y no lo hizo” (Testimonio de I2).

4.2.Los recursos humanos y logísticos

Para los fines de la presente investigación, por recursos humanos se hace referencia a los equipos técnicos y al soporte profesional que pueda brindar el

parlamento; mientras que por recursos logísticos se entiende principalmente la disponibilidad de presupuesto para llevar adelante las investigaciones, lo cual incluye la posibilidad de contratar peritajes, valorizaciones, software especializado, entre otros. Además de los retrasos que puedan haber existido en la dotación de recursos humanos y logísticos, hay casos en los que éstos han sido considerados insuficientes, lo cual ha constituido una dificultad o un obstáculo a las investigaciones.

a) Recursos humanos

Con respecto a las facilidades para contratar a los miembros de los equipos técnicos, las opiniones de los entrevistados, particularmente en el caso de la comisión “Lava Jato”, estuvieron divididas. Dos entrevistados que integraron la comisión señalaron que:

...a la comisión investigadora [Lava Jato], y me consta por otras comisiones en las que he estado, se le dio todas las facilidades, todas las facilidades: asesor para cada uno de los Congresistas miembros de la comisión.” (Testimonio de MC2).

...la comisión [Lava Jato] contó con todos los recursos necesarios, con el personal técnico, con el personal de apoyo, con el tema económico, entiendo, para poder llevar a cabo estas investigaciones” (Testimonio de MC4).

Sin embargo, un tercer entrevistado, señaló que:

...en el caso de Ancash sí, en el caso de Lava Jato no (...) probablemente la política del nuevo presidente [del Congreso, Luis Iberico,] era tratar de no gastar recursos así nomás. (...) Inclusive, al principio no nos dieron ni siquiera un asesor a cada uno” (Testimonio de MC3).

Un hecho relevante, es que los dos primeros entrevistados votaron en contra del informe final presentado por el presidente de la comisión y presentaron un informe alternativo, y el tercero se abstuvo y presentó un tercer informe. Si bien ninguno de los tres estuvo a favor del informe del presidente, sus intereses no eran exactamente los mismos, pues los dos primeros representaban a partidos cuyos gobiernos venían siendo investigados, mientras el tercero no.

Otro obstáculo identificado, en relación a los recursos humanos, es que el Congreso no cuenta con especialistas de planta —es decir, funcionarios estables del servicio parlamentario— que puedan ser asignados y dar soporte a las comisiones investigadoras.

Cabe agregar que al interior de los equipos técnicos también hay tensiones, producto de diferentes intereses, capacidades y niveles de compromiso con la investigación. Como se verá en el siguiente capítulo, los miembros del equipo técnico afrontan diversas formas de presión, sienten temor por las posibles represalias de las personas investigadas, y esto ahonda en la tensión al interior del equipo. Diferentes testimonios de asesores coinciden en las deficiencias de los equipos técnicos:

No se contrata a la gente idónea en las comisiones investigadoras. (...) Lo que he podido notar es que se recicla gente y muchas de esas personas no investigan. Son cargos que se dan porque se conocen entre ellos, ya sea asesores de congresistas, no solo el Presidente de la comisión, sino hablo en general de los congresistas que forman también la comisión. (...) El asesor principal nunca funcionó como asesor principal (...) presentó un trabajo mediocre, paupérrimo... (Testimonio de I2).

...el personal o el equipo técnico no estaba tan bien seleccionado, porque eran pocos los profesionales que tenían experiencia en investigación, otros no tenían casi ninguna experiencia, no aportaron mucho a la investigación. Ese también fue otro problema, porque los profesionales que sí tenían experiencia o que estaban preparados, han tenido que redoblar esfuerzos, hacer el trabajo de los que prácticamente no estaban en concordancia con la investigación (Testimonio de I6).

b) Recursos logísticos

Los presidentes de comisiones, en coordinación con los miembros, pueden solicitar la contratación de profesionales para que integren el equipo técnico, pero tienen dificultades para contratar peritajes, valorizaciones, tasaciones, etc., que pueden ser de gran utilidad para investigar casos de corrupción:

...un cuello de botella que tienen las comisiones investigadoras. Primero, no se tiene la logística-operativa. Si bien nos dan la potestad de contratar, por lo general se contratan abogados. Pero en este caso, por ejemplo, el Parlamento no tiene un área que nos apoye de manera especializada en el área financiera, en el área contable. (...) Quisimos hacer una valorización de los bienes que había obtenido de manera irregular Rodolfo Orellana Rengifo y su red (...) se hicieron algunas fichas iniciales para ver más o

menos a cuánto ascendían los costos, bordeaban el millón de soles, eran inalcanzables. Entonces, lamentablemente no pudimos insistir en ello (Testimonio de PC3).

Estos gastos pueden ser necesarios, pero son percibidos como excesivos. No solo los presidentes del Congreso optan por rechazarlos para evitar críticas, sino también los propios congresistas de las comisiones investigadoras: “me hubiera gustado tener, por ejemplo, peritos, poder incluso realizar algún viaje para buscar cuentas en el extranjero, pero era ya muy difícil” (Testimonio de PC1).

En el caso de la comisión “Lava Jato”, los integrantes consideraron que era necesario que un equipo viaje a Brasil a recoger testimonios de las personas involucradas en los hechos investigados y, sobre todo, a entrevistarse con los encargados de la investigación fiscal para obtener la información relacionada al Perú. Las comisiones no cuentan con un presupuesto propio y debe ser solicitado a la Presidencia del Congreso, pero en este caso varios entrevistados relatan trabas o dificultades para llevar a cabo dicho viaje. De acuerdo a un entrevistado, el Presidente del Congreso no quiso aprobar los viajes. Aunque finalmente sí viajaron al Brasil el presidente de la comisión y una asesora, suelen haber restricciones a este tipo de gastos, sobre todo como una reacción de los parlamentarios a las críticas: “las comisiones están mal vistas porque dicen ‘no, para qué sirve, es un gasto, es un gasto de dinero, de presupuesto y no llegan a nada’” (Testimonio de I6).

4.3.La obtención de información

Ya se ha visto el retraso en la obtención de información como un problema que afecta al tiempo de funciones de las comisiones. En este acápite se verá como un obstáculo que expresa la debilidad institucional del Estado. La información proveniente de las entidades públicas es una de las principales fuentes que tienen las comisiones investigadoras para realizar su labor, pero ésta no siempre se entrega de manera adecuada y en ocasiones puede ser irrelevante o sin el grado suficiente de procesamiento:

[Las entidades del Estado] envían una serie de [información] superficial, no trascendente, en la que para encontrar algo tienes que gastar mucho tiempo. Entonces, tú preguntas por un tema específico y te mandan 20 cajas del tema, es como decirte “no hagas nada”, porque tienes que bucear (Testimonio de I5).

Incluso, a pesar de la obligación que tiene el funcionario público de dar respuesta a los pedidos de información del Congreso de la República, las respuestas pueden depender de los “contactos personales” que tengan los miembros de la comisión o del equipo técnico. Es decir, no bastaba con una comunicación formal, se debía recurrir a procedimientos informales para garantizar que las solicitudes fueran atendidas:

[Se encontró dificultades en] la obtención de la información de parte de los ministerios. Sin embargo, se logró romper ese bloque duro que había de parte de los trabajadores de los ministerios, tal vez por la amistad que se tenía con algunas personas que trabajaban ahí (Testimonio de I4).

Varios entrevistados señalaron que esta dificultad que tienen las comisiones se debe a que las investigaciones pueden involucrar a los mismos funcionarios que deben dar respuesta a los pedidos de información. Como señaló un asesor de comisión, quien recibía los pedidos de información “era la propia gente que iba a ser investigada, la que seguía trabajando ahí, no quisieron dar los documentos” (Testimonio de I4). Otro asesor, de manera similar, sostuvo que podría existir la voluntad de algunos funcionarios de ocultar información:

La primera dificultad era que los funcionarios, ya sea de los ministerios, no entregaban la información, ocultaban la información, no sé si era de una forma sospechosa (...) Los ministerios donde tenían información básica, por ejemplo Ministerio de energía y minas, de transportes, el caso del municipio de Lima, donde habían dos proyectos que estábamos analizando, los gobiernos regionales, eran los que tenían que proveer la información y eran los primeros en retrasar y en otros casos negar (Testimonio de I9).

Aun cuando un funcionario no ha incurrido en actos de corrupción, un pedido de información puede generarle incomodidad o temor:

...a la administración pública, en general, no les gustan las comisiones investigadoras, porque los llaman a declarar, les piden información. Entonces como que ven una oportunidad en la que pueden exponerse públicamente sus deficiencias” (Testimonio de I8).

Finalmente, las trabas en la obtención de información pueden ser mayores si es que se investiga a un gobierno en funciones. En el caso de la comisión “Lava Jato”, un asesor que integró el equipo técnico de diferentes comisiones, señaló que:

...los pedidos de información no fueron entregados a tiempo, hemos tenido problemas prácticamente porque se estaba investigando al gobierno [de Ollanta Humala], a la gestión actual de ese momento, entonces habían muchos, muchos conflictos, no podíamos recibir la información o la información que se recibía era incompleta (Testimonio de I6).

Las comisiones “Ancash” y “Orellana” podían obtener información de entidades públicas y de las citaciones a las personas involucradas. Sus investigaciones no involucraban al gobierno en funciones y, aunque con retrasos, recibían la información que solicitaban. Pero la comisión “Lava Jato” tuvo un problema adicional: la información más relevante provenía del sistema de justicia. El Poder Judicial no tiene la obligación de compartir su información con el Congreso de la República. En concordancia con la separación de poderes establecida en la Constitución y la legislación vigente, el Reglamento del Congreso establece en su artículo 87°, que los congresistas pueden solicitar información a cualquier entidad pública, pero que dicha atribución no comprende los procesos judiciales en trámite, salvo que el juez o el fiscal acceda, bajo su responsabilidad, a brindarla (Congreso de la República del Perú 2011). La comisión “Lava Jato” realizó una serie de trámites burocráticos pero no logró obtener información del Ministerio Público del Perú ni tampoco de su homólogo en Brasil. Este problema se abordará con mayor detalle en la sección referida a las tensiones con el sistema de justicia.

4.4. Vacíos en el Reglamento

En términos generales, los entrevistados coinciden en que existen vacíos en el Reglamento que se relacionan a: a) la aplicación de apremios judiciales; y b) los procedimientos del debido proceso. Estos abren la posibilidad de un abanico de interpretaciones según los intereses de los parlamentarios, con lo cual se convierten en una fuente de tensiones: "...el Reglamento tiene una serie de vacíos legales y se presta para hacerle una serie de interpretaciones de acuerdo a los intereses de quienes son investigados y tienen su representante en el parlamento (Testimonio de MC1).

a) *La aplicación de apremios judiciales*

Por apremios judiciales nos referimos a todas aquellas potestades propias del Poder Judicial, que la Constitución y la ley otorgan al Congreso de la República (específicamente, a las comisiones investigadoras). Comprende la facultad de citar de grado o fuerza a un ciudadano que se niegue a comparecer ante una comisión investigadora, y el allanamiento de domicilios o locales para incautar documentación. En ambos casos la solicitud se tramita ante el Poder Judicial (Congreso de la República del Perú 2011). Lo que no indica el reglamento ni alguna norma interna del Congreso es cómo formular tal solicitud y cómo proceder en caso de que el juez la rechace.

La Constitución de 1979 recoge el texto constitucional de 1933 sobre la obligatoriedad de los funcionarios de entregar información a las comisiones investigadoras, pero se agrega que para dicho fin, el Congreso cuenta con los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial (Constitución Política del Perú 1933; 1979). Los apremios judiciales han generado una serie de controversias en el trabajo de las comisiones investigadoras, pues desde el punto de vista de los congresistas entrevistados, el Reglamento no señala un procedimiento que garantice que el Poder Judicial apruebe la solicitud de la comisión:

...si un investigado no va a declarar, la comisión puede acordar, a través de un juez, de grado o fuerza traerlo. Y los jueces eran muy exquisitos, muy exigentes (...) eso no ayudaba en la investigación (Testimonio de PC3).

En la comisión “Ancash” se presentó una circunstancia aparentemente inédita: se aprobó citar a varios jueces, incluido un Juez Supremo, y estos se negaron a asistir. Ante la negativa se aprobó citar de grado o fuerza pero la solicitud debía ser aprobada por el mismo Poder Judicial: “...detrás de esa negativa hubo (...) un espíritu de cuerpo del Poder Judicial, que incluso tomaron una decisión colegiada y el acuerdo de que ningún juez vaya a la Comisión” (Testimonio de PC2). El mismo caso fue referido por otro congresista:

Yo encuentro fallas en el Reglamento. (...) Si bien es cierto que existe el apremio de grado o fuerza, hay normas que podría ser que no valide este acuerdo. Viene de los propios jueces supremos. Se dio el caso, no fueron algunos jueces supremos... (Testimonio de MC2).

Durante el periodo 2011-2016 no se han presentado casos en que las comisiones investigadoras soliciten allanamiento e incautación de documentos, salvo en el caso de la comisión de educación, que contaba con facultades de comisión investigadora otorgadas por el Pleno para investigar los sueldos en la Universidad Inca Garcilaso de la Vega, y solicitó el allanamiento de documentación financiera ante la negativa del Rector de entregarla a la comisión, pero la jueza a cargo del 33 Juzgado Penal de Lima la denegó. Cabe agregar que dicha jueza era docente de la universidad investigada (Patriau 2014).

b) El debido proceso

Las comisiones investigadoras del periodo analizado están claramente marcadas por la Sentencia del Tribunal Constitucional (2012) del expediente 00156-2012-PHC/TC, conocido como el caso “Tineo Cabrera”, que puso en cuestión la forma en que las comisiones de investigación citan a funcionarios o ciudadanos a comparecer, solicitan información protegida constitucionalmente (secreto bancario y reserva tributaria) y garantizan el derecho de defensa. En conversación con Delgado Guembes, experto en derecho parlamentario, este señaló que el debido proceso nunca había generado controversias en la historia del Parlamento, pues se consideraba que éste tenía sus propios procedimientos y no tenía función jurisdiccional. Las controversias se inician —siguiendo a Delgado Guembes— cuando en la década de 1980 ingresa la “doctrina de los derechos humanos” y cuando en 1991 Alan García Pérez solicitó derecho de defensa y se presentó con un abogado ante la acusación constitucional seguida en su contra. En ese momento “aparece un sujeto privado que ocupa un rol público y el sujeto público exige derechos privados”. El Reglamento del Congreso contiene en su artículo 88° una serie de criterios sobre el debido proceso, que no fueron considerados como suficientes por el Tribunal Constitucional en una sentencia cuestionada por diferentes entrevistados:

...la sentencia Tineo Cabrera, no tenía efectos vinculantes, era un tema referencial. Incluso ahí conmina, en esa sentencia, para que el Reglamento haga las modificaciones. Y bueno, lamentablemente, esos resquicios, esos criterios de conciencia, dejan que se generen situaciones y nunca una investigación sigue su curso como tal y el tema de impunidad está ahí (Testimonio de MC1).

...la sentencia debía tratar sobre una acusación constitucional, y la acusación constitucional la ve la sub-comisión de acusaciones constitucionales, y no la comisión investigadora. Pero, me pareció que había un interés político del Tribunal Constitucional, en ese momento controlado por el APRA, para ponerle una serie de trabas a la comisión investigadora (Testimonio de PC1).

A partir de ese momento se volvió frecuente la discusión sobre si una comisión investigadora del Parlamento debía adecuarse o no a los procedimientos judiciales:

...me parece a mí que es un gran vacío en el Reglamento el tema de que el debido proceso o procedimiento, deba adecuarse realmente a la naturaleza de una investigación parlamentaria que no es ni Fiscalía, ni Poder Judicial, ni mucho menos un órgano administrativo (Testimonio de I3).

Las reglas del debido proceso sí se aplican en sede parlamentaria, claro que en un tono menor al que corresponde en sede judicial. Pero es un tema que no todos los parlamentarios entienden y tampoco el personal de planta del Congreso (Testimonio de I8).

La Sentencia del Tribunal Constitucional cuestionó que el Congreso elaborara cartas de citación con poco detalle sobre los hechos investigados, aduciendo que el inculpado tiene derecho a una comunicación previa y detallada de los hechos que se le imputan, aunque aclarando que el “contenido de la notificación variará de acuerdo al avance de las investigaciones” (Tribunal Constitucional 2012: Fundamento 18). Asimismo, cuestionó que no se especifique al citado si debía comparecer en calidad de testigo o de investigado. De acuerdo a un informante, tal distinción no había formado parte de la práctica parlamentaria, con la única excepción de la investigación contra “Alejandro Toledo en el periodo 2006-2011, [que] se le puso como investigado para generar un efecto político” (Testimonio de I10).

Esta controversia llevó a que diferentes congresistas y asesores de comisiones investigadoras consideraran que el Reglamento contenía vacíos con respecto a las citaciones:

...falta, totalmente, la reglamentación de los procedimientos de investigación en el Congreso, donde debe establecerse cómo se cita, en calidad de qué se cita, sin que esto signifique que tenga que copiarse exactamente los procedimientos jurisdiccionales (Testimonio de I7).

...el reglamento no te indica en ningún momento que tienes que pasar por dos etapas, no es un proceso judicial. Probablemente por algún orden lo han querido hacer en alguna comisión, pero no necesariamente el procedimiento de investigación parlamentaria tiene que ser así (Testimonio de I1)

Otro segundo dilema era, por ejemplo, que inclusive llegó a una acción jurisdiccional, era la calidad de la persona que es convocada. Nosotros la calificamos en nuestra comisión como “investigado”, en todo momento (Testimonio de PC3).

...yo creo que lo que hace falta es un procedimiento preestablecido en donde las personas que van a ser investigadas puedan saber exactamente las reglas de juego en las que se encuentran, en las que van a ser sometidos (Testimonio de MC4).

Finalmente, se han dado casos en los que los investigados buscan convertir las sesiones de las comisiones en audiencias del Poder Judicial. Para ello invocan una serie de procedimientos y prácticas que son ajenas al quehacer parlamentario:

...se viene de una práctica en la que, en verdad, poco o nada del debido proceso se ha desarrollado a nivel parlamentario [y] se puede estar ante la siguiente situación: en que los invitados o investigados, conocedores en el manejo del derecho, asesorados por sus abogados, impiden un adecuado trabajo de la comisión, porque además caen en exquisiteces y en absurdos supuestamente legales... (Testimonio de I8).

Un claro ejemplo de esta situación es relatado por un presidente de comisión:

...cuando convocábamos a un testigo, los abogados del investigado querían participar de la declaración del testigo. Entonces, en este caso el Reglamento no dice nada, y discrecionalmente decidimos por no, por la no presencia del abogado (PC3).

Como se aprecia en los testimonios, en muchos casos no se trata exactamente de vacíos reglamentarios, sino de la ausencia de protocolos para llevar adelante las investigaciones y pautas o formatos para estandarizar la aplicación de los apremios judiciales. Más que vacíos, podrían verse como el producto de la controversia entre el

Tribunal Constitucional y el Congreso de la República originado por la Sentencia “Tineo Cabrera” —cuya obligatoriedad fue rechazada por la Comisión de Constitución y Reglamento (2014) en una opinión consultiva—. Esta, a su vez, revela una tensión con el sistema de justicia, pues, como ha señalado Eguiguren (1987: 148), “existen diversos aspectos polémicos en torno a los alcances de la competencia, atribuciones y actuación de las comisiones investigadoras”. Por otro lado, están los espacios llenados por la “práctica parlamentaria”, en los que las interpretaciones están atravesadas por correlaciones de fuerza. Dicha práctica, en vez de ser considerada un problema, puede ser entendida como parte del Derecho Parlamentario:

Es indudable, entonces, la importancia de las *prácticas parlamentarias* como conjunto de elementos indispensables en el estudio del Derecho Parlamentario, por lo que sería un error considerar al Reglamento como única fuente interna de Derecho Parlamentario (Lindembert 2012: 125)

A diferencia de lo que ocurría en 1909, cuando el Congreso nombró una Comisión Mixta Legislativa encargada de la Reforma del Reglamento Interior de las Cámaras (Congreso de la República del Perú 1913), y de los grandes contrastes entre el Reglamento y su aplicación tal como se revelan en el Reglamento de 1956, en la actualidad hay muy pocos aspectos del proceso de investigación no abordados por el Reglamento. La distancia entre éste y la “práctica parlamentaria” es, sin duda, mucho menor, aunque siga existiendo la percepción contraria. El problema no parece ser que el Reglamento no contenga el suficiente detalle, sino que siempre hay espacio para que la ley se interprete en el marco de situaciones y correlaciones de fuerzas específicas.

4.5. Tensiones internas

Las tensiones al interior de las comisiones investigadoras pueden constituir un gran obstáculo para que éstas cumplan sus objetivos en el tiempo establecido. Se han identificado dos tipos de tensiones: aquellas que son producto de intereses diferentes en relación a las personas o hechos investigados y aquellas propias de las distintas formaciones profesionales. Ambas se presentan tanto entre los integrantes de las comisiones como entre los miembros de los equipos técnicos.

Las tensiones internas se enmarcan en correlaciones de fuerzas que responden a intereses específicos, los cuales se manifiestan con mayor claridad en momentos de conflicto. Por ejemplo, al momento de decidir que se cite a una persona determinada

para que declare ante la comisión o que pase a la condición de investigado, o al momento de votar por el informe final de la comisión. En dichos momentos se han identificado una serie de estrategias: dejar sin quórum a la comisión, evitar que se produzca una determinada votación, entre otras.

Como señaló un informante, “muchas veces [los congresistas] trataban de boicotear con su inasistencia porque hubo sesiones que se hicieron solamente con el Presidente (Testimonio de I4). En el caso de la comisión Lava Jato, un asesor señaló lo siguiente:

Era evidente que había una cierta concertación de intereses entre ellos. Porque cuando se trataba, por decir, de tocar a los titulares, a los jefes de Estado, ahí había un blindaje, en todos de todos lados. Había un blindaje o simplemente si había una votación, qué hacer, o uno de ellos se abstenía o se retiraba, se salía (Testimonio de I6).

Hay tensiones entre quienes, siguiendo las palabras de un entrevistado, asumen una posición “legalista” y quienes asumen una postura “política”. Se trata de tendencias acerca de qué se prioriza al momento de investigar: los hechos, constituyan o no delitos o infracciones constitucionales; o los procedimientos, centrándose en el debido proceso y mencionando hechos sólo cuando se ajusten a algún tipo penal. Estas tendencias legalistas suelen presentarse entre los abogados, aunque no necesariamente en todos los casos. Como señaló un congresista:

Hay tendencias legalistas, una tendencia que defiende el Reglamento y la Ley a rajatabla y no le importa el criterio político que a veces marca la pauta de una investigación en el Congreso. (...) Entonces legalistas así son una tendencia, como hay otros que son una tendencia netamente política, que no les importa la ley ni nada. Y es difícil conciliar eso (Testimonio de MC2).

Hemos visto en el capítulo anterior, que en las comisiones investigadoras hay una presencia importante de abogados. Así, tenemos el caso de las comisiones “Orellana” y “Lava Jato”, en las cuales predominaban los abogados. Para algunos entrevistados, tanto congresistas como miembros del equipo técnico, el hecho de que las comisiones investigadoras no estén integradas exclusivamente por abogados podría constituir una debilidad de las mismas:

Muchas de las comisiones investigadoras tienen limitaciones porque ni los integrantes ni algunos miembros (...) mejor dicho, no todos los miembros tienen una formación procesal y quizás eso influye en la transgresión al debido proceso (Testimonio de MC4).

Entre “legalistas” y “políticos” abundan las críticas mutuas. Se tienen, por ejemplo, opiniones de abogados como la siguiente: “...las reglas del debido proceso en la comisión investigadora, como que no estaban muy presentes. Ese es un tema que quien viene del derecho lo nota desde el primer día” (Testimonio de I8). Y del otro lado, se critica que los abogados trasladen su práctica a una instancia política como el Congreso: “...un abogado que no trabaja en el Congreso, suele trasladar lo que conoce, que es el Poder Judicial, a una comisión investigadora que es una comisión política que no tiene ese sentido (Testimonio de I5).

Esta tensión también se ha identificado en los debates en el Pleno. Hay parlamentarios que destacan su formación de abogados para cuestionar los procedimientos empleados por las comisiones investigadoras o sus informes finales. Asimismo, algunos parlamentarios han buscado descalificar a los miembros de las comisiones por no ser abogados. Por ejemplo, durante la sustentación del Informe en Minoría de la comisión “Ancash”, Mariano Portugal —que argumentó que la comisión no había respetado el debido proceso— hizo varias referencias a la profesión de los integrantes. Resaltó que el presidente de la comisión, Mesías Guevara, era ingeniero, y que “sería una gran irresponsabilidad de mi parte, [que] siendo abogado haya tenido que suscribir el informe...” (Congreso de la República del Perú 2015a: 98). Portugal recibió varias objeciones, una de ellas del congresista y abogado Vicente Zeballos, quien no era miembro de la comisión “Ancash”:

...la primera hoja del informe en minoría, describe de manera textual, cuál es la profesión, arte u oficio de sus siete integrantes. Y/o extraña circunstancia. Solo uno de ellos tiene la virtud de ser abogado, y a efecto de ello, de estar habilitado, calificado para presidir una comisión investigadora (...); los que no son abogados, descalificados. De verdad que es un argumento, con toda la consideración y respeto, mezquino. (...) este no es el foro jurisdiccional, es un foro político” (Congreso de la República del Perú 2015a: 113).

Cabe señalar que, de acuerdo a diferentes testimonios, la oposición de Portugal al informe final no se debía solamente a su formación profesional, sino a cierto temor a

enfrentarse con el Poder Judicial: "...su informe en minoría en realidad, técnicamente podríamos decir que no es un informe, sino es un alegato en favor de los jueces y fiscales" (Testimonio de PC2). En consecuencia, la tensión entre "legalistas" y "políticos" puede entrecruzarse con (o ser utilizado para) otros intereses.

4.6. Tensiones con el Poder Judicial

A lo largo del siglo XX el Parlamento ha ganado ciertos apremios judiciales pero también se le han restringido competencias en salvaguarda de la separación de poderes. Si bien la independencia del Poder Judicial está establecida taxativamente desde la Constitución de 1828, la Constitución de 1933, que tuvo vigencia hasta 1980, establecía que "[l]as autoridades administrativas nacionales, departamentales o municipales, y las judiciales, están obligadas a suministrar a dichas comisiones [de investigación] las informaciones y los documentos que les soliciten" (Artículo 119°). Sin embargo, el actual Reglamento del Congreso en su Artículo 87°, referido a los pedidos de información establece que:

Esta atribución no autoriza a solicitar información sobre procesos judiciales en trámite, salvo que sea pública o el juez o fiscal o la Sala que conoce el asunto acceda a entregar la información, bajo su responsabilidad y siempre que se lo permitan las leyes orgánicas del Poder Judicial y del Ministerio Público y las normas procesales vigentes (Congreso de la República del Perú 2011: 113).

Estos entrecruzamientos en cuanto a facultades y competencias, así como los cuestionamientos mutuos a la labor de cada institución, son fuentes de conflicto. En las comisiones investigadoras analizadas ha sido recurrente la tensión con el Poder Judicial. Esta, en determinados momentos, fue un obstáculo para el avance de las investigaciones e incluso llegó a producir un enfrentamiento abierto, sobre todo cuando dentro de los hechos investigados se suponía negligencia o complicidad del sistema de justicia. Sin embargo, de parte de este último suele haber desconfianza hacia Parlamento, que se ve como una institución que politiza investigaciones y filtra a la prensa sus avances y resultados. Frente a otras instituciones vinculadas a la lucha contra la corrupción no se percibe una tensión similar. En el caso de la Procuraduría Anticorrupción la opinión general es que colaboró con las comisiones y en el caso de la Contraloría General de la República es que fue negligente o solo en algunos casos brindó apoyo, más no se le

consideró un obstáculo. Pero esta opinión cambia cuando se pregunta por la relación con el Ministerio Público o el Poder Judicial:

El ministerio Público reclama para sí todos los hechos delictivos, todo lo que es materia penal lo reclama como exclusividad del Ministerio Público, pero si bien es cierto, el Congreso no sentencia, pero no se le puede limitar al Congreso la materia sobre la cual va a investigar (Testimonio de I7).

...el obstáculo principal fue el Poder Judicial. O sea, si bien el Reglamento del Congreso permite que aun habiendo una investigación judicial puede el parlamento investigar, pero esto no es bien entendido por el Poder Judicial, hay muchos jueces reacios a asumir que el Parlamento también puede investigar. Tal vez porque el parlamento es mucho más mediático, una especie de recelo (Testimonio de PC3).

En el periodo 2011-2016 se observa que muchos investigados recurren al Poder Judicial para impedir que progresen las investigaciones en el Congreso. Varios políticos investigados presentaron acciones de amparo y habeas corpus contra comisiones del Congreso: Alan García contra la “Megacomisión”, Nadine Heredia contra la comisión “Belaúnde Lossio” y Alejandro Toledo contra la comisión de fiscalización (El Comercio 2015a). Además, Luis Cervantes Liñán, rector de la universidad Garcilaso de la Vega, presentó una acción de amparo contra la comisión de educación (Perú21 2014d). Solo las acciones de amparo de Cervantes y de García fueron admitidas y favorables a los demandantes. El malestar frente a este choque de poderes fue manifestado por diferentes entrevistados:

...una comisión investigadora siempre está rayando con el límite de lo judicial con lo político, es bastante delicado, y a efecto de ello el Poder Judicial creo que no está tomando consciencia de la importancia, el rol y la autonomía con que cuenta el Parlamento. Porque muchas veces está afectando acciones judiciales, especialmente Habeas Corpus y Amparos, tratando de neutralizar la eficacia de una Comisión Investigadora (Testimonio de PC3)

Este choque puede ser interpretado como “falta de entendimiento” o como fruto de algún acuerdo subrepticio o “compra”:

Con el Poder Judicial ha sido una relación más de odio que de otra cosa, muy conflictiva, justamente por esta falta de entendimiento. El Poder Judicial asume que una comisión investigadora es un brazo judicial o

debe actuar como el Poder Judicial. Si bien es cierto que los principios del debido procedimiento alumbran a todo ámbito jurídico privado o público, no es aplicable del mismo modo en todos estos estamentos (Testimonio de I5)

Pero aquí no, a un juez se lo compra alguien, y todo lo que ha hecho el Congreso se lo tira abajo, porque simplemente le da la gana de decir que no. Y qué garantía me da a mí que ese juez tiene el apoyo, y cómo puede ese juez estar sobre un poder que es el primer poder del Estado. A mí me parece absurdo (Testimonio de MC3).

El caso más álgido de enfrentamiento entre el Congreso de la República y el Poder Judicial, en el periodo analizado, se dio en la comisión “Ancash”. La conclusión a la que había llegado la comisión era que en la gestión del gobierno regional de Ancash de había articulado una “red de corrupción” con una “red de impunidad” y que en ésta última estaban involucrados fiscales y jueces. Esto llevó a que la comisión cite al Fiscal de la Nación, a un Juez Supremo, entre otras autoridades judiciales. El Pleno del Poder Judicial incluso llegó al acuerdo de no asistir a las citaciones del Congreso, lo que agravó el conflicto (Testimonio de PC2 e I7). Al respecto, un entrevistado señaló que:

...la fiscalía siente que su fuero está invadido y que, además, la quieren obligar a entregar información, su información, la que le ha costado conseguir. Hay una pugna ahí siempre. Con el Poder Judicial menos, en verdad. Menos en verdad, salvo cuando tocas a los jueces (Testimonio de I8).

La disputa entre la comisión “Ancash” de un lado, y de otro, la Fiscalía de la Nación y el Poder Judicial, tuvo varias consecuencias: a) como ya se ha señalado, llevó a que dos congresistas presenten un informe en minoría (aunque uno de ellos finalmente retiró su firma); b) que el presidente de la comisión sea denunciado por el fiscal de la nación, Carlos Ramos Heredia, ante la comisión de ética por una supuesta vulneración del debido proceso (El Comercio 2014b); c) que el ex Fiscal de la Nación, José Peláez Bardales, amenace con denunciar al presidente de la comisión (Testimonio de PC2); y d) que el juez supremo, Villa Stein, amenace públicamente a los integrantes de la comisión (Buenos Días Perú 2015).

5. RELACIONES DE PODER Y MECANISMOS DE PRESIÓN

En este capítulo se busca establecer, a partir de los testimonios, las votaciones y las intervenciones en el Pleno, las formas concretas en que se expresan las relaciones de poder al interior de las comisiones investigadoras y en la vinculación de estas con los grupos de presión. Para ello, se explorará las correlaciones de fuerzas, así como la distribución del poder al interior de la comisión y entre los miembros de la comisión y el equipo técnico.

Luego de esto, se indicarán los mecanismos de presión que se ponen en práctica en el transcurso de la investigación parlamentaria. Se identificará primero a los grupos de presión y, a partir de los testimonios de los actores, se realizará un análisis sobre las prácticas concretas mediante las cuales se intentó presionar a los miembros de las comisiones (tanto congresistas como equipo técnico). Un resultado de esta investigación es que la presión es ejercida principalmente por individuos que, en ciertos casos, pueden establecer pequeñas coaliciones *ad hoc*. No se advierte la presencia de grupos especializados en cabildeo o en ejercer presión, y aunque eventualmente puedan haber organizaciones de la sociedad civil (como el Instituto de Defensa Legal, PróEtica, el Grupo de Trabajo contra la Corrupción, entre otros) interesadas en los avances de las investigaciones, no se ha detectado que hayan ejercido presión. Tampoco se ha detectado presiones a través de personas dedicadas formal (es decir, inscritas en el registro oficial de gestores de intereses) o informalmente al *lobby*.

No nos referimos aquí a acciones ilegales para alterar el curso de las investigaciones, sino de prácticas dentro de los marcos de acción posibles de individuos e instituciones. Un aspecto final que se quiere destacar es el temor que se deriva de presiones reales o imaginadas, pues permite explorar la subjetividad de los actores. En muchos testimonios se evidencia el temor a que las personas investigadas tomen represalias, lo cual puede llegar a influir en decisiones que se tomen al interior de la comisión.

5.1. Jerarquías y correlaciones de fuerzas

Se analizarán dos dimensiones de las tensiones de poderes: las correlaciones de fuerzas de grupos (es decir, cuáles son los grupos más o menos estables que se

enfrentan entre sí en función de los intereses que cada uno defiende, y su fuerza relativa); y las jerarquías para la gestión al interior de las comisiones. En el siguiente cuadro se indica el grupo parlamentario de cada integrante de las comisiones analizadas y la posición que tuvo frente al informe final al interior de la comisión (cuál fue su voto). Estos datos permiten una primera aproximación a las correlaciones de fuerzas al interior de las comisiones, que luego se complementará con los testimonios recogidos.

CUADRO 10: CORRELACIONES DE FUERZAS AL INTERIOR DE LAS COMISIONES INVESTIGADORAS			
Comisión	Integrantes	Grupo Parlamentario	Votación del Informe Final
Ancash	Mesías Guevara	Acción Popular	A favor
	Juan Pari	Dignidad y democracia	A favor
	Jesús Hurtado	Fuerza Popular	A favor
	Mariano Portugal	Unión regional	En contra (presenta informe alternativo)
	José León Rivera	Perú Posible	En contra (suscribe informe alternativo)
	Luis Galarreta	PPC-APP	A favor
	Enrique Wong	Solidaridad Nacional	A favor
Orellana	Vicente Zeballos	Solidaridad Nacional	A favor
	Teófilo Gamarra	Gana Perú	A favor
	Héctor Becerril	Fuerza Popular	A favor
	Luis Galarreta	PPC – APP	A favor
	Víctor García B.	Acción Popular	A favor
	Wuilian Monterola	Unión Regional	A favor
	Tito Valle	Perú Posible	A favor
Lava Jato	Juan Pari	Dignidad y Democracia	A favor
	Luis Llatas	GANA Perú	En contra (suscribió informe alternativo 1)
	Josué Gutiérrez	GANA Perú	En contra (suscribió informe alternativo 1)
	Modesto Julca	Perú Posible	En contra (suscribió informe alternativo 1)
	Karina Beteta	Fuerza Popular	Abstención (suscribió informe alternativo 2)
	Jesús Hurtado	Fuerza Popular	Abstención (suscribió informe alternativo 2)
			En contra (suscribió informe)

	Mauricio Mulder	Concertación Parlamentaria (APRA)	alternativo 2, luego retiró su firma)
--	-----------------	-----------------------------------	---------------------------------------

Elaboración propia. Fuente: Congreso de la República del Perú (s/f).

De las comisiones analizadas, fue la comisión “Orellana” la que tuvo menos tensiones internas, lo cual se refleja claramente en la votación del informe final (aprobado por unanimidad). De acuerdo a los testimonios recogidos, la falta de consenso en la comisión “Ancash” se debió a la decisión de incorporar como investigados a miembros del Ministerio Público y el Poder Judicial. Los congresistas que votaron en contra del informe al interior de la comisión, se opusieron a esta medida aparentemente por temor a represalias, ya que, como señaló un informante, tenían procesos judiciales abiertos. En el Pleno, José León decidió cambiar su voto y ya no respaldar dicho informe, mientras que Enrique Wong no asistió al debate (Congreso de la República del Perú 2015a: 77-148). El argumento principal que utilizó el Congresista Mariano Portugal al sustentar el *Informe en minoría* (León, Portugal y Wong 2015: 10) fue que no se había respetado el debido proceso, tal como se lee en su primera conclusión:

Que, todo el proceso investigatorio realizado por la Comisión Investigadora es nulo, por haberse violado flagrantemente el debido proceso y afectado los derechos humanos de las personas procesadas (resaltado en el original).

Las correlaciones de fuerzas se evidencian al momento de las votaciones pero también en el trabajo cotidiano de las comisiones. Ciertos mecanismos de presión que se abordarán en este capítulo, al igual que determinados obstáculos señalados en el capítulo precedente, dan cuenta de las correlaciones al interior de las comisiones. Como señaló un asesor en el caso “Ancash”:

...la diversidad de pareceres e intereses de los congresistas que integraban la comisión. Fue muy evidente observar quiénes querían que avance la investigación (...) y quiénes merodeaban la comisión simplemente, asistían a las sesiones en las que tenían un interés particular o simplemente transmitían intereses de terceros (Testimonio de I8).

En el caso de la comisión “Lava Jato” se ven tres grupos en pugna: los representantes de los gobiernos investigados (GANA Perú, Perú Posible y el APRA); los fujimoristas que buscan que la comisión no prospere para reinstalarla en el periodo legislativo siguiente; y el presidente de la comisión, ya distanciado de GANA Perú y sin vinculación con los temas investigados. Para la fecha en que se votó el informe dentro de la comisión (31 de mayo de 2016), el fujimorismo ya sabía que había obtenido una mayoría en el nuevo parlamento, por lo cual esperaban presidir una nueva comisión “Lava Jato”, situación que de hecho ocurrió (El Comercio 2017). Un informante narra de esta forma las posiciones de cada grupo:

En la bancada fujimorista dijeron “nosotros nos abstenemos porque vamos a presentar un informe en minoría”, los otros: “no, porque esto no está probado, no está probado, no está probado”. En ese sentido se pronunciaban tanto el APRA como los nacionalistas (Testimonio de I6).

Es interesante observar cómo las correlaciones de fuerzas en el parlamento no son estáticas. No solo pueden variar a través del tiempo sino que se expresan de distinta forma de acuerdo al espacio de interacción y los intereses en juego. Es decir, dos coaliciones enfrentadas en una comisión pueden ser aliadas en otra. En la comisión “Lava Jato”, el APRA y GANA Perú, que tuvieron una rivalidad permanente a lo largo del quinquenio, formaron una suerte de coalición *ad hoc* y votaron juntos contra el informe final del presidente: “era evidente que había una cierta concertación de intereses entre ellos. Porque cuando se trataba, por decir, de tocar a los titulares, a los jefes de Estado, ahí había un blindaje, en todos de todos lados” (Testimonio de I6).

Otro aspecto relevante que se ha encontrado es la diferencia de poder entre el presidente de la comisión y los demás congresistas que la integran, así como entre dichos congresistas y el equipo técnico. Los presidentes cuentan con una serie de prerrogativas formales y no formales que los demás congresistas no tienen, lo cual genera una relación de poder asimétrica entre pares. Como señaló un asesor de comisión, la diferencia de poder era evidente. El presidente utilizaba su poder para salvaguardar, a veces exageradamente, la reserva de la investigación y, de esta manera, tenía un control sobre la información y el curso de las indagaciones, en un ambiente en el que prima la desconfianza:

...me sorprendió el poder que tiene el presidente de la comisión. Tanto así que puede tener para sí algunos documentos y no repartirlos oportunamente. Me sorprendió también la falta de firmeza en los parlamentarios (...) Simplemente no los pedían [los documentos] o los pedían, no se los entregaban, y ya no reclamaban. Entonces el Presidente de la comisión sacaba como mago en las sesiones algunos documentos para sorpresa de los otros miembros de la comisión (Testimonio de I8).

Esta asimetría de poder tiene como contraparte que ante errores o deficiencias de la comisión será el presidente el que reciba las críticas y también quien esté más expuesto a ataques o amenazas. El equipo técnico también se encuentra expuesto, como se verá más adelante, mientras que los demás congresistas representan un sector medio que es menos vulnerable que éste y que el Presidente. A continuación se identificarán los grupos de presión y los mecanismos que emplearon, y se abordará los temores que han sentido los congresistas y los miembros del equipo técnico en el curso de su trabajo fiscalizador, lo que abonará a observar con mayor nitidez algunas consecuencias de las diferencias de poder al interior de las comisiones.

5.2. Grupos de presión

Para identificar los grupos de presión, entendidos como los grupos de interés de buscaron influir en el curso de las investigaciones a través de diferentes acciones y estrategias, se preguntó a los entrevistados acerca de la relación de cada comisión analizada con diferentes actores y entidades del Estado. Además, se pidió identificar aliados y adversarios de cada comisión, y, a través de preguntas abiertas, se buscó identificar otros actores que hubieran buscado incidir en las investigaciones.

CUADRO 11: NIVEL DE INFLUENCIA DE LOS GRUPOS DE PRESIÓN SOBRE LAS COMISIONES INVESTIGADORAS			
GRUPOS DE PRESIÓN	COMISIONES		
	Ancash	Orellana	Lava Jato
Ministerio Público	Alta	Baja	Baja
Poder Judicial	Alta	Baja	Baja
Medios de comunicación	Media	Baja	Baja
Partidos políticos	Baja	Baja	Media
Congresistas	Media	Baja	Alta
Investigados	Media	Baja	Media

Elaboración propia. Fuente: entrevistas.

Como resultado se tuvo que muchos actores que inicialmente se consideró que habían ejercido presión sobre la comisión, tuvieron un papel poco relevante. Este es el caso de los medios de comunicación y los partidos políticos. El Cuadro 11 contiene una apreciación cualitativa, desde la percepción de los propios actores, del grado de presión que ejercieron los diferentes grupos sobre las comisiones investigadoras. Con respecto a los medios de comunicación, la opinión general de los entrevistados fue que colaboraron con las investigaciones (así sea por el interés de generar una noticia, como señaló un congresista) y no intentaron dirigir las mismas. Es más, muchas de las investigaciones parlamentarias se iniciaron tras denuncias periodísticas²:

...hay que reconocer que en estas investigaciones los medios de comunicación te daban más o menos el toque inicial, pero siempre esta versión periodística tiene que ser corroborada (...) Y probablemente la mayoría de las investigaciones ha empezado así, salía el titular y eso te obligaba a actuar de inmediato (Testimonio de MC1).

Únicamente en el caso de la comisión “Ancash”, un entrevistado hizo referencia a ataques de la prensa, pero se trataba de pequeños diarios regionales vinculados a las personas investigadas: “Sí he tenido ataques feroces de cierta prensa huaracina y chimbotana y también amenazas veladas a través de medios de comunicación” (Testimonio de PC2). Por ello se ha considerado que sólo en este caso los medios de comunicación intentaron presionar —aunque como instrumento de los intereses de determinados investigados—, pero con ataques que no tuvieron un impacto importante.

El caso de los partidos políticos es similar. Los parlamentarios son elegidos por voto universal a través de partidos políticos que tienen un plan de gobierno, lineamientos ideológicos, etc., lo cual debería hacer medianamente previsible su accionar. Sin embargo, la investigación revela la primacía de las decisiones individuales, de acciones que respondían a criterios e intereses particulares. La excepción en este caso es la comisión “Lava Jato”, ya que al investigarse a tres gobiernos con representación parlamentaria, los partidos debieron ejercer una mayor presión para que sus representantes en la comisión sigan determinadas directivas.

² Cabe preguntarse dónde se originan estas denuncias. Aunque no corresponda profundizar en este aspecto, existen elementos para suponer que muchas de estas denuncias periodísticas han sido entregadas a la prensa por los propios congresistas, miembros del sistema de justicia o del sistema de defensa jurídica del Estado. Muchos periódicos no cuentan con unidades de investigación y reproducen denuncias que ciertos informantes les proporcionan. A manera de ejemplo, Víctor Andrés Belaúnde proporcionó a la prensa mucha de la información inicial de la presunta red delictiva de Rodolfo Orellana, que luego sirvió de sustento para la creación de una comisión investigadora.

Preguntado sobre si los partidos políticos cumplieron un rol durante las investigaciones, el entrevistado PC2 respondió: "No, yo diría que más que los partidos políticos, las personas, las que integran los partidos políticos". Opinión similar tuvo PC3: "...definitivamente [los congresistas] actuaban bajo intereses personales. (...) Este es un foro político y cada parlamentario tiene su propio interés y sus propios criterios". Otros entrevistados destacaron, inclusive, la falta de interés de los partidos:

...la verdad es que el interés de los partidos políticos de contribuir a una investigación, no, no. Yo no lo he sentido (...) normalmente tenías que actuar tú, en salvaguarda de tu propio accionar como parlamentario (Testimonio de MC1)

En el caso de la comisión de Ancash no hubo problema (...) ni la bancada sabía lo que tú estabas haciendo, porque era un tema que ellos ni sabían cómo funcionaba, no tenía connotaciones nacionales (Testimonio de MC3).

Pero en el caso de la comisión "Lava Jato" la percepción cambia:

Los integrantes de esta comisión, yo tengo clarísimo, que cada uno defendía sus intereses y eran los intereses de cada partido. Por ejemplo, el partido de Toledo tenía un representante en la comisión, el partido del APRA tenía representante, el partido de Ollanta. Entonces ese fue el impedimento (...) cada uno fue defensor de su partido, del líder, y para mí desapareció la independencia de un investigador. Más que todo estaban diseñados, estaban guiados, para defender a la organización política a la que pertenecían (Testimonio de I9).

El caso del Ministerio Público y el Poder Judicial es particular, ya que si bien se han identificado una serie de tensiones entre estas entidades y el parlamento, su intento de interferir en el quehacer de las comisiones parlamentarias se da en su condición de investigados. Es decir, miembros del sistema de justicia presionan en la medida en que estaban siendo investigados. Por ello, esta presión es alta en la comisión "Ancash", mas no en las otras dos comisiones.

La presión principal que se identifica en las entrevistas proviene de los investigados y de los propios congresistas. Estos no constituyen un "grupo" en términos estrictos, pues no están articulados para defender un interés común, se trata de individuos aislados defendiendo sus intereses. En el caso de los investigados, su

capacidad de ejercer presión depende de su poder relativo frente a un congresista. En esta relación cobra relevancia el capital social de los investigados, más específicamente, si es que políticos o congresistas forman parte de sus redes personales. Otros aspectos que evidencien poder, como el dinero, la función pública ocupada, el acceso a medios de comunicación, etc., también pueden ser relevantes.

5.3. Mecanismos de presión

Podemos establecer una distinción entre presiones de instituciones (entidades del Estado, empresas o medios de comunicación) y de personas específicas (investigados, congresistas u otros). En el primer caso, estas no han sido significativas. Las entrevistas no han revelado presiones específicas de entidades públicas o privadas. Salvo por la decisión colegiada de los jueces supremos de no asistir a las citaciones de la comisión “Ancash” (Testimonio de PC2), las presiones identificadas no provinieron del Ministerio Público o el Poder Judicial, sino de personas concretas que estaban siendo investigadas.

Las presiones de la prensa no han sido muy relevantes en el caso de las comisiones analizadas. Solo un miembro de la comisión “Ancash” señaló que algunos medios de prensa regionales habían tenido publicaciones que buscaban desprestigiar a la comisión, pero sin mayor éxito. No obstante, una campaña de desprestigio o desinformación de un medio de comunicación sí puede ser un mecanismo de presión que busque debilitar a una comisión (o a algunos de sus integrantes) o persuadir de que no continúe con las investigaciones.

Esta parte de la investigación se centrará en las presiones ejercidas por personas concretas. Se ha identificado diversos mecanismos de presión a partir de los testimonios recogidos: a) recurrir a relaciones y contactos personales; b) intimidar al equipo técnico; c) dirigir comunicaciones escritas; d) realizar amenazas directas; y e) exhibiciones públicas de redes y poder. A continuación se explicará cada uno y se dará ejemplos tomados de los testimonios recogidos.

a) *Recurrir a relaciones y contactos personales*: las comisiones investigadoras suelen investigar hechos vinculados a políticos que han ocupado funciones públicas. En las tres comisiones analizadas (aunque en menor medida en la comisión “Orellana”) había políticos involucrados, que podían ser parte de partidos políticos con representación parlamentaria o tener amistad con determinados congresistas. A través

de estas relaciones podían transmitir mensajes o solicitar reuniones con miembros de las comisiones investigadoras. Se trata de una forma de presión que podría encajar en una definición clásica de *lobby*. El entrevistado MC2 reveló que había recibido presiones por parte de "...amigos de investigados sí, muchos amigos: académicos, amigos tuyos, amigos del entorno, ex funcionarios. Ha habido muchos pedidos de reuniones, de conversaciones". Otro entrevistado señaló que "[ha habido presiones] de personas que de alguna manera tenían alguna vinculación con algún político y por ahí entiendo que podría haberse producido alguna recomendación...". Al preguntarle a qué tipo de recomendación se refería, respondió: "Que no se le haga tantas preguntas".

b) *Intimidar al equipo técnico*: se ha encontrado que algunos investigados buscan identificar a los miembros del equipo técnico y comunicarse directamente con ellos para persuadirlos de que son inocentes o exigir que no se les incluya en los informes. Asimismo, identificarlos para realizar acciones intimidatorias contra ellos. Los integrantes del equipo técnico son, de alguna manera, el eslabón más débil de la cadena. Como señaló un informante (I10): "un asesor no tiene la fuerza suficiente como para denunciar presiones, suele tener las de perder". Los miembros del equipo técnico ocupan, en este sentido, el lugar del subalterno. Varios miembros de equipos técnicos han afirmado haber recibido llamadas telefónicas de personas investigadas:

...me llamaba telefónicamente desde fuera del país para intentar persuadirme de que él no tenía nada que ver (...) En el fondo eso era una suerte de presión indirecta, porque lo que él buscaba era que se le deje fuera de la investigación (Testimonio de I3).

...la acción de los investigados de la corrupción no solamente se da a nivel de los Congresistas, sino también de la gente que entra al equipo técnico. En determinado momento me llamaron y me dijeron que se debería retirar la investigación de [un organismo internacional].

Los asesores también pueden sentirse intimidados o presionados por los investigados durante las sesiones de la comisión. En muchas oportunidades, los asesores asisten a las sesiones en las que se interroga a las personas investigadas, y este puede ser un momento propicio para que estas los identifiquen y exhiban algún tipo de acción intimidatoria contra ellos. En el siguiente testimonio, un asesor advirtió que uno de los investigados quería averiguar su nombre, lo cual fue percibido como un mecanismo de presión:

Una presión que sí he tenido ha sido el día que se presenta Alan García ante la comisión [Lava Jato]. (...) a mí me habían puesto para que, digamos, apoyar un poco el tema de secretaría técnica y (...) lo que ve la gente del equipo es que Velásquez Quesquén señala para el lado en el que estábamos los dos. La gente no sabía si es que me señalaba a mí o señalaba a la asesora (...) la cuestión es que el asesor [de Mauricio Mulder] va y empieza a preguntarle a la gente cuál es mi nombre” (Testimonio de I1).

Un acto intimidatorio más explícito se produjo en la comisión “Ancash”, cuando el Fiscal de la Nación, Carlos Ramos Heredia, se enfrentó al asesor principal, Ronald Gamarra, y exigió su salida de la sesión. Gamarra es abogado, con trayectoria en la lucha contra la corrupción, y Heredia lo acusaba de ser su adversario y haberlo atacado en alguna columna de opinión. Dos asesores que estuvieron presentes relataron lo ocurrido:

Ramos Heredia asiste, pretende condicionar inclusive el funcionamiento de la comisión, porque él dice que trae cosas muy importantes, pero que no las puede decir mientras una persona se encuentra ahí (...) Y pide que se retire [el asesor principal] Ronald Gamarra (...) O sea, el Ministerio Público trata de condicionar el funcionamiento de la comisión y disponer quiénes pueden ser asesores (Testimonio de I7).

Dijo que se retiraran los que no son parte de la comisión. Lo dijo tres veces y luego señala con nombre y apellido, “estoy hablando de Ronald Gamarra”. Entonces los congresistas comenzaron a debatir y uno tras otro empezaron a señalar que lo importante era que se realizara la sesión (Testimonio de I8).

Frente a esta exigencia del Fiscal de la Nación, Gamarra solicita la palabra — algo inusual, pues de acuerdo a la práctica parlamentaria los asesores están prohibidos de intervenir en una sesión de parlamentarios— y renunció. Entonces, “Guevara tuvo la inteligencia de suspender, pedir que se retiren, se quedaban solos los congresistas (...) [y] decidieron que Gamarra no se iba y que declare Ramos en la comisión” (Testimonio de I7). La intervención de Gamarra en la sesión es la excepción que confirma la regla y respondió, como dijo un informante, a un “impromptus democrático” del presidente de la comisión, pues normalmente un miembro del equipo técnico no tiene la posibilidad de responder a ese tipo de ataques.

c) *Dirigir comunicaciones escritas*: algunos investigados optan por enviar cartas de forma reiterada, solicitando información o exigiendo que se les retire de alguna indagación. En algunos casos pueden ser cartas notariales o informes legales, que por su frecuencia generan un efecto intimidatorio. Como parte de esta práctica, que un entrevistado llamó metafóricamente “empapelar”, se incluyen las acciones de amparo y habeas corpus que se han presentado contra diferentes comisiones:

Ahí hay todo un problema, por qué, porque empiezan a llegar las comunicaciones (...). La presión de [un congresista investigado], directamente, fue empapelarnos... Desde que salió la noticia, empapelar, empapelar, empapelar, pero claro, no diciendo “voy a irme a las instancias judiciales”, no, pero sí llegaban todos los documentos, decían que no se podía, que no era (...) En el caso de [otro investigado], ellos sí empapelaron al estilo leguleyo (Testimonio de I1).

Varios congresistas en funciones, al ser requeridos por comisiones investigadoras, han recurrido a esta práctica. Incluso uno de ellos recurrió a un informe de una comisión ordinaria (de un periodo en el cual su grupo parlamentario tenía mayoría en el Congreso) para sostener que, como congresista en funciones, no podía ser investigado por una comisión investigadora, lo cual no está establecido en el Reglamento del Congreso (Testimonio de I1).

d) *Realizar amenazas directas*: los congresistas tienen una serie de mecanismos para denunciar públicamente una amenaza directa (acceso a medios de comunicación, conferencias de prensa, redes sociales, etc.), pero esto no impide que se produzca. Lo que se ha observado es que estas pueden ocurrir entre pares o de parte de actores que por su función o posición sienten que tienen igual o más poder que los congresistas. Este es el caso de la comisión “Ancash”, en la que hubo discursos amenazantes de jueces y fiscales que estaban siendo citados para declarar sobre presuntas irregularidades. El Fiscal de la Nación, Carlos Ramos Heredia, amenazó con denunciar al presidente de la comisión, Mesías Guevara, y lo hizo. Presentó una denuncia ante la Comisión de Ética pero esta fue rechazada (Hoyos 2014).

Algo similar ocurrió con el Juez Supremo, Javier Villa Stein, en uno de los momentos más álgidos de confrontación entre el Congreso y el Poder Judicial: en una entrevista televisiva, señaló que si lo obligaban a ir la comisión (es decir, si era conducido por la fuerza pública, ya que se negaba a asistir), guardaría silencio sobre los

temas investigados porque estos venían siendo materia de indagaciones en el Poder Judicial, pero contaría muchas cosas sobre los miembros de la comisión ante la prensa. Cuando el periodista le preguntó si estaba lanzando una amenaza, Villa Stein respondió: “yo nunca amenazo, yo actúo de frente” (Buenos Días Perú 2015). Es probable que la citación del Congreso para declarar haya sido percibida por ambos como una amenaza.

e) *Exhibiciones públicas de redes y poder*: los investigados pueden buscar intimidar a los miembros de una comisión investigadora, dando muestras de tener influencias o respaldo dentro o fuera del parlamento. Es usual que los líderes de los partidos políticos que son citados al parlamento, acudan con varios abogados y con los congresistas de su grupo parlamentario, como ha ocurrido en la comisión “Lava Jato”, pero también pueden ser funcionarios públicos ajenos al parlamento que acuden acompañados de congresistas en una clara muestra de que cuentan con su respaldo:

...habían entrevistados que de alguna manera iban acompañados de otros congresistas que los respaldaban (...) y que impedían que se lleve a cabo un buen interrogatorio. Interrumpían y hablaban cosas que no correspondían (Testimonio de I4)

En una oportunidad un investigado [de la Fiscalía de la Nación] llegó blanqueado por dos emblemáticas congresistas del fujimorismo, prácticamente haciendo un acto de presión. Y, por otro lado también, como te reitero, para amparar a ese mismo señor, congresistas de mi propia bancada me decían “(...) no te pelees con el poder” (Testimonio de PC2).

CUADRO 12: MECANISMOS DE PRESIÓN

Mecanismos de presión identificados	Situaciones concretas
Recurrir a relaciones y contactos personales	A través de un amigo común, el investigado solicita una reunión con el congresista
	A través de un amigo común, el investigado envía mensajes al congresista
	El investigado recurre a contactos personales en la prensa para atacar a la comisión
Intimidar al equipo técnico	El investigado realiza llamadas telefónicas u otras comunicaciones a miembros del equipo técnico de manera reiterada
	Durante una sesión de la comisión, el investigado exhibe gestos o acciones amenazantes contra miembros del equipo técnico
Realizar comunicaciones escritas	El investigado envía cartas notariales a los miembros de la comisión exigiendo que no se le investigue

	El investigado presenta informes legales de forma reiterada exigiendo que no se le investigue
Amenazas directas	El investigado amenaza con denunciar penalmente o ante la comisión de ética a los miembros de la comisión
	El investigado amenaza con revelar información comprometedor sobre miembros de la comisión
Exhibiciones públicas de redes y poder	El investigado acude a la comisión acompañado de personas consideradas poderosas (políticos, congresistas, etc.).
	El investigado insinúa que tiene influencia en el sistema de justicia
	El investigado insinúa que tiene acceso a información que podría perjudicar a los miembros de la comisión

Elaboración propia. Fuente: entrevistas.

5.4. Temores

La función fiscalizadora no se efectúa sobre un espacio vacío, sino sobre actores concretos que reaccionan ante las investigaciones. Por ello, es esperable que los congresistas y profesionales que realizan las indagaciones tengan presente que pueden recibir algún tipo de respuesta. Esto lleva en ocasiones a que los investigadores sientan temor: la sensación de que puedan recibir amenazas o ataques circula en el ambiente de las comisiones, pero no se distribuye de una manera homogénea. Al preguntarle a un congresista si temió represalias contra su persona, dijo que no, pero que sí sintió preocupación por el presidente:

...más que todo contra el presidente de la comisión, quien era el que conducía, dirigía, y era el que con el apoyo técnico de los profesionales y especialistas, trabajaban para la comisión. Era el que invitaba, el que citaba, y el que proponía que determinadas personas pasen a la calidad de investigados (Testimonio de MC4).

En efecto, los presidentes de comisión manifestaron haber sentido temor o, al menos, preocupación por las acciones dirigidas en su contra por parte de los investigados: “...según me dicen, hasta mis teléfonos han sido chuponeados, hay sospechas como te digo, que incluso gente de mi propio entorno se han prestado para ese tema” (Testimonio de PC2). Otro presidente de comisión, al preguntarle si había sentido temor en el transcurso de las investigaciones, respondió:

...definitivamente, soy humano como todos, tampoco puedo decir “soy valiente” y me descuido. No, obviamente. Cada quien se propone, se auto

propone sus propias normas de seguridad: no seguir la ruta de siempre; corté el teléfono en interno; cambiaba el número de celular con cierta frecuencia, previniendo cualquier circunstancia (Testimonio de PC3)

Sin embargo, son más numerosos y directos los testimonios sobre temores entre los miembros del equipo técnico. Muchos asesores manifestaron haber sentido que eran víctimas de seguimiento, que se escarbaba en su vida personal, que en cualquier momento podía desatarse una campaña mediática en su contra:

...siempre había ese temor fundado de ser seguido o de ser visto por ahí, o vigilado. Inclusive me acuerdo que a una de las personas que trabajan con nosotros, periodista ella, inclusive averiguaron, seguían, llamaban a su casa. Entonces, sí, definitivamente que lo han hecho, han intentado de todas maneras atemorizar (Testimonio de I3)

Esto generaba ansiedad, pues los asesores normalmente no son personas públicas acostumbradas a lidiar con medios de comunicación y les preocupa que se dañe su imagen: "...temor sí, porque nadie quiere verse involucrado. Afecta a las personas (...) nadie quiere verse involucrado en un titular por informaciones falsas, afecta tu honor (Testimonio de I5).

Dos testimonios dan cuenta de los temores que sienten los asesores y que están en función del poder que atribuyen a las personas investigadas. El primero fue brindado por un asesor de la comisión "Lava Jato" y el segundo, de la comisión "Ancash":

...yo sí me he sentido un poco presionada casi al final, cuando asistió el ex presidente Alan García, porque había cierto temor, porque uno no podía acercarse ni al Presidente [de la comisión] (...) por ciertas represalias que puedan tomar (...) Eso fue el temor que hubo, no solamente mío, era de todo el equipo técnico, todos estábamos con ese temor de que pudieran actuar en contra de nosotros y nuestros familiares (Testimonio de I6).

En el caso de Ancash, César Álvarez había manejado una organización de sicarios. [Nolasco fue asesinado] y los testigos del atentado contra Nolasco, también fueron eliminados. Entonces, evidentemente había temor dentro. No era cualquier investigación, ese es otro factor. Esta no es una investigación académica, donde vas y con un microscopio auscultas (...) Es una organización que está funcionando y sobre la cual ponen los ojos y que puede reaccionar (Testimonio de I7)

6. REFLEXIONES FINALES Y CONCLUSIONES

A partir del trabajo de campo y el análisis de información primaria y secundaria, se han elaborado tres capítulos de resultados que responden a cada uno de los objetivos de investigación. Estos constituyen entradas diferentes para explorar la forma en que operan las correlaciones de fuerzas, así como los poderes formales y no formales. A través de la investigación sobre la forma en que se decide la composición de las comisiones investigadoras parlamentarias, los obstáculos que estas enfrentan y los mecanismos de presión que ponen en práctica los individuos y grupos interesados en influir en su curso, se ha podido contrastar la hipótesis general. En este capítulo se presentan tres conclusiones, cada una precedida de una síntesis de los resultados de investigación correspondientes y de una breve discusión teórica.

6.1. Espacios y poderes: la tensión entre lo formal y no formal

Síntesis de resultados

Las comisiones investigadoras parlamentarias analizadas surgieron como respuesta a denuncias periodísticas. Luego de aprobada su creación se definió el criterio de su composición. El reglamento del Congreso proporciona dos opciones, proporcionalidad o pluralidad, lo que permite a los grupos parlamentarios que tengan mayoría hacer prevalecer sus intereses optando por el criterio que consideren más conveniente. El espacio en que se toman estas decisiones no siempre es el mismo. El criterio de composición de las comisiones “Ancash” y “Orellana” se decidió en un espacio no formal, mientras que en la comisión “Lava Jato” se dio en la Junta de Portavoces. Sin embargo, aún en este caso, hubo cuestionamientos a los procedimientos seguidos.

Algo similar ocurrió al decidir los integrantes de las comisiones. El Reglamento no establece criterios de selección, con lo cual podría designarse a cualquiera de los 130 congresistas, y sólo contiene una recomendación de que quien haya presentado una moción para crear una comisión investigadora *de preferencia* no la integre, pero esta no se cumplió en el caso de la comisión “Orellana”. Los grupos parlamentarios suelen tener reglamentos internos que podrían incluir criterios de designación, pero ningún entrevistado hizo referencia a estos. Además, no está establecido en el Reglamento el plazo entre la aprobación de la comisión investigadora y la designación de sus integrantes, con lo cual ésta última puede ser retrasada por acuerdos informales, como

se ha visto en el caso “Lava Jato”. Por otro lado, hecho ajenos a la comisión pueden originar cambios en su composición. Desde la renuncia de un integrante a su grupo parlamentario, lo cual genera su salida inmediata de la comisión, hasta desavenencias internas (como parece haber ocurrido en la salida de Carmen Omonte de la comisión “Lava Jato”) o una denuncia a un integrante que ponga en entredicho su idoneidad como fiscalizador.

La interacción entre lo formal y lo informal, se observa también en la elección de los presidentes de comisión. En las sesiones de instalación de las comisiones, se elige a los miembros de la mesa directiva sobre una decisión tomada previamente. Es decir, la decisión no se produce en un espacio formal (aunque se formalice en una sesión) y en ésta intervienen las correlaciones de fuerzas, ciertos apoyos o acuerdos circunstanciales, simpatías personales o hasta el desinterés de algunos de los miembros por presidir la comisión.

En el desarrollo de las investigaciones parlamentarias se presentan una serie de obstáculos. Muchas veces las investigaciones no están debidamente acotadas ni se plantean temas que se puedan abordar en los plazos establecidos. El tiempo es una variable que siempre está presente y es utilizada de múltiples formas en el transcurso de las comisiones. Además, los congresistas, en especial los presidentes de comisión, no tienen una dedicación exclusiva. El inicio de las labores de las comisiones suele retrasarse por ciertos trámites burocráticos: contar con una oficina equipada, contratar al equipo técnico, etc. El tiempo que toman estos trámites suelen variar de una comisión a otra, lo cual despierta suspicacias entre los miembros. Otro elemento que puede generar retrasos en la comisión es la acción de los miembros de la comisión, por ejemplo, la concertación en espacios informales entre varios integrantes para no asistir a la comisión, de manera que ésta no pueda sesionar. Estos son acuerdos o decisiones que, en la medida en que respondan a intereses no declarados, no se pueden tomar en espacios formales. Las decisiones en espacios formales e informales necesariamente se entrecruzan y son parte de la gestión de la comisión y de sus resultados.

Muchos obstáculos se relacionan a la forma en que lo formal y lo informal interviene en las decisiones, acciones u omisiones, acuerdos, etc. En las entrevistas se ha recogido casos en los que las entidades retrasan la entrega de información, o la entregan incompleta o sin el debido procesamiento. Incluso hay pedidos de información

que no llegan a ser respondidos, lo que muestra la precariedad institucional en el Estado y la falta de capacidad del Congreso de hacer cumplir la ley. Todo esto genera la sensación de que hay diferentes actores que “juegan” con el tiempo de las comisiones, lo que, a su vez, da cuenta de un cierto margen de acción en el marco del propio diseño institucional.

Finalmente, se evidencia una serie de intereses en pugna en torno a las comisiones investigadoras: de los congresistas, los investigados, los partidos políticos, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, principalmente. Todos estos actores despliegan acciones que tensan los marcos institucionales. Algunos poderes formales, como los partidos políticos, tienen una intervención casi irrelevante, mientras que los poderes informales, como el que pueden tener ciertos investigados, tienen un mayor margen de acción.

Discusión teórica

En torno a las comisiones se observan poderes formales y poderes fácticos. Los primeros están dados por el propio reglamento: hay una diferencia entre los congresistas y los miembros del equipo técnico, pero también entre el presidente de la comisión y los demás integrantes. El presidente tiene competencias formales específicas que le otorgan un poder adicional, pero en la propia práctica este poder puede ser aún mayor. Los actores, ajenos a la comisión, que intervienen buscando presionar o interferir en el curso de las investigaciones también tienen diferentes niveles de poder. Este poder proviene principalmente de la capacidad que tenga un actor de generar determinados efectos en las comisiones a partir de sus redes personales o su capital social (Bourdieu 2000).

En otros casos, se observan poderes fácticos que no despliegan estrategias autónomas sino que son utilitarios. Este es el caso de los medios de comunicación, que no intervienen defendiendo intereses propios, sino como instrumentos de otros intereses. Por ejemplo, de las entrevistas realizadas se evidencia el uso que el presidente regional de Ancash le dio a ciertos medios de comunicación para atacar al presidente de la comisión que lo estaba investigando.

El partido político, que debiera ser un poder formal con participación en las comisiones investigadoras, a través del representante que ha designado ante esta, está prácticamente ausente. Si, como sostiene Cotta (1995), el atributo políticamente más significativo del Parlamento es su carácter representativo y su legitimación se basa en el

vínculo orgánico con la ciudadanía política, cabe preguntarse qué ocurre en un contexto de partidos políticos débiles y poco institucionalizados. En la medida en que los congresistas son elegidos en elecciones universales a través de un partido político y participan en el Parlamento al interior del grupo parlamentario de dicho partido, se esperaría que estos tengan mayor presencia en las decisiones de sus integrantes. Lo que se tiene, por el contrario, es un conjunto de individuos que toma sus propias decisiones. No obstante, el Reglamento del Congreso establece que parte de las atribuciones del congresista están en función a su pertenencia a un grupo parlamentario.

Lo que esto evidencia es que investigar el funcionamiento real de una institución como el Parlamento, exige prestar una creciente atención a las dinámicas y prácticas informales. Esto supone superar enfoques que mantienen influencia en el derecho y en las ciencias políticas, como el positivismo jurídico de Kelsen (2005), que ve al Estado como un mero ordenamiento jurídico, siendo irrelevante cualquier análisis que no se base en el derecho.

Conclusión 1

A partir de los datos de campo es posible afirmar que en las comisiones investigadoras parlamentarias seleccionadas ha existido una interacción y tensión constate entre lo formal y lo no formal. Algunas decisiones se tomaron en espacios formales y siguiendo los procedimientos reglamentarios, mientras que muchas otras no. Los espacios informales de decisión jugaron un rol importante en la dinámica parlamentaria y la norma (el reglamento) fue interpretada o incluso puesta en suspenso cuando una determinada correlación de fuerzas lo permitió. Asimismo, los poderes formales convivieron con los poderes informales o fácticos, tal como se evidencia en muchos de los obstáculos que afrontaron las comisiones, y en la presión que determinados individuos, valiéndose de su capital social, ejercieron sobre éstas.

6.2.La preeminencia de la acción individual y la “soledad” del presidente

Síntesis de resultados

Un aspecto relevante con respecto a la correlación de fuerzas al interior de las comisiones investigadoras, es la asimetría de poder en favor del presidente, lo cual tiene diversas consecuencias: que este tenga un mayor margen de acción y decisión en la gestión de la comisión, así como, en cierta forma, el monopolio de la información; pero

también que asuma la responsabilidad por los aciertos y fracasos de la comisión, y que esté más expuesto a amenazas o represalias y, por ello, que sea más proclive a sentir temor. Dentro de la jerarquía de poder, el último lugar corresponde a los equipos técnicos, que están impedidos de intervenir en las sesiones aun cuando su labor haya sido cuestionada por los congresistas o por los investigados. La intervención de un asesor luego de ser atacado durante una sesión de la comisión “Ancash”, constituye una excepción que no se ha repetido durante el periodo 2011-2016. A consecuencia de esta condición de subalternidad, los integrantes de los equipos técnicos pueden sentirse más vulnerables a amenazas o represalias.

Sin embargo, esta asimetría de poder puede ser cuestionada al momento de las votaciones. Las posibilidades que tiene el presidente en la conducción de la comisión no le garantizan tener mayoría ni aprobar sus informes. El presidente debe garantizar una correlación de fuerzas favorable en cada decisión que se someta a votación. Al respecto, la comisión “Orellana” es un ejemplo de una correlación favorable al presidente, mientras que la comisión “Lava Jato” constituye el ejemplo opuesto. El presidente de esta última tuvo que afrontar la acción de coaliciones *ad hoc* que evitaron la aprobación de su informe final.

Contrariamente a lo que podría ocurrir en otras instancias del parlamento, en las comisiones investigadoras las presiones identificadas provienen de individuos y no de grupos. Puede tratarse de acciones desplegadas por individuos que están siendo investigados como también de pequeñas coaliciones *ad hoc*, conformadas con un interés específico y sin expectativas de perdurar más allá del tiempo de la investigación parlamentaria. Un aspecto importante que revela la investigación es que los medios de comunicación y los partidos políticos tuvieron muy poca influencia sobre la gestión y las decisiones de las comisiones. Los medios tuvieron un papel importante en un momento inicial difundiendo denuncias y contribuyendo a generar la necesidad de que se realicen indagaciones políticas y judiciales, pero luego su acción se centró en dar a conocer los avances de las investigaciones más no en intentar influir sobre éstas. En el caso de los partidos políticos, se revela una ausencia casi total que posibilita la preponderancia de la actuación individual. Esto ocurre por la debilidad y poca institucionalidad de los partidos, al punto de no llegar a ser instancias de dirección de la acción política. En los casos “Ancash” y “Orellana” se evidencia el desinterés de los partidos en los temas investigados, pero esto cambia cuando las indagaciones giran en

torno a militantes destacados de un partido o a la gestión de un gobierno con representación parlamentaria. El caso “Lava Jato” da cuenta de una mayor presencia de los partidos como grupos de presión.

La primacía de la acción individual frente a la ausencia del partido y la debilidad institucional del parlamento, tienen entre sus consecuencias, que el presidente de comisión sienta que se afronta su tarea *solo*. La “soledad” del presidente es un hecho que se repite en las comisiones analizadas: este siente que no cuenta con apoyo ni respaldo de su partido o su grupo parlamentario. Los demás integrantes están en una situación similar, por tanto su accionar en torno a las comisiones se rige bajo criterios individuales, pero estos no asumen las responsabilidades de la gestión de la comisión de igual manera que el presidente. Todo esto tiene correspondencia con la distribución desigual del poder al interior de la comisión.

En las acciones destinadas a ejercer presión sobre las tres instancias de las comisiones (presidente, integrantes y equipo técnico), se observa también la interacción entre lo formal y lo informal. La capacidad de presión depende del poder relativo del individuo (normalmente una persona investigada) y de su capital social, es decir, de las redes personales que pueda utilizar para influir en los congresistas investigadores. Las formas de presionar identificadas consisten en recurrir a relaciones y contactos personales, intimidar al equipo técnico de manera que omita cierta información o ciertos nombres, dirigir comunicaciones escritas a la comisión de forma reiterada (lo cual puede percibirse como una forma de intimidar), realizar amenazas directas a los congresistas o a los miembros del equipo técnico, y realizar exhibiciones públicas de redes y poder. Se trata de mecanismos que no siendo ilegales, no siguen en todos los casos canales formales o institucionales.

Discusión teórica

La preeminencia de la acción individual que se observa en la investigación empírica da pie a una discusión sobre la relación entre el individuo y el grupo, y la agencia y la estructura. En el caso de las comisiones investigadoras, se evidencia la ausencia de acción colectiva, tanto en aquella que podría ser ejercida por el partido político como la que podrían ejercer grupos de cabildeo o presión. A diferencia de las investigaciones de McFarland (1987) en el parlamento norteamericano, en los casos

analizados no se observan organizaciones dedicadas al cabildeo. Las comisiones investigadoras parecen no ser el espacio para estos grupos.

Estamos, entonces, ante individuos que ejercen poder y lo hacen con los instrumentos que están a su alcance o, siguiendo a Foucault (2001), a partir de un campo de posibilidades dispares. En ocasiones pueden ceñirse al reglamento cuando se adecúa a sus intereses, otras veces a la “práctica parlamentaria” (con lo imprecisa o ambigua que puede ser esta referencia) y otras simplemente a la mayoría. También puede haber, por supuesto, desinterés en ejercer el poder.

Las instituciones, entendidas como tipificaciones recíprocas (Berger y Luckmann 2003), comprenden una serie de roles que son ejercidos por individuos. Al ejercerlos ponen en marcha su agencia, al interior de ciertas estructuras —entendidas como reglas y recursos, a la vez coercitivos y permisivos (Giddens 1987)—, que a la vez que producen al sujeto son condición de posibilidad de un poder que puede desbordarlas (Butler 2007). El amplio margen de acción que tienen los congresistas en las comisiones investigadoras, demuestran la distancia entre el Parlamento y las Instituciones Totales que estudia Goffman (1973).

La débil institucionalidad del Parlamento puede hacer innecesaria, en ciertos casos, la existencia de grupos profesionales de cabildeo, pues tiene como consecuencia que existan más espacios informales en los cuales el investigado puede tomar contacto, directamente o a través de sus redes personales, con los congresistas que integran las comisiones. La ausencia de los partidos, si los entendemos en su rol de vínculo orgánico entre la ciudadanía y el parlamento (Cotta 1995), contribuye al debilitamiento de este último, pero también reduce los constreñimientos sobre la acción individual, otorgándole, en consecuencia, un mayor margen.

A partir de lo expuesto, se puede plantear una crítica a ciertos enfoques que otorgan demasiada relevancia a las instituciones frente al rol de los individuos. Para North (1995), las instituciones pautan la acción de los individuos a través de normas formales e informales. Si esto así, se presenta una dificultad para explicar el cambio social. La respuesta de North fue que los individuos conforman grupos (organizaciones) para moverse al interior de un determinado marco institucional pero también influyen en éste y pueden transformarlo. Es decir, los cambios se producen por la acción al interior de los marcos institucionales. Uno de los problemas de este enfoque es que presta poca

atención a los poderes reales y a las correlaciones de fuerzas. El que esta investigación haya partido de la experiencia concreta de los individuos ha permitido conocer muchas características de las comisiones investigadoras (y del propio Parlamento), que quizás no se hubieran evidenciado desde una aproximación institucionalista.

Conclusión 2

La información obtenida permite afirmar que en las comisiones investigadoras parlamentarias hubo una preeminencia de la acción individual. Los partidos políticos estuvieron ausentes y solo se convirtieron en actores relevantes cuando sus líderes fueron investigados, lo cual dio mayor margen a la acción individual pero también influyó en la “soledad” de los presidentes de comisión. Asimismo, la presión ejercida sobre las comisiones provino principalmente de individuos y no de grupos de presión. Los medios de comunicación que buscaron interferir en la labor de las comisiones no lo hicieron en defensa de sus propios intereses, sino que fueron instrumentos de intereses particulares.

6.3. Los límites de la acción racional

Síntesis de resultados

En la presente investigación, se observa que las decisiones basadas en el cálculo político son la excepción y no la regla, y que en el transcurso de la actividad de las comisiones prima la contingencia e intervienen una serie de factores, como las simpatías personales, los afectos, los temores, que provienen de un sustrato que podríamos llamar no-racional.

Las explicaciones de los entrevistados sobre los motivos de su designación como miembros de las comisiones investigadoras se basan, en gran medida, en suposiciones o reflexiones *a posteriori*. Algo similar ocurre en el caso de los presidentes de comisión: estos infieren cuáles pudieron haber sido los motivos de su elección, pero se evidencia la ausencia de un intercambio de argumentos en los espacios formales del parlamento. Por supuesto, todas las decisiones se han basado en ciertos criterios, pero difícilmente pueden reducirse a cálculos racionales.

Cuando interviene el partido político —que, como hemos visto, se activa solamente cuando es necesario proteger a su líder—, las racionalidades colectivas pueden colisionar con las individuales. La comisión “Lava Jato” revela situaciones en

las cuales el partido exige ciertas conductas de sus representantes, contando con el poder, a través del control del grupo parlamentario, de condicionarlas a futuras sanciones (el retiro de la comisión, en este caso, pero podría ser incluso la separación del grupo con la pérdida de derechos a la que esta conlleva). Los actores que se mueven en el Parlamento en base al cálculo político “racional”, suelen ser aquellos con mayor experiencia, que conocen mejor las posibilidades formales e informales de acción dentro de la institución, y que tienen o esperan construir una carrera política.

La acción racional puede minarse por ciertos temores que enfrentan los miembros de las comisiones investigadoras, conscientes de que su función puede dar lugar a represalias. Todos los entrevistados que fueron parte de comisiones investigadoras señalan haber sentido cierto temor en algún momento; sin embargo, éste no se distribuye de manera homogénea: suele ser mayor entre los miembros del equipo técnico, que se sienten desprotegidos y más vulnerables, y entre los presidentes de comisión, en la medida en que personifican a la comisión. Los integrantes tienen presente que las personas investigadas pueden desplegar diferentes acciones para defenderse y les atribuyen, de manera más o menos consciente, diferentes grados de poder. Es decir, hay cierta evaluación (no necesaria ni exclusivamente racional) de la capacidad de reacción de cada investigado, lo cual incide en la magnitud del temor que se tiene a recibir amenazas o represalias.

Discusión teórica

La forma en la que hemos visto que se toman las decisiones y se establecen los acuerdos en torno a la creación y funcionamiento de las comisiones investigadoras parlamentarias, plantea una discusión con ciertos enfoques dominantes en disciplinas como la economía y las ciencias políticas. En particular, con la teoría de la elección racional, según la cual la racionalidad es una característica formal de las acciones individuales. Elster identifica una teoría “delgada” y una “amplia” de la elección racional (el autor emplea los términos *thin* y *broad*). En la primera, lo que importa es la *consistencia* de la acción con un sistema de creencias, un sistema de deseos, y entre creencias y deseos. En la segunda, se requiere que las creencias y los deseos sean racionales en una manera más sustantiva. Es decir, que las creencias se basen en la evidencia disponible y sean producto de un juicio, y que los deseos estén basados en la autonomía (Elster 1983).

Elster identifica una serie de dificultades con ambas aproximaciones: ¿cómo calificar a las creencias y los deseos de racionales? Si esto depende de un criterio de “verdad”, se podría señalar que una creencia puede ser verdad y no racional, o racional y no verdad. Por otro lado, ¿cuánta evidencia (o información) se requiere para tomar una decisión racional? Hay muchos casos en los que la racionalidad no puede hacer más que excluir alternativas, pero no proveer una guía para elegir entre las opciones disponibles. ¿Qué papel juegan los afectos, los deseos inconscientes o las ilusiones? ¿Qué papel juegan las limitaciones sociales, producto de determinadas configuraciones de poder, o de otra índole? Para Elster (1983), las creencias irracionales, la ideología y algunas causalidades irracionales pueden minar el proceso mental racional.

Otras dificultades se presentan cuando la teoría aborda la relación entre racionalidad individual y racionalidad colectiva. Siguiendo a Elster (1983), una teoría “amplia” prestaría atención a la capacidad del sistema social o de los mecanismos de decisión colectiva para alinear las preferencias individuales en una noción amplia de racionalidad individual. ¿La acción de una colectividad, para ser racional, tiene que coincidir con las racionalidades de los individuos que la integran? ¿Qué ocurre cuando hay limitaciones o constreñimientos (o, puesto en otros términos, *fuerzas*) que llevan al individuo a tomar decisiones contrarias a sus propios deseos o intereses?

Llevado al terreno político, otra fuente de cuestionamientos a los enfoques racionalistas proviene de los teóricos de la hegemonía. Mouffe (2005) cuestiona aquellas formas de entender la democracia como la realización de un “consenso racional”. Critica a Rawls y a Habermas, que proponen establecer procedimientos deliberativos adecuados para solucionar los problemas que afrontan las democracias modernas. La respuesta de Mouffe es que el consenso es inaccesible y se requiere una aproximación no-racionalista a la teoría política, ya que “un enfoque racionalista está obligado a permanecer ciego a lo ‘político’ en su dimensión de antagonismo” (2005: 11; original en inglés).

El Parlamento es una institución que provee cierto “espacio simbólico compartido” a los actores para que confronten ideas, intereses, posiciones, etc., como *adversarios*. Pero esta característica no elimina la división ni el conflicto, ni lo contingente y temporal de los equilibrios que allí se logran. Que la comisión “Lava Jato” no haya logrado aprobar su informe final no se debió a una ausencia de

argumentación racional por parte del presidente. Incluso se podría cuestionar que el problema fue que primó la racionalidad individual de los miembros que defendían sus intereses (diferentes a los del presidente), pues la intervención del partido político (prácticamente ausente en las otras dos comisiones analizadas), introduce un constreñimiento adicional al individuo y le impone una cierta racionalidad colectiva que puede ir contra de sus creencias o deseos individuales: sin duda la decisión de los partidos políticos de defender incondicionalmente a sus líderes que venían siendo investigados por la comisión, le generaba más rechazo que rédito político al congresista que debía obedecer directivas. Además, como muestra también este ejemplo, el grupo parlamentario (o el partido a través de este) tiene el poder (reglamentario o formal) de retirar de la comisión al integrante que desacate una decisión colectiva.

Conclusión 3

La información recogida en la presente investigación evidencia la existencia de una interacción permanente entre lo racional y lo no-racional en las decisiones y acuerdos en torno a la creación y funcionamiento de las comisiones investigadoras parlamentarias. La debilidad institucional del Parlamento y la desigual distribución del poder entre los miembros de las comisiones, por consideraciones formales y no formales, contribuyen a que emerjan con mayor facilidad impulsos, pasiones y temores, como motores de la acción. Asimismo, la intervención excepcional del partido político genera escenarios en los que la racionalidad colectiva colisiona con la individual.

BIBLIOGRAFÍA

ABÉLÈS, Marc

2000 *Un ethnologue à l'Assemblée*. Paris: éditions Odile Jacob.

ACOSTA, Christopher y Daniel YOVERA

2015 “Nuevas revelaciones sobre Sisson”. *El Comercio*. Lima, 8 de agosto, p.A4.

AGUIRRE, Doris

2014 “Congreso archivó investigación por corrupción a César Álvarez”. *La República*. Lima, 26 de marzo, p.2.

ALVA, Gino

2015 “Caso Lava Jato: su nexa con el Perú y 7 claves para entenderlo”. *El Comercio*. Lima, 6 de agosto. Consulta: 6 de marzo de 2017.

<http://elcomercio.pe/politica/actualidad/7-claves-entender-caso-lavo-jato-y-su-nexo-peru-noticia-1830970>

ASAMBLEA CONSTITUYENTE DE 1978 (PERÚ)

1979 *Constitución política del Perú: promulgada el 12 de julio de 1979*. Lima: Asamblea Constituyente.

BERGER, Peter y Thomas LUCKMAN

2003 *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu.

BUENOS DÍAS PERÚ

2011 “Red de tráfico de terrenos”. *Panamericana Televisión*. Lima, enero de 2011. Consulta: 6 de marzo de 2017.

<https://www.youtube.com/watch?v=cPqkJAVRP48>

2015 Villa Stein: “La comisión Áncash es perversamente ilegal, no iré si un juez no lo ordena”. *Buenos Días Perú*. Lima, 7 de abril. Consulta: 12 de abril de 2017.

<https://www.youtube.com/watch?v=xHqaKzISvp0>

BOURDIEU, Pierre

2000 *Poder, derecho y clases sociales*. Bilbao: Editorial Desclée de Brouwer.

BUTLER, Judith

2007 *El género en disputa. El feminismo y la subversión de la identidad*. Barcelona: Ediciones Paidós.

CASO LAVA JATO

s/f “Entenda o caso”. *Caso Lava Jato*. Consulta: 20 de febrero de 2017.
<http://lavajato.mpf.mp.br/entenda-o-caso>

CIGLER, Allan y Burdett LOOMIS

1988 *Los grupos de presión*. Buenos Aires: Editorial Fraterna.

COMISIÓN DE ALTO NIVEL ANTICORRUPCIÓN (CAN)

2012 *Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción 2012-2016*. Lima: CAN; PCM.

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO (PERÚ)

2014 *Opinión Consultiva sobre la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente 156-2012-HC, referido al proceso de hábeas corpus promovido por el señor César Humberto Tineo Cabrera*. Lima: Congreso de la República.

CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1931 (PERÚ)

1933 *Constitución Política del Perú: sancionada por el Congreso Constituyente de 1931*. Lima: Torres Aguirre.

CONGRESO CONSTITUYENTE DEMOCRÁTICO (PERÚ)

2002 *Constitución Política del Perú: promulgada el 29 de diciembre de 1993*. Lima: Congreso de la República.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ

s/f Portal institucional e información sobre la actividad parlamentaria y legislativa del Estado peruano. Lima: Congreso de la República. Consulta: 20 de septiembre de 2016.

<http://www.congreso.gob.pe>

- 1853 *Reglamento Interior de las Cámaras Legislativas*. Lima. Imprenta de José María Monterola.
- 1872 *Reglamento interior. Cámaras legislativas*. Lima: Imprenta del Estado.
- 1913 *Proyecto de Reglamento Interior de las Cámaras formulado por la Comisión Mixta Legislativa*. Lima: Imprenta América.
- 1956 *Reglamento Interior de las Cámaras Legislativas: concordado con la Constitución, los códigos y las Leyes, disposiciones y prácticas parlamentarias vigentes*. Lima: Cámara de Diputados.
- 2011 *Reglamento del Congreso*. Lima: Congreso de la República.
- 2014 *Diario de Debates. Primera Legislatura Ordinaria de 2011*. Tomo I. Lima: Congreso de la República.
- 2015a *Diario de Debates. Primera legislatura ordinaria de 2015. 14ª Sesión (17 de septiembre)*. Lima: Congreso de la República. Consulta: 20 de marzo de 2017.
[http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE905257EC4005E94E9/\\$FILE/PLO-2015-14.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE905257EC4005E94E9/$FILE/PLO-2015-14.pdf)
- 2015b *Diario de Debates. Primera legislatura ordinaria de 2015. 16ª Sesión (1 de octubre)*. Lima: Congreso de la República. Consulta: 20 de marzo de 2017.
[http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE905257ED2005CC4FE/\\$FILE/PLO-2015-16.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE905257ED2005CC4FE/$FILE/PLO-2015-16.pdf)
- 2015c *Diario de Debates. Primera legislatura ordinaria de 2015. 17ª Sesión (7 de octubre de 2015)*. Lima: Congreso de la República. Consulta: 20 de marzo de 2017.
[http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE905257ED8001F8752/\\$FILE/PLO-2015-17.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE905257ED8001F8752/$FILE/PLO-2015-17.pdf)

- 2016a *Diario de Debates. Segunda Legislatura Ordinaria de 2013*. Tomo I. Lima: Congreso de la República.
- 2016b *Diario de Debates. Segunda Legislatura Ordinaria de 2013 - Tomo III*. Lima: Congreso de la República.
- 2016c *Diario de Debates. Segunda legislatura ordinaria de 2015. 13ª Sesión* (14 de junio de 2016). Lima: Congreso de la República. Consulta: 20 de marzo de 2017.
[http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE905257FD300712BFD/\\$FILE/SLO-2015-13.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE905257FD300712BFD/$FILE/SLO-2015-13.pdf)
- 2016d *Diario de Debates. Segunda legislatura ordinaria de 2015. 6ª Sesión* (21 de abril). Lima: Congreso de la República. Consulta: 22 de marzo de 2017.
[http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE905257F9D005A20EA/\\$FILE/SLO-2015-6.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE905257F9D005A20EA/$FILE/SLO-2015-6.pdf)
- 2016e *Diario de Debates. Segunda legislatura ordinaria de 2015. 13ª B Sesión* (16 de junio de 2016). Lima: Congreso de la República. Consulta: 20 de marzo de 2017.
[http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE905257FD500643BFA/\\$FILE/SLO-2015-13B.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE905257FD500643BFA/$FILE/SLO-2015-13B.pdf)

COSER, Lewis

- 1961 *Las funciones del conflicto social*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

COTTA, Mauricio

- 1995 “Parlamento y representación”. En PASQUINO, Gianfranco (editor). *Manual de ciencias políticas*. Madrid: Alianza Editorial. pp. 265-310.

CRESWELL, John

- 1994 *Research design: qualitative & quantitative approaches*. Thousand Oaks: SAGE.

CUARTO PODER

- 2015 “Caso 'Lava Jato': habla Zaida Sisson, la consultora brasileña”. *América Televisión*. Lima, 9 de agosto. Consulta realizada el 6 de marzo de 2017.
<http://www.americatv.com.pe/cuarto-poder/reportaje/caso-lava-jato-habla-zaida-sisson-consultora-brasilena-noticia-30184>

EGUIGUREN, Francisco.

- 1987 “Algunas consideraciones sobre las comisiones investigadoras parlamentarias”. En: *Derecho PUCP*. Lima: PUCP. Núm. 41. pp. 141-157.
- 2007 *La responsabilidad del Presidente. Razones para la reforma constitucional*. Lima: PUCP.

ELSTER, Jon

- 1983 *Sour Grapes. Studies n the sbversion of rationality*. Cambridge: Cambridge University Press y Maison des Sciences de l'Homme.

EL COMERCIO

- 2014a “Sicarios matan a balazos a ex consejero regional de Áncash”. *El Comercio*. Lima, 16 de marzo, p.A23.
- 2014b “Ramos Heredia denunció a Mesías Guevara ante Comisión de Ética”. *El Comercio*. Lima, 22 de octubre. Consulta: 11 de abril de 2017.
<http://elcomercio.pe/politica/gobierno/ramos-heredia-denuncio-mesias-guevara-ante-comision-etica-noticia-1765823>
- 2015a “Ampay, me amparo: los políticos que buscan no ser investigados”. *El Comercio*. Lima, 4 de agosto. Consulta: 11 de abril de 2017.
<http://elcomercio.pe/politica/justicia/ampay-me-amparo-politicos-que-buscan-no-investigados-noticia-1830547>
- 2015b “Congreso suspendió 120 días a Víctor Crisólogo, de Perú Posible”. *El Comercio*. Lima, 16 de mayo, p.A8.

2017 “Fujimorista Víctor Albrecht presidirá la Comisión Lava Jato”. *El Comercio*.
Lima: 4 de enero de 2017. Consulta: 22 de abril de 2017.
<http://elcomercio.pe/politica/congreso/fujimorista-victor-albrecht-presidira-comision-lava-jato-noticia-1958131>

FOUCAULT, Michel

2001 “El sujeto y el poder”. En WALLIS, Brian (editor). *Arte después de la modernidad. Nuevos planteamientos en torno a la representación*. Madrid: Akal. pp. 421-436.

GFK

2017 *Opinión enero 2017. Encuesta nacional urbano rural*. Lima: GFK. Consulta: 6 de agosto de 2017.
https://www.gfk.com/fileadmin/user_upload/country_one_pager/PE/documents/GfK_Opinio_n_Enero_2017_3.pdf

GIDDENS, Anthony

1987 *Las nuevas reglas del método sociológico*. Buenos Aires, Amorrortu.

GOFFMAN, Erving

1973 *Internados. Ensayos sobre la situación social de los enfermos mentales*. Buenos Aires: Amorrortu.

GORRITI, Gustavo.

2015 “Castillos de Arena”. *El País*. España, 19 de junio. Consulta: 28 de febrero de 2017.
http://internacional.elpais.com/internacional/2015/06/19/actualidad/1434741819_704158.html

GUTIÉRREZ, Miguel

2014 “Colaboradores eficaces fueron claves para atrapar a Orellana”. *La República*, Lima, 15 de noviembre, p.2.

HOYOS, Patricia

2014 “Fiscal Ramos pide separen a Guevara de comisión Áncash”. *La República*.
Lima: 12 de diciembre de 2014. Consulta: 22 de abril de 2017.

<http://larepublica.pe/12-12-2014/fiscal-ramos-pide-separen-a-guevara-de-comision-ancash>

2015 “Congreso suspende por 120 días a Heriberto Benítez por caso La Centralita”.
La República. Lima, 14 de mayo, p.8.

HUARCAYA, Juan Carlos

2015 *Oficio N° 451-2015-2016-DC-DGP/CR. Comisiones investigadoras. Periodo legislativo 2011-2016*. Lima: Congreso de la República.

INFOGOB

s/f *Observatorio para la gobernabilidad*. Consulta: 13 de marzo de 2017.

<http://www.infogob.com.pe/>

JOSEPH, Isaac

1999 *Erving Goffman y la microsociología*. Barcelona: Gedisa.

KELSEN, Hans

2005 *Teoría general del Estado*. México, D.F.: Coyoacán.

LACLAU, Ernesto

2006 *La razón populista*. Segunda edición. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

LINDEMBERT, Sandra.

1987 “Análisis y comentarios a la STC Exp. N° 00156-2012-PHC/TC (Parte I)”.
Gaceta Jurídica. Lima: XXX. Tomo 59. pp. 121-143.

LA REPÚBLICA

2014 “Afirman que Crisólogo y Benítez financiaron su campaña con dinero público”. *La República*. Lima, 31 de mayo, p.8.

2015a “Karina Beteta juró como congresista en medio de críticas del oficialismo”. *La República*. Lima, 27 de julio. Consulta: 21 de marzo de 2017.
<http://larepublica.pe/politica/18311-karina-beteta-juro-como-congresista-en-medio-de-criticas-del-oficialismo>

2015b “Citan a la congresista Beteta a la comisión ‘narcopolítica’”. *La República*. Lima, 28 de julio. p.12.

LEÓN Martín y Mario MEJÍA

2014 “Policía captura a Benedicto Jiménez; Rodolfo Orellana sigue sin ser ubicado”. *El Comercio*. Lima, 2 de julio, p.A2.

LEÓN, Martín

2015 “El Congreso sanciona a Daniel Abugattás y blindo a Ruiz”. *El Comercio*. Lima, 13 de noviembre, p.A8.

LEÓN, José, Mariano PORTUGAL y Enrique WONG

2015 *Informe en minoría*. Lima: Congreso de la República. Consulta: 22 de marzo de 2017.
[http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc03_2011.nsf/ba75101a33765c2c05257e5400552213/7aa8ffb7d61d0bbd05257ec300045916/\\$FILE/INFORME-MINORIA.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc03_2011.nsf/ba75101a33765c2c05257e5400552213/7aa8ffb7d61d0bbd05257ec300045916/$FILE/INFORME-MINORIA.pdf)

McFARLAND, Andrew

1987 *Los grupos de presión en el congreso Norteamericano (Common cause)*. México D.F.: Ediciones Gernika.

MOUFFE, Chantal

2005 *The democratic paradox*. London: Verso.

2013 *Agonistics. Thinking the world politically*. London: Verso.

MUJICA, Jaris

2014 “El lobby en un escenario de agendas fragmentadas. Consideraciones sobre los mecanismos de gestión de intereses en el Parlamento peruano”. *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, Número 1, Volumen 1. Lima; PUCP. pp. 37-54.

NO HAY DERECHO

2017 “Omonte: Perú Posible me separó de comisión Lava Jato antes de que pueda respaldar informe de Pari”. *Ideele radio*. Lima, 8 de febrero. Consulta: 9 de marzo de 2017.

<http://www.ideeleradio.org.pe/lo-mas-visto/omonte-peru-possible-me-separo-de-comision-lava-jato-antes-de-que-pueda-respaldar-informe-de-pari/>

NORTH, Douglass

1995 *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

OLIVERA, Mario

1999 “Hacia una sociología de la corrupción”. *Revista Alma Mater*, Número 17. Lima: UNMSM.

PATRIAU, Enrique.

2014 “Jueza que enseña en la Universidad Garcilaso negó la solicitud de allanamiento”. *La República*. Lima, 2 de mayo. Consulta: 5 de abril de 2017.

<http://larepublica.pe/02-05-2014/jueza-que-ensena-en-la-universidad-garcilaso-nego-la-solicitud-de-allanamiento>

2016 “Así se ocultó en el Congreso el informe Pari sobre Lava Jato”. *La República*. Lima, 31 de diciembre, p.8.

PÉREZ, Yon

2013 *La influencia de los medios de comunicación colectiva en la formación de las comisiones de investigación parlamentaria durante el período 2001-2011.* Tesis para optar por el grado de magister. Lima: PUCP.

2015 “Los problemas del control parlamentario en el Perú: análisis y perspectivas”. *Cuadernos Parlamentarios.* Año 4, Número 15. Lima: Congreso de la República. pp. 93-115.

PÉREZ GUADALUPE, José Luis

2000 *La construcción social de la realidad carcelaria.* Lima: PUCP.

PERÚ21

2014a “Abren investigación a Benítez”. *Perú21.* Lima, 13 de mayo, p.3.

2014b “César Álvarez se entregó y ya está en manos de la justicia”. *Perú21.* Lima, 17 de mayo, p.2.

2014c “Rosa Núñez también migra a Concertación”. *Perú21.* Lima, 7 de agosto, p.7.

2014d “Universidad Garcilaso: Juez anuló investigación de la Comisión de Educación”. *Perú 21.* Lima, 10 de septiembre. Consulta: 11 de abril de 2017.
<http://peru21.pe/politica/universidad-garcilaso-vega-poder-judicial-investigacion-comision-educacion-2198130>

QUIROZ, Alfonso

2013 *Historia de la corrupción en el Perú.* Lima: IEP; Instituto de Defensa Legal. 2da edición.

QUISPE, Patricia

2015 “Comisión de Ética: En cuatro años hubo 314 denuncias a congresistas”. *Perú21.* Lima, 24 de mayo. Consulta: 12 de febrero de 2017.
<http://peru21.pe/politica/comision-etica-cuatro-anos-hubo-314-denuncias-congresistas-2219434>

RADIO PROGRAMAS DEL PERÚ (RPP)

- 2016 “Comisión investigadora del caso Lava Jato emitió tres informes finales”. *RPP*.
Lima: 01 de junio. Consulta: 11 de abril de 2017.
<http://rpp.pe/politica/congreso/comision-investigadora-del-caso-lava-jato-emitio-tres-informes-finales-noticia-967496>

REAL TELEVISIÓN

- 2014 “Ancash en el ojo de la tormenta”. *Real Televisión*. Chimbote, 24 de marzo.
Consulta: 6 de abril de 2017.
https://www.youtube.com/watch?v=44s_TfDc24E

RUIZ, Juan Carlos

- 2011 *El control parlamentario de los decretos de urgencia*. Tesis para optar por el grado de magister. Lima: PUCP.

SALAZAR, Elizabeth

- 2014 “‘Juez justo’: defensas y ataques a magistrados a pedido”. *El Comercio*. Lima, 5 de julio, p.A4.

SARTORI, Giovanni

- 1994 *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- 2012 *Partidos y sistemas de partidos*. Segunda edición. Madrid: Alianza Editorial.

SIMMEL, Georg

- 1977 *Sociología: estudios sobre las formas de socialización*. Madrid: Alianza Editorial.

SPIVAK, Gayatri

- 2011 *¿Puede hablar el subalterno?* Buenos Aires: El cuenco de plata.

TANAKA, Martín

2005 *Democracia sin partidos. Perú 2000-2005*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (PERÚ)

2012 *Sentencia del Tribunal Constitucional Exp. N° 00156-2012-PHC/TC*. Lima: Tribunal Constitucional.

WEBER, Max

1964 *Economía y sociedad*. Segunda edición. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

2008 *Escritos políticos*. Madrid: Alianza editorial.

VARGAS HAYA, Héctor.

2005 *Perú: 184 años de corrupción e impunidad*. Lima: H. Vargas Haya.

VALLE, Fabiola.

2016 “Juez ordena detención del presidente regional de Áncash”. *Perú21*. Lima, 16 de mayo, p.2.

VILLAVICENCIO, Mónica

2014 *El control político en el Congreso de la República: las comisiones investigadoras*. Tesis para optar por el grado de magister. Lima: PUCP.

YAMAMOTO, Hironori

2007 *Instrumentos de control parlamentario. Estudio comparativo de 88 parlamentos nacionales*. Ginebra: Unión Interparlamentaria.