

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL PERÚ  
ESCUELA DE GOBIERNO  
MAESTRÍA EN CIENCIA POLÍTICA

Tesis para optar el grado de Magister en Ciencia Política con  
mención en Política Comparada

*La influencia de los medios de comunicación colectiva en la formación de  
las comisiones de investigación parlamentaria durante el período 2001-  
2011*



Asesor: José Manuel Magallanes Reyes  
Alumno: Yon Javier Pérez Paredes

Lima, mayo de 2013

## ÍNDICE

## PRESENTACIÓN

## INTRODUCCIÓN

|  |    |
|--|----|
| 1. Preliminar.....   | 1  |
| 2. Planteamiento del problema.....                                 | 2  |
| 2.1 Realidad problemática.....                                     | 2  |
| 2.2 Formulación de preguntas y sub preguntas de investigación..... | 3  |
| 3. Hipótesis.....  | 4  |
| 4. Justificación.....  | 4  |
| 5. Objetivos.....  | 5  |
| 5.1 Objetivo principal.....  | 5  |
| 5.2 Sub-objetivos.....   | 6  |
| 6. Tipo de investigación.....                                      | 6  |
| 7. Marco teórico y estado de la cuestión.....                      | 6  |
| 8. Diseño metodológico.....  | 13 |

**PARTE I: LA FUNCIÓN DE CONTROL PARLAMENTARIO****Capítulo 1****Aproximación histórica y evolución.....15**

1.1 Aproximación histórica: Reino Unido y Europa Continental.....15

1.2 Adaptación en el Perú.....19

**Capítulo 2****Aproximación conceptual, naturaleza y características principales.....25**

2.1 Definiciones de la doctrina.....25

2.2 Definición Legal.....27

2.2.1 En la Constitución Política del Perú.....27

2.2.2 En el Reglamento del Congreso.....31

2.2.3 En la jurisprudencia constitucional.....36

|   |    |
|---|----|
| 2.3 La función de control parlamentario.....                      | 41 |
| 2.4 Naturaleza del control parlamentario.....                     | 50 |
| 2.4.1 Teoría del control sanción.....                             | 50 |
| 2.4.2 Teoría de la garantía institucional.....                    | 51 |
| 2.4.3 Teoría moderna o de la responsabilidad política difusa..... | 51 |
| 2.5 Características Principales.....                              | 53 |

### Capítulo 3

#### **Instrumentos de control parlamentario.....56**

|   |    |
|---|----|
| 3.1 Principales instrumentos de control parlamentario en el Perú..... | 56 |
| 3.1.1 Investidura.....  | 56 |
| 3.1.2 Interpelación.....  | 58 |
| 3.1.3 Censura y cuestión de confianza.....                            | 59 |
| 3.1.4 Pedido de información.....                                      | 60 |
| 3.1.5 Comisiones de investigación.....                                | 61 |

### Capítulo 4

#### **Fundamento jurídico-político del control parlamentario.....65**

|                              |    |
|------------------------------|----|
| 4.1 Fundamento jurídico..... | 65 |
| 4.2 Fundamento político..... | 66 |

## **PARTE II: ROL DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN EL ESTADO DE DERECHO**

### Capítulo 1

#### **El derecho a la libertad de expresión y libertad de prensa.....69**

|  |    |
|--|----|
| 1.1 Evolución histórica y aproximación actual.....                                 | 69 |
| 1.2 Tratamiento jurídico de la libertad de expresión en el Perú.....               | 74 |
| 1.3 La función social de los medios de comunicación: derecho a la información..... | 76 |

## Capítulo 2

### Rol de los medios de comunicación en las sociedades modernas.....78

2.1 ¿Los medios de comunicación como cuarto poder del Estado? .....78

2.2 Los medios de comunicación como centro de interés y como grupo de presión.....79

2.3 Los medios de comunicación y el fortalecimiento democrático.....83

## PARTE III: LAS RELACIONES ENTRE EL PARLAMENTO Y LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN RESPECTO AL CONTROL PARLAMENTARIO

### Capítulo 1

#### La formación de la agenda del control parlamentario.....86

1.1 Relación entre el Parlamento y los medios de comunicación.....86

1.2 Rol de los medios de comunicación en la formación de comisiones de investigación parlamentaria durante el período 2001-2011.....90

### Capítulo 2

#### Los problemas del control parlamentario en el Perú.....104

2.1 Principales problemas del control parlamentario en el Perú.....104

2.1.1 Adscripción a la teoría clásica.....105

2.1.2 Deficiente regulación constitucional.....109

2.1.3 Deficiente regulación en el Reglamento del Congreso de la República.....111

2.1.4 Limitado acceso a la información.....113

2.1.5 Especialización del personal en control parlamentario.....117

## PARTE IV: ANÁLISIS DE LA FUNCIÓN DE CONTROL PARLAMENTARIO

### Capítulo 1

|   |            |
|---|------------|
| <b>Análisis sobre la función de control parlamentario efectuado mediante las comisiones investigadoras.....</b> | <b>123</b> |
| 1.1 Explicación de la metodología y herramientas.....   | 123        |
| 1.1.1 Población y muestra.....  | 123        |
| 1.1.2 Técnicas de recolección de información.....   | 124        |
| 1.1.3 Instrumentos de recolección de información.....   | 124        |
| 1.1.4 Técnicas de análisis e interpretación de datos.....   | 124        |

### Capítulo 2

|  |            |
|--|------------|
| <b>Encuestas practicadas a asesores y servidores parlamentarios.....</b> | <b>125</b> |
| 2.1 Encuestas.....   | 125        |
| 2.2 Del tratamiento estadístico de los datos recogidos.....              | 137        |

### Capítulo 3

|                                     |            |
|-------------------------------------|------------|
| <b>Resultados del análisis.....</b> | <b>143</b> |
|-------------------------------------|------------|

## PARTE V: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

|                         |     |
|-------------------------|-----|
| 1. Conclusiones.....    | 146 |
| 2. Recomendaciones..... | 149 |

|                       |            |
|-----------------------|------------|
| <b>APÉNDICES.....</b> | <b>152</b> |
|-----------------------|------------|

|                          |            |
|--------------------------|------------|
| <b>BIBLIOGRAFÍA.....</b> | <b>177</b> |
|--------------------------|------------|

## PRESENTACIÓN

Nuestro sistema político requiere un saludable equilibrio de poderes que permita sostener la gobernabilidad democrática y cerrar el paso a los excesos del poder.

En los últimos doce años el Perú ha implementado diversos mecanismos para mantener y fortalecer dicho equilibrio, entre los cuales destaca la optimización de la función parlamentaria, revestida siempre de grandes desafíos.

El Parlamento, órgano representativo de la Nación, refleja la realidad del país, en su seno están representados los diversos sectores ideológicos, políticos y sociales, que lo convierten en depositario de los anhelos y esperanzas de solución a los grandes problemas del país.

A pesar que no corresponde a su función, los ciudadanos le exigen empleo, servicios básicos, carreteras, puentes, centros educativos, centros de salud; es decir, la ejecución de obras públicas, que por mandato de la Constitución Política del Perú compete al Poder Ejecutivo. Los congresistas no tienen iniciativa para aumentar el gasto público.

Esta situación, los constantes desaciertos administrativos y los problemas de los parlamentarios, aumentan el deterioro de su legitimación ciudadana, convirtiéndolo en una institución frágil, sin el vigor ni la fortaleza que en algún momento lo ungieron como primer poder del Estado.

De esta manera, no solo pierde capacidad para frenar los excesos del Gobierno, sino que resulta más vulnerable a los embates de otros poderes o actores privados dedicados a su permanente vigilancia, como los medios de comunicación colectiva que logran influir significativamente en la formación de la agenda parlamentaria.

A pesar de todo, Sartori, con particular acierto, señala que el Parlamento no solo es importante por lo que hace, sino por lo que hace hacer o impide hacer. Esta capacidad políticamente congénita, que permanece incólume sobre sus problemas y dificultades, nos ha persuadido para llevar adelante la presente investigación.



## INTRODUCCIÓN

Hace considerable tiempo que los medios de comunicación colectiva han instalado sus reflectores sobre el Parlamento, convirtiéndolo en la institución más expuesta al escrutinio de sus representados y de organizaciones dedicadas exclusivamente a vigilar hasta su menor movimiento.

Como resultado, el otrora «primer poder del Estado», encabeza el *ranking* de las instituciones con serio desbalance entre legitimidad de origen y de ejercicio. Nadie en pleno uso del sentido común, ni siquiera del buen sentido que reclama Ingenieros, podría negar que el Parlamento tenga aciertos; sin embargo, sus problemas, convertidos en escándalos políticos, ocupan las primeras planas de los medios de comunicación colectiva.

Quizá por ello resulte paradójico que siendo destinatario del mandato del pueblo, el Parlamento tenga en todas las latitudes cifras considerablemente bajas de aceptación ciudadana. No existe acto o decisión que ayude a salvar el idilio entre representantes y representados.

Ciertamente, se trata de una situación peculiar que configura el mayor desafío para los investigadores y estudiosos de la Ciencia Política y del Derecho Parlamentario. Consideramos que se impone inexorablemente emprender una reforma político-institucional o buscar una nueva centralidad política, el Parlamento meramente legislador difícilmente logrará hacer empatía con los ciudadanos; en la representación política o en el control parlamentario puede encontrarse la llave que abra la puerta para ingresar al corazón del pueblo.

El Parlamento, además, tiene que convertirse en la arena de la confrontación ideológica y del debate político relevante, espacio que han invadido los medios de comunicación colectiva. Los líderes políticos o los voceros de los partidos con representación parlamentaria prefieren debatir, sustentar sus posiciones políticas individuales o de grupo, en los canales de televisión o en los micrófonos de las radios con alta sintonía, convirtiendo en irrelevante y tedioso el debate en la Cámara.



De esta manera se crean las condiciones apropiadas para que los medios de comunicación ejerzan influencia sobre la formación de la agenda, tanto legislativa como de control parlamentario. Este tema de tesis, por tales razones, analiza la influencia sobre el control parlamentario efectuado a través de las comisiones parlamentarias de investigación.

La primera parte se refiere a la función de control parlamentario y contiene cuatro capítulos. En el capítulo 1 se desarrolla en forma breve la aproximación histórica y evolución; en el capítulo 2 revisamos las principales definiciones, organizándolas en dos grupos, también se revisan las teorías que explican la naturaleza del control parlamentario y se identifica sus principales características; en el capítulo 3 se desarrolla los instrumentos de control comprometidos con el tema de investigación; y en el capítulo 4 el fundamento jurídico y político de la función de control parlamentario.

En la segunda parte, dividida en dos capítulos, tratamos el rol de los medios de comunicación en el Estado de derecho. En el capítulo 1 se desarrolla el derecho a la libertad de expresión y libertad de prensa, precisando su evolución histórica y aproximación conceptual, así como su tratamiento en el Perú; mientras que el capítulo 2 se refiere al rol de los medios de comunicación en las sociedades modernas, analizando a estos como centro de interés o grupo de presión y el rol que cumplen en el fortalecimiento democrático.

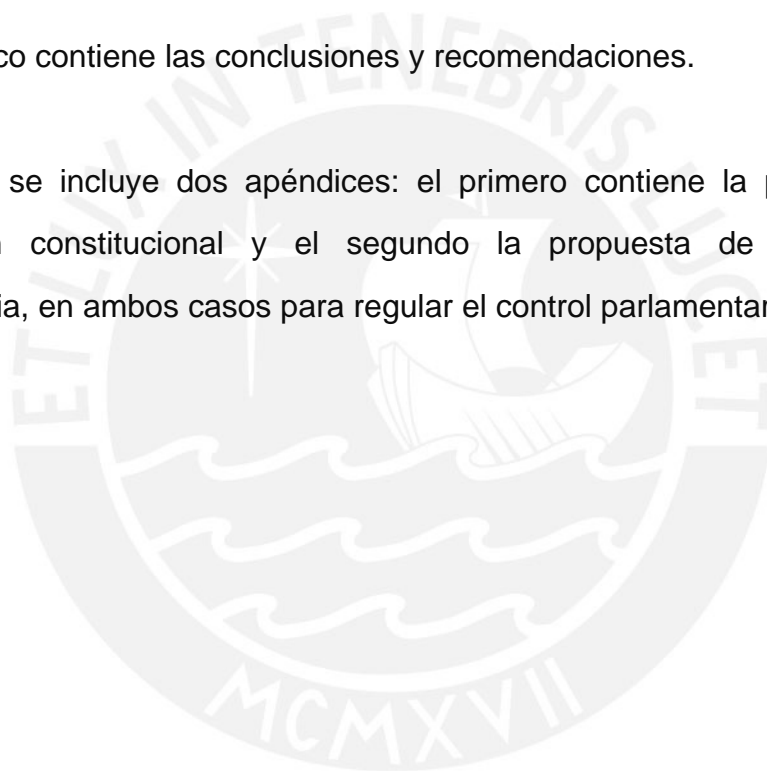
En la tercera parte desarrollamos las relaciones entre el Parlamento y los medios de comunicación respecto al control parlamentario. En el capítulo 1 analizamos la formación de la agenda del control parlamentario, así como el rol que los medios de comunicación cumplieron en la formación de comisiones investigadoras durante el período 2001 a 2011. En el capítulo 2 se identifican y analizan los principales problemas del control parlamentario en el Perú: la vigencia de los postulados de la teoría del control sanción, la deficiente

regulación en la norma constitucional y en el Reglamento del Congreso de la República, el limitado acceso a la información y la falta de especialización en control parlamentario.

En la parte cuatro, que tiene tres capítulos, se analiza la función de control parlamentario. En el capítulo 1 se realiza un análisis de la evidencia empírica, en el capítulo 2 se muestran las encuestas practicadas y en el capítulo 3 se explican los resultados de dicho análisis.

La parte cinco contiene las conclusiones y recomendaciones.

Finalmente, se incluye dos apéndices: el primero contiene la propuesta de modificación constitucional y el segundo la propuesta de modificación reglamentaria, en ambos casos para regular el control parlamentario.



## 1. Preliminar

En los últimos tiempos, nuestro país ha tenido no menos de seis partidos políticos que llegaron al poder (Cambio 90-Nueva Mayoría, Perú 2000, Acción Popular, Perú Posible, Partido Aprista Peruano, Partido Nacionalista Gana Perú). Dichas organizaciones políticas fueron significativas al convertirse en opciones de gobierno y también efectivas puesto que llegaron a gobernar el país.

La mayoría, sin embargo, surgió en la coyuntura electoral y luego de concluir su mandato gubernamental desaparecieron de la escena política. Ciertamente, dentro de dicho mandato cada cual logró aciertos y en no pocos casos se cometieron excesos que confirman la lógica del poder.

Para algunos, los excesos o el abuso del poder son una tendencia propia de la organización social:

Así como el poder es consustancial a la vida en sociedad, es igualmente propia de la organización social la tendencia natural al abuso del poder. En este sentido, siendo capaces de identificar distintas variedades de poder, podríamos también hacer referencia a distintas manifestaciones de abuso del poder. Se puede hablar de abuso del poder económico del mismo modo que se puede hablar de abuso del poder ideológico y, sin duda alguna, podemos hablar de abuso del poder político, generando así una primera aproximación al concepto de corrupción política. (Martínez, 2008:89)

Desde esta perspectiva se podría sostener que todo ejercicio del poder genera necesariamente efectos negativos, se trata simplemente de una conclusión lógica. Aunque resulta difícil afirmar con certeza que la corrupción es una manifestación del abuso del poder político, queda claro que existe un cordón umbilical cercano y vital entre ambos.

Mientras la concentración de poder sea mayor, el riesgo de corrupción también lo será, debido a que se trata de un fenómeno complicado para las ciencias

sociales cuyas causas, en no pocos casos, se ubican en la dimensión subjetiva del ser humano. Sin embargo, ello no ha sido óbice para que la Ciencia Política y el Derecho ofrezcan alternativas para lograr su prevención y sanción; las diversas constituciones, bajo la mágica luz que brota de la frase de Montesquieu, según la cual «solo el poder frena al poder», establecen la división de poderes con un sistema de pesos y contrapesos.

Bajo el imperio de dicha división el Parlamento tiene la responsabilidad de buscar el equilibrio mediante el control, que se convierte en la herramienta del pueblo para evitar que el Gobierno vulnere los principios y valores democráticos.

## **2. Planteamiento del Problema**

### **2.1 Realidad Problemática**

En el Perú, considerando los excesos cometidos durante nuestra historia política, deviene en indispensable que la función de control parlamentario alcance la fortaleza necesaria para limitar el poder, solo así convertirá al Parlamento en pilar fundamental del constitucionalismo moderno. Cuando ello no sucede dicha institución pierde significado y vitalidad, Pease considera que durante la vigencia del Congreso elegido en 1993 la fiscalización fue inútil, se negó y rechazó todo acto de control contra el Gobierno y los grupos económicos que lo apoyaban (2003:210); agrega que para mantener los intereses de quienes ostentaban el poder había que desviar los efectos de las denuncias, negarse a investigar o hacer una pantomima de investigación solo en los casos límite (2003: 267).

El control parlamentario, según las posiciones doctrinarias vigentes, se efectúa mediante los instrumentos típicos, es decir, aquellos establecidos en la norma; o simplemente a través de todas y cada una de las actividades del Parlamento, es decir, mediante instrumentos atípicos. Dentro de los primeros, las comisiones de investigación se han convertido en el instrumento emblemático

de los regímenes presidencialistas, permiten controlar la actividad gubernamental o cualquier asunto de interés público.

Conforme lo dispone el artículo 97 de la Constitución Política del Estado y el artículo 88 del Reglamento del Congreso de la República, que tiene rango y fuerza de ley, la formación de comisiones investigadoras es una facultad que corresponde ejercer en forma libre y autónoma al Parlamento.

No obstante, existen evidencias que en los últimos períodos parlamentarios, particularmente en los comprendidos durante los años 2001 a 2011, la agenda de la investigación parlamentaria fue establecida como resultado de la constante difusión de denuncias públicas que efectuaron los medios de comunicación colectiva (diarios, revistas y televisión); de esta manera también lograron determinar el asunto que investigaron dichos órganos parlamentarios. Mirando ambos aspectos resulta interesante revisar la relación entre el Parlamento y los medios de comunicación colectiva, así como las causas que posibilitan dicha influencia.

Se ha tomado como objeto de estudio dos períodos parlamentarios comprendidos entre los años 2001 a 2011.

## **2.2 Formulación de preguntas y sub preguntas de investigación.**

### **Pregunta matriz:**

¿Los medios de comunicación colectiva (diarios, revistas y televisión) han ejercido influencia significativa sobre el ejercicio de la función de control parlamentario, específicamente en la formación de comisiones investigadoras durante el período 2001 a 2011?

### **Sub preguntas:**

1. ¿Cómo son las relaciones entre los medios de comunicación colectiva y el Parlamento respecto a la función de control parlamentario?

2. ¿De qué manera se expresa la influencia de los medios de comunicación colectiva en la formación de comisiones investigadoras durante el período 2001 a 2011 y cuáles son las causas?

### 3. Hipótesis

#### Hipótesis 1

La influencia de los medios de comunicación colectiva sobre el control parlamentario efectuado mediante las comisiones investigadoras (período 2001 a 2011) tiene relación con la naturaleza jurídica que al referido control le asignan las normas que lo regulan y con el limitado acceso a información relevante y oportuna, principalmente sobre la actividad gubernamental.

#### Hipótesis 2

El Parlamento ha creado comisiones investigadoras como resultado de la difusión, efectuada por los medios de comunicación colectiva, de asuntos de interés público o de denuncias contra el Gobierno que se convirtieron en escándalos políticos.

#### Hipótesis 3

La relación de cooperación entre el Parlamento y los medios de comunicación colectiva, respecto al control parlamentario, se establece después que estos difunden denuncias contra la actividad gubernamental u otros asuntos de interés que se convierten en escándalos políticos.

### 4. Justificación

Existen muchos estudios referidos al control parlamentario, la naturaleza del mismo y los instrumentos a través de los cuales tiene lugar su ejercicio. También se ha investigado con bastante amplitud las atribuciones o

prerrogativas de las comisiones investigadoras y su contribución para sancionar a los responsables de hechos o conductas inapropiadas.

La función relevante que cumplen dichos órganos parlamentarios, utilizados en determinados momentos como herramienta para la lucha política entre el Gobierno y la oposición, origina la intervención de los medios de comunicación colectiva que mediante la difusión de denuncias públicas buscan influir sobre la formación de la agenda del control parlamentario, la formación de las comisiones investigadoras y por consiguiente sobre los asuntos que estas investigan.

La presente investigación permitirá, entre otros aspectos, analizar el tratamiento que el control parlamentario tiene en la doctrina, en nuestro ordenamiento constitucional y reglamentario, así como las causas que activan la influencia mediática sobre la creación de las comisiones investigadoras; en tal sentido, contribuirá en la corrección de las deficiencias normativas y en la mejora del proceso de formación de la agenda que se debe desarrollar a través de dicha función.

## **5. Objetivos**

### **5.1 Objetivo Principal**

Analizar la influencia que ejercen los medios de comunicación colectiva sobre el cumplimiento de la función de control parlamentario, específicamente en la formación de comisiones investigadoras durante el período 2001 a 2011. Los medios de comunicación colectiva que cuentan para la investigación son diarios, revistas y televisión.

## 5.2 Sub Objetivos

### Sub objetivo 1

Determinar la naturaleza y los elementos de la relación entre los medios de comunicación colectiva y el Parlamento, especialmente en lo que respecta a la función de control parlamentario efectuado a través de las comisiones investigadoras.

### Sub objetivo 2

Describir la forma en que se expresa la influencia que ejercen los medios de comunicación colectiva en la formación de las comisiones investigadoras, analizando las causas de dicha influencia.

## 6. Tipo de investigación

La presente investigación es, inicial y básicamente, de tipo exploratoria debido a que se trata de un tema poco estudiado. Sin embargo, con la finalidad de obtener mejores resultados que permitan responder al planteamiento del problema, se ha considerado pertinente que la presente investigación aborde también aspectos de las investigaciones descriptiva y correlacional, aunque en este caso solo para intentar explicar las posibles consecuencias jurídico-políticas respecto a la influencia mediática sobre la función de control parlamentario.

## 7. Marco teórico y estado de la cuestión

### 7.1 Marco teórico

Las comisiones investigadoras son órganos parlamentarios temporales que gozan de jerarquía constitucional, tienen facultades especiales coercitivas y dispositivas desarrolladas en los reglamentos parlamentarios. Alcanzaron inusitada importancia en el país durante el período comprendido entre los años



2001 a 2006, a raíz de los escándalos de corrupción política que salieron a la luz en dichos años.<sup>1</sup>

Dado el gravitante rol que cumplen, concitan el interés de muchos tratadistas del Derecho Parlamentario y del Derecho Constitucional, existen importantes estudios sobre su importancia, el asunto materia de investigación, sus prerrogativas y límites, así como sobre la incompatibilidad entre investigación parlamentaria e investigación judicial cuando coinciden en el asunto y en el tiempo.

Este último tema es el que registra mayor recurrencia en los estudios constitucionales, parlamentarios e incluso penales.

Consideramos que la incompatibilidad precitada solo es posible dentro de la teoría clásica del control parlamentario, edificada sobre el binomio control-sanción y de naturaleza predominantemente jurídica. En palabras de García Morillo:

No parece tener fundamento [...] negar naturaleza jurídica a fenómenos que encuentran su origen en normas jurídicas, que se desarrollan conforme a lo que ellas disponen y surten, asimismo, efectos jurídicos. (1984:45)

Uno de los principales exponentes de esta teoría es Fernando Santolalla, para quien:

El control constituye una actividad que un sujeto (el controlante) ejerce sobre otro (controlado) para la tutela de ciertos valores que el primero tiene el deber de proteger, actividad que puede consistir en la verificación de si se han respetado los valores o principios protegidos y en la adopción de medidas sancionadoras o correctivas en caso contrario. (1990:240-241)

---

<sup>1</sup> Los informes elaborados como resultado de su labor contribuyeron al esclarecimiento de diversos actos de corrupción y a la imposición de sanciones contra los responsables, a través del órgano jurisdiccional. Asimismo, permitieron a la cámara imponer sanciones políticas contra altos funcionarios públicos comprendidos en las investigaciones parlamentarias.

En tal sentido, dicho control solo se produce

[...] cuando se presenta un acto de confrontación o juicio de una determinada conducta, unido a una facultad de sancionarlo, esto es, de corregirlo por medios claramente establecidos por el Derecho (Santolalla, 1987:222)

A esta concepción también se adscriben Galizia, Fenucci y, en algunos puntos, Manzella, al señalar que «[...] todo control resulta inútil si no es capaz de provocar la caída del Gobierno» (Montero, 1984:50).

Desde una óptica diferente, advirtiendo la necesidad de resolver la crisis del control parlamentario, García Morillo sostiene que propugnar la vigencia absoluta de la doctrina clásica implicaría negar la existencia de un control del Ejecutivo por parte del Legislativo en los sistemas presidencialistas o de separación rígida de poderes (1984:46) —digamos Estados Unidos, Perú, México, Argentina, Bolivia, Colombia, Chile, entre otros—, cuyo control no está vinculado a un efecto jurídico necesario, como sucede en el parlamentarismo bajo cuyos alcances el control es efectivo si el Parlamento logra censurar y por lo tanto remover al Gobierno.

Bruno (en Montero Guibert y García Morillo, 1984: 45) considera «[...] que el control parlamentario, concebido esencialmente como moción de censura, no es adecuado a la realidad de las relaciones jurídicas y se transforma en una mera abstracción jurídica».

Para el profesor Rubio Llorente la doctrina clásica no es adecuada a la realidad presente, ni en la teoría ni en la práctica (1993:84), es necesario migrar a una nueva doctrina. En ella se debe abandonar la clasificación tradicional de los procedimientos de control parlamentario y asumir que

No hay en rigor procedimientos de control porque el control, es simplemente, una perspectiva desde la que puede analizarse toda la actuación parlamentaria

o una función que todo auténtico Parlamento desempeña mediante el ejercicio de toda su actividad. Rubio LLorente (en Mora Donatto, 2008: 23).

Esta manera de entender el control tiene una amplitud encomiable dado que el Parlamento, además, de ser una institución polifuncional se convierte en la arena apropiada para que las fuerzas políticas discutan diversos asuntos. Con ello se trata de poner en conocimiento de la opinión pública actos que de otra forma permanecerían ajenos al control popular y al conocimiento del país (Montero Guibert y García Morillo, 1984 1993:52).

Es preciso entender que el control jurídico «[...] tiene como característica encontrarse encomendado ya sea a los tribunales ordinarios o a los constitucionales» (Garrorena Morales, 1989:36), por tanto se circunscribe a procedimientos previamente determinados, así «[...] al quedar el poder sujeto al Derecho, queda asegurado por un eficaz control jurídico» (Rubio Llorente, 1993:87).

Sin embargo, la acción política está exenta de limitación o encasillamiento normativo. Milagros Campos en *su tesis los Grupos parlamentarios*, sostiene que el control político se distingue del jurídico esencialmente porque es realizado de manera voluntaria, por ello es subjetivo y se sustenta fundamentalmente en una evaluación de criterios de oportunidad y valoración de impactos, más que en razones jurídicas (2008:3).

El control de naturaleza política, en palabras de Montero Guibert y García Morillo (1984), encuentra fundamento en la división y equilibrio de poderes, en la teoría de pesos y contrapesos, porque:

La soberanía popular es incompatible con la existencia de un órgano soberano constituido, y posible sólo con una estructura dividida del poder estatal, pues, únicamente si éste está distribuido entre distintos órganos que mutuamente se frenan, queda cerrada la posibilidad de que el poder constituido se haga ilimitado, soberano. (1984:50)

Si bien es cierto, la presente investigación está referida al control parlamentario efectuado a través de las comisiones investigadoras y por consiguiente el marco teórico tratará de explicar la influencia de los medios de comunicación colectiva (diarios, revistas y la televisión) en la creación de dichos órganos, no podemos omitir el análisis de las teorías que explican su naturaleza.

## 7.2 Estado de la Cuestión

### Tema 1. El control parlamentario como función del Parlamento

El control parlamentario, también diremos la representación política, viene ganando considerable protagonismo en los parlamentos modernos, ocupando espacios de la función legística que en determinado momento ocupó casi toda la actividad parlamentaria; sus principales instrumentos, entre los que destacan las comisiones de investigación, han sido tratados desde diferentes ópticas y por diversos autores.

En la doctrina comparada podemos mencionar a Fernando Santolalla (1990), Francisco Berlín Valenzuela (1993), Ángel Sánchez Navarro (1995), Montero Guibert y García Morillo (1984), Karl Loewenstein (1969), Manuel Aragón Reyes (1986), León Martínez Elipe (1985), Francisco Rubio Llorente (1985, 1993), Mario Galizia (1972), con un enfoque peculiar, Manzella (1977), Cecilia Mora Donatto (2008), entre otros.

En la doctrina nacional, Pedro Planas (2006), Víctor García (1998), Francisco Eguiguren (2002), Enrique Bernaldes (1999), Henry Pease García (2003), Milagros Campos (2008), Javier Valle Riestra (2009), entre otros. Estos trabajos fundamentalmente tienen como objetivos:

- ❖ Estudiar los instrumentos del control parlamentario y su importancia.
- ❖ Estudiar las atribuciones del parlamento (particularmente de las comisiones investigadoras) que lo ponen en relación con *extraneus* a su labor.

- ❖ Determinar la competencia y prerrogativas de las comisiones investigadoras.
- ❖ Analizar el control efectuado a través de dichos órganos entre 1990 y 2000.

A pesar que la naturaleza del control parlamentario es el punto neurálgico para su estudio y aplicación, su tratamiento en nuestro país no ha tomado posición respecto de las teorías construidas por la doctrina; sin embargo, se advierte una considerable influencia de la teoría clásica, también impregnada en las normas constitucionales y reglamentarias, generando dos problemas:

- ❖ Primero, alimenta la aparente incompatibilidad entre la investigación parlamentaria e investigación judicial.
- ❖ Segundo, el concepto primigenio del control sanción, de efectos inmediatos, activa la influencia mediática sobre la agenda del control parlamentario.

## **Tema 2. Relación entre los medios de comunicación y el Parlamento respecto a la función de control parlamentario**

La teoría clásica pone al Parlamento en desventaja frente a los medios de comunicación, los escándalos políticos que se difunden impactan con suma efectividad en la ciudadanía y por consiguiente en los actores político-parlamentarios prestos a ofrecer respuestas inmediatas, con la esperanza de mejorar el idilio con sus representados.

Es innegable que el Parlamento ha sido el principal blanco de estos escándalos, los medios han instalado sus reflectores de manera definitiva dando cuenta del menor movimiento de la institución o de los parlamentarios. Dentro del período de estudio es importante el apunte que hace Pease cuando señala que «Desde finales de 1995 los medios actuaron como quien cierra una campaña, haciendo síntesis de su crítica demoledora al Congreso [...]». (2006:386)

La relación entre los medios de comunicación y la esfera política ha sido estudiada desde diversas ópticas, una de ellas parte de la concepción de juego *bourdieuano*<sup>2</sup>, entendiéndose a los medios como grupos de interés distintos y como nexo o puente que une a la *esfera política interna* con la *esfera política general*, alcanzando suma importancia porque precisamente los medios de comunicación constituyen el capital cultural necesario para el enriquecimiento del *capital simbólico* de los políticos.

Lo peculiar de esta forma de entender dicha relación es que los medios actúan no solo como un puente que permite la retroalimentación de las vinculaciones entre la sociedad civil y los políticos o las instituciones relacionadas con la política, sino que en esa línea de pensamiento, además, constituyen un centro de interés (aunque esto no es objeto de la investigación) y que en su conducta como tal, respecto a la función de control parlamentario, han venido ejerciendo influencia decisiva en la lista de investigaciones que el parlamento desarrolló durante la última década.

### **Tema 3. Situaciones que evidencian la influencia de los medios de comunicación sobre la formación de comisiones investigadoras en el período 2001-2011**

La influencia que ejercen los medios de comunicación en la agenda del control parlamentario se evidencia tanto por el nexo causal entre la difusión de escándalos políticos y la creación de comisiones investigadoras, como por la línea temática marcada de manera directa<sup>3</sup> por dichos escándalos, y que las comisiones siguieron inexorablemente.

El presente trabajo en este tópico describirá dicho nexo causal y también los asuntos que investigaron las comisiones parlamentarias formadas entre los años 2001 a 2011.

---

<sup>2</sup> De la teoría de Bourdieu, según la cual se define al juego como aquella relación de los individuos que lleva a cabo en virtud al *habitus* individual y al campo sobre el cual éstos realizan sus interrelaciones.

<sup>3</sup> En el desarrollo de la presente investigación, se detalla el conjunto de eventos noticiosos difundidos por la prensa y que, al constituirse en escándalos políticos, dieron lugar a la formación de comisiones investigadoras.

## 8. Diseño Metodológico

En el presente trabajo se utilizará el método analítico, complementado por el método estadístico. La estrategia a utilizar implicará el uso de ficheros de registro de datos y encuestas que se aplicarán a personas relacionadas con el tema de investigación.





**PARTE I**  
**LA FUNCIÓN DE CONTROL PARLAMENTARIO**



## Capítulo 1

### Aproximación histórica y evolución

#### 1.1 Reino Unido y Europa Continental

Nadie podría negar que el origen del Parlamento y también del parlamentarismo se encuentra en Inglaterra, precisamente en el gobierno de asamblea que trajo consigo, además, el nacimiento del constitucionalismo moderno. Lo mismo sucede con las raíces del control parlamentario, pese a que fue incorporado formalmente en el siglo XVIII, cinco siglos después de la instauración formal del Parlamento.

Como parte de la estrategia diseñada para consolidar su poder, Simón de Monfort convocó en 1264 a lo que sería el primer Parlamento, pero cuidó que los integrantes tuvieran la bendición del reino evitando que se perciba como un acto contrario a sus intereses. A pesar que se trató de una decisión personal, este modelo fue validado años después con la reunión del rey, los lores (magnates eclesiásticos, laicos, caballeros) y sus comunes (representantes de las ciudades y de los burgos): «[...] quienes participaban por primera vez [...] En la convocatoria y reunión no se utilizó la palabra *Parlamento*, sino la expresión *colloquia*» (Montero Guibert y García Morillo, 1984:112).

La institución parlamentaria surge del conflicto entre el monarca inglés y la organización de sus comunes que terminó debilitándolo, es el resultado de la lucha librada contra el poder absoluto.

Durante la etapa feudal los monarcas tenían poder absoluto, estructurado en base a la protección de sus atribuciones supremas frente a los ataques que podían recibir; eran absolutamente inmunes, tenían al Consejo de Ministros para que responda políticamente por sus actos, que no aceptaban control alguno.

En la edad media las continuas guerras o enfrentamientos entre reyes y nobles originó el nacimiento de una institución que ejerció la fiscalización de los gastos y movilizaciones. Cervantes lo denomina asambleas estamentales: «[...] instituciones coincidentes con los Estados Generales de Francia, las Cortes en España y las Dietas en Alemania que constituyen ejemplos de estas asambleas» (2012:9).

Sin embargo, en Europa se extendió el modelo adoptado por Inglaterra, así se aprecia en los sistemas que rigen en los países antes mencionados, los cuales incorporaron lineamientos teóricos y elementos propios de su realidad dotando de cuerpo a lo que hoy conocemos como autonomía parlamentaria, muy controvertida en los últimos tiempos.

Este breve repaso histórico nos ayuda a revisar con mayor precisión las explicaciones teóricas relevantes sobre el origen del control parlamentario.

Para Alonso de Antonio aparece en el siglo XIII con las bases de los regímenes participativos, en los cuales juega un rol importante la separación de poderes.

Montesquieu tenía gran preocupación por la concentración de los poderes del Estado, en la misma persona o cuerpo de funcionarios, el Ejecutivo con el Legislativo, o de éstos junto con el poder de juzgar; es decir, con el Poder Judicial. (Ferrero, 2000:258)

Las monarquías absolutistas que concentraron todo el poder en una persona no pudieron prescindir de aparatos jurisdiccionales, pero dicho *desprendimiento* solo facultaba la solución de asuntos domésticos entre particulares.

El fundamento de esta explicación es realmente sencillo pero teóricamente exquisito: la división de poderes, sobre todo el equilibrio fundamento de esta, no tendría sentido sin que alguno asuma el control de los demás, sobre todo del Gobierno.

Loewenstein (1986), por su parte, considera que el origen del control parlamentario se encuentra en el proceso de evolución de la representación política. A finales del siglo XVIII, y particularmente durante el siglo XIX, el liberalismo propugnaba, por un lado, la necesidad de establecer constituciones y, por otro, el ejercicio de la soberanía popular mediante asambleas parlamentarias elegidas directamente por los ciudadanos.

El precitado autor observa con atención las reformas producidas en Inglaterra entre 1867 y 1884, especialmente la democratización del derecho electoral<sup>4</sup>, las que se trasladan luego a Francia plasmándose como la representación tipo elite. La Constitución de 1793, influida por la voluntad general de la teoría contractualista, incorpora el sufragio universal pero solo de varones.

En 1795, con la elaboración de la Constitución del Directorio, el Ejecutivo, integrado por tres cónsules, pasó a tener preeminencia hasta llegar a establecerse una dictadura que terminó con la Constitución de 1799 vigente hasta 1814, época de la Dictadura de Napoleón Bonaparte. (Pedroza, 1996:46)

En Italia, la formación de un Estado que integrara a la mayor parte de los pueblos pertenecientes a la *Nación italiana* fue resultado de diferentes hechos sociales que tuvieron su máxima expresión en el plano cultural.

Según Lucas Verdú:

[...] el origen del Parlamento data de la edad media, el término *Parlamento* se adoptó en Nápoles y Sicilia. Éste ha sido el único órgano constitucional que mantiene permanencia dado que el Gobierno y el Tribunal Constitucional han procurado adecuarse a los cambios. (1982:19)

---

<sup>4</sup> Reformas electorales que fueron ampliando progresivamente el cuerpo electoral. Así: En las elecciones de 1869, el número de hombres con derecho a voto fue de 2.418.000 (por encima del 1.364.000 de votantes de 1866). En las elecciones de 1886, el número de hombres con derecho a voto fue de 5.669.000, equivalentes al 29 por 100 de la población adulta (en total, respecto a las elecciones de 1883, el cuerpo electoral había aumentado en 2.500.000 votantes nuevos).

La influencia de las ideas dominantes en Francia, así como los principios y normas de la Constitución gaditana, dieron origen a la monarquía constitucional. Agrega el autor citado que el monarca podía interferir en la actividad de las cámaras, en el nombramiento de senadores, en la sanción libre de las leyes y en la iniciativa para nombrar ministros:

[...] la función principal de una de las Cámaras del Parlamento, la de Diputados, fue la discusión y deliberación de la ley de finanzas. Así, el Parlamento fue visto por vez primera como supremo representante de la Nación. (Lucas Verdú, 1982:19)

En la Constitución de 1847 promulgada por el rey Carlos Alberto se consideró al Parlamento como un foro de discusión, además, la Cámara de Diputados tenía la facultad de acusar a los ministros, así como dar su consentimiento para la imposición de tributos, de esta manera se implementa formalmente en Italia la función de control parlamentario.

Por estas razones Lowenstein considera que el control parlamentario se encuentra en el núcleo de la democracia representativa, en el mandato que otorga el pueblo a sus representantes o parlamentarios para que en su nombre controlen a los detentadores del poder político que integran el Gobierno.

Ambas explicaciones tienen gran contenido teórico, un formidable sentido lógico y sobre todo confirman la incorporación formal del control parlamentario en Inglaterra durante el siglo XVIII, la que se extendió progresivamente a las normas parlamentarias. Así también lo considera Mora Donatto cuando señala que:

El control de las cámaras (o al menos de la que era electa) sobre el Gobierno es una práctica que se viene desarrollando y recogiendo en los reglamentos de aquéllas desde aproximadamente 1875, pasando por dos interesantes procesos evolutivos en torno a 1918 y 1945. Durante este tiempo, el concepto ha experimentado una transformación muy considerable. (2008:6)

A lo largo de esta etapa es importante tener en cuenta la vinculación entre responsabilidad penal y responsabilidad política, concebidas como conceptos autónomos que se fusionaron en la responsabilidad política-penal. Sin embargo, en palabras de Mirkine-Guetzévich:

La fusión termina con el distanciamiento entre ambas posturas que se produce a partir de 1918 y durante los dos periodos de posguerra mundial. Así se advierte de las nacientes constituciones aprobadas tras la caída de los imperios alemán, austro-húngaro y ruso, que establecen la responsabilidad expresa del gobierno ante el Parlamento (siendo los primeros países en consagrarla Alemania, Austria, Checoslovaquia y Polonia). (1934:13-16)

## 1.2 Adaptación del control parlamentario en el Perú

La historia del constitucionalismo en el Perú está vinculada al nacimiento de la República en 1821, luego que José de San Martín decretara la independencia. Durante nuestra vida republicana hemos tenido doce constituciones, sin tomar en cuenta los reglamentos provisorios ni las constituciones de los Estados Nor y Sur Peruanos.

Producida la independencia se advirtió la necesidad de aprobar una Constitución que estableciera la forma de organización del Estado y ayude a resolver la inestabilidad que generó el enfrentamiento, por la captura del poder, entre los caudillos militares que lograron la independencia de los pueblos de América. Los escenarios social y político reflejaban una evidente debilidad institucional, falta de familiaridad con el ejercicio y disfrute de los derechos ciudadanos y gran heterogeneidad de intereses; con acierto, Pareja y Paz Soldán señala que fue necesario inventar todo lo hasta entonces inexistente para proceder así a crear un orden nuevo.

El Primer Congreso Constituyente instalado el 20 de setiembre de 1822, aprobó el 12 de julio de 1823 nuestra primera Carta Magna denominada

Constitución Política de la República Peruana, caracterizada fundamentalmente por dos aspectos: primero, porque omitió incorporar la libertad de culto pese a la fuerte influencia que la iglesia católica ejercía en la época; y segundo, porque consagró cierto predominio del Parlamento sobre el Poder Ejecutivo, expresado en la facultad de elegir al Presidente y Vicepresidente de la República. Claro, este predominio tuvo una duración muy fugaz y fue eliminado por la carta política de 1826.

Sobre el particular es importante atender a lo señalado por Saldaña Barrera:

Una vez decantado el discurso de inspiración rousseauiana que influyó en la consagración de algunos artículos del texto de 1823, rápidamente se optó por un modelo presidencial, supuestamente similar al recogido en la Constitución que siguió a la revolución norteamericana de 1776 [...] La propuesta presidencial original estaba entonces distorsionada y manipulada a favor de las apetencias e intereses de los diversos grupos de poder y sus caudillos. El llamado presidencialismo latinoamericano en el Perú entonces ya había nacido. (2002:448)

A partir de 1826 el Parlamento perdió todo rol protagónico que se trasladó al Poder Ejecutivo personalizado en caudillos con gran respaldo popular; Nohlen señala que durante la evolución de los estados iniciales, en la consolidación de la República, el Congreso perdió toda hegemonía.

En el Perú, evidentemente, las constituciones apostaron por un presidencialismo fuerte, con cierta reserva podríamos exceptuar también a la de 1979 que dotó al Parlamento de funciones especiales como la ratificación de los magistrados de la Corte Suprema<sup>5</sup> y de los ascensos de los generales y almirantes de las fuerzas armadas, así como de los generales y grados equivalentes de las fuerzas policiales.<sup>6</sup> La Constitución liberal de 1993,

---

<sup>5</sup> Artículo 245. El Presidente de la República nombra a los magistrados a propuesta del Consejo Nacional de la Magistratura. El Senado ratifica el nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema.

<sup>6</sup> Artículo 281. Los efectivos de las fuerzas armadas y policiales son fijados anualmente por el Poder Ejecutivo [...] El Senado ratifica los ascensos de los generales y almirantes de las fuerzas armadas y de los generales y grados equivalentes de las fuerzas policiales.

partidaria de un presidencialismo reforzado, aunque algunos consideran lo contrario, eliminó dichas facultades.

El predominio del Poder Ejecutivo constituye el punto de partida para explicar la incompleta adaptación del control parlamentario en el Perú, así como su deficiente regulación constitucional.

En la Constitución histórica, se encuentra vinculado a la defensa de sus normas frente a las infracciones cometidas por los funcionarios públicos.

La Constitución de 1823 establecía en su artículo 186 que:

El primer cuidado del Congreso, luego después de la apertura de sus sesiones, será examinar las infracciones de la Constitución, que no hubieran remediado, a fin de decretar lo necesario y hacer efectiva la responsabilidad de los infractores<sup>7</sup> [...]

No contiene norma alguna sobre el control parlamentario o los instrumentos para su ejercicio, omisión tolerable frente a un Estado realmente pequeño integrado por tres ministerios: uno de Gobierno y Relaciones Exteriores, uno de Guerra y de Marina y uno de Hacienda.<sup>8</sup>

La Constitución de 1826, con mayor amplitud, otorgó a la Cámara de Censores la facultad de acusar ante el senado las infracciones que el ejecutivo haga de la Constitución, las leyes y los tratados.<sup>9</sup> Podían ser pasibles de acusación el Vicepresidente y secretarios de Estado en los casos de traición, concusión o violación manifiesta de las leyes fundamentales del Estado.<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> Nótese que nuestra primera Constitución se adscribe al control de naturaleza jurídica.

<sup>8</sup> Artículo 82. Habrá tres ministros de Estado: uno de Gobierno y relaciones exteriores, otro de Guerra y de Marina, y otro de Hacienda.

<sup>9</sup> Artículo 51. Las atribuciones de la Cámara de Censores son: 2° Acusar ante el Senado las infracciones que el ejecutivo haga de la constitución, las leyes y los tratados.

<sup>10</sup> Artículo 52. A la Cámara de Censores pertenece exclusivamente acusar Vicepresidente y secretarios de Estado en los casos de traición, concusión, o violación manifiesta de las leyes fundamentales del Estado.

Las constituciones de 1828 (artículo 22), 1834 (artículo 23), 1839 (artículo 35), 1856 (artículo 61), 1860 (artículo 64), 1867 (artículo 59), 1920 (artículo 95), 1933 (artículo 121), 1979 (artículo 183) y 1993 (artículos 99 y 100) contienen normas referidas a la posibilidad de juzgar a los funcionarios públicos por infracción a la constitución.

Merece especial atención la Constitución de Huancayo aprobada el 10 de noviembre de 1839, porque encargó la defensa de la Constitución y la sanción de los infractores a un Consejo de Estado integrado por quince miembros elegidos por el Congreso entre personas dentro o fuera de su seno.

Ciertamente, en forma progresiva las constituciones fueron incorporando los instrumentos de control aunque en normas dispersas, desordenadas y poco claras. A mediados del siglo XIX<sup>11</sup> se incorpora a nuestro ordenamiento la interpelación y la censura a los ministros, adquiriendo rango constitucional en la Constitución de 1860<sup>12</sup>, se mantiene en la de 1867<sup>13</sup> y en los siguientes textos constitucionales.

La citada Carta Política en su artículo 59 estableció como facultades del Congreso:

«examinar después de cada periodo constitucional [...] los actos administrativos del Jefe del Poder Ejecutivo y aprobarlos si fueran conformes a la Constitución y las leyes [...] y hacer efectiva la responsabilidad de los ministros de Estado y de los vocales de la Corte Suprema por infracciones de

---

<sup>11</sup> En la ley del 17 de noviembre de 1856 se establece por primera vez que: «[...] No merece la confianza pública el ministro contra quien emitan las cámaras un voto de censura» (artículo 37 de la citada norma).

<sup>12</sup> Artículo 103. Los ministros pueden presentar al Congreso en todo tiempo, los proyectos de ley que juzguen convenientes; y concurrir a los debates del Congreso, o de cualquiera de las Cámaras; pero deben retirarse antes de la votación. Concurrirán igualmente, a la discusión, siempre que el Congreso, o cualquiera de las Cámaras los llame; y tanto en este caso, como en el anterior, contestarán a las interpelaciones que se les hiciera.

<sup>13</sup> Artículo 88. El Presidente no puede despachar en ningún Departamento de la administración pública, sin la concurrencia oficial de los ministros responsables. Tampoco puede despachar en ningún Departamento con el ministro contra quien el Congreso haya emitido voto de censura.



la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones [...].<sup>14</sup>

La Constitución de 1920<sup>15</sup> confiere a la Cámara de Diputados la facultad de acusar ante el Senado al Presidente de la República, a los miembros de ambas Cámaras, a los ministros de Estado y a los vocales de la Corte Suprema por infracciones de la Constitución y por todo delito cometido en el ejercicio de sus funciones que, según las leyes, deba penarse. Asimismo, establece la facultad, de ambas cámaras, para formar comisiones investigadoras y pedir a los ministros de Estado los datos e informes que estimen necesarios para el cumplimiento de sus funciones.<sup>16</sup>

En el siglo XX las constituciones de América estandarizaron el tratamiento de ciertos instrumentos de control como: la interpelación, la censura, la comparecencia de ministros, los pedidos de información, las comisiones de investigación, el antejuicio, entre otros. Nuestra constitución, aunque con la dispersión y el desorden que hemos mencionado, se encuentra afortunadamente en este grupo.

Dejando constancia que la solución a muchos problemas jurídicos o políticos no requiere precisamente la aprobación de leyes, consideramos que en el caso del control parlamentario es imperativo corregir las deficiencias normativas para dotar de eficacia al control parlamentario, sobre todo en nuestro país, cuya forma de gobierno convierte al Presidente de la República en Jefe de Estado y Jefe de Gobierno. Esta doble condición, en varios momentos de nuestra historia, ha originado populismos autocráticos empeñados en presentar al Parlamento como un obstáculo para la solución de los grandes problemas nacionales y convertirlo en una

---

<sup>14</sup> Artículo 59. Inciso 25. Examinar después de cada período constitucional, y durante la primera legislatura ordinaria del nuevo período, los actos administrativos del Jefe del Poder Ejecutivo; y aprobarlos, si fueren conformes a la Constitución y a las leyes; hacer efectiva con arreglo a la ley la responsabilidad de los ministros de Estado y de los vocales de la Corte Suprema por infracciones de la Constitución, y por todo delito cometido en el ejercicio de sus funciones.

<sup>15</sup> Artículo 95. Corresponde a la Cámara de Diputados acusar ante el Senado al Presidente de la República, a los miembros de ambas Cámaras, a los Ministros de Estado y a los Vocales de la Corte Suprema por infracciones de la Constitución y por todo delito cometido en el ejercicio de sus funciones, que, según las leyes, deba penarse.

<sup>16</sup> La última parte de esta disposición constitucional se refiere a lo que hoy conocemos como pedidos de información.

institución sumisa, frágil y carente de autoridad; su deslegitimación fue tan grande que aún no logra reponerse.

Una encuesta realizada por Ipsos Apoyo, en noviembre de 2011, revela que en tres meses la aprobación del Parlamento descendió más de diez puntos, para el 81% de peruanos los congresistas que cometen delitos deben ser destituidos, mientras que el 14% opina que deben ser suspendidos por ciento veinte días. Otro estudio de opinión más reciente realizado por CPI, en enero de 2013, demuestra que la aprobación del Parlamento apenas llega al 12.2 %, cifra que desnuda por completo la distancia que separa a los representantes de sus representados.

Algunos estudiosos señalan que los parlamentos no son populares en ninguna parte del mundo, por cuya razón el disenso con los ciudadanos no debería preocuparnos en demasía. Consideramos que esta resignación es inadmisibles en circunstancias que la democracia necesita de instituciones sólidas, sobre todo legitimadas, un Parlamento sin respaldo popular pierde autoridad para limitar o evitar los excesos del poder.

## Capítulo 2

### Aproximación conceptual, naturaleza y características principales

#### 2.1 Definiciones de la doctrina

‘Control’ etimológicamente proviene de la palabra francesa *contrôle*, cuyo origen se encuentra en el latín *contra rotulum*, que traducido significa «frente a la lista». El término contralor puede también tener su base etimológica en el término *contrôle*.

Avril, quien ha investigado con detenimiento este tópico, señala que «[...] la palabra control en inglés posee el significado de dominio o supremacía, mientras que las equivalentes en francés *contrôle* e incluso la italiana *controllo* poseen un significado distinto, de confrontación contra un registro o comprobación» (Berlín, 1998:211).

Recurrimos al origen etimológico del término porque advertimos su presencia en gran parte de las definiciones que sobre el control parlamentario ofrece la doctrina. Para Lowenstein, el «control» es inspección, verificación, fiscalización, comprobación o examen; López Guerra considera que «[...] el término ha venido a identificarse como la actividad de vigilancia, exposición, discusión y evaluación de la acción del Gobierno, efectuados en sede parlamentaria, y protagonizados, usualmente, por las minorías en la oposición» (1997:161).

Por razones didácticas vamos a referirnos a las definiciones más importantes, ordenándolo en dos grupos: las que tienen un sentido estricto y las que tienen un sentido amplio.

Según la concepción estricta, el control parlamentario se encuentra incardinado al Derecho que determinará su ámbito y contenido. Puede realizarse solo a

través de los instrumentos, mecanismos o procedimientos contenidos expresamente en la norma constitucional o reglamentaria.

En palabras de Santolalla, el control constituye:

Una actividad que un sujeto (el controlante) ejerce sobre otro (controlado) para la tutela de ciertos valores que el primero tiene el deber de proteger, actividad que puede consistir en la verificación de si se han respetado los valores o principios protegidos y en la adopción de medidas sancionadoras o correctivas en caso contrario (1990: 240-241).

Tratándose de un control rígido o estricto con mecanismos y sanciones predeterminados en la norma, no existe mayor capacidad discrecional del órgano controlante, «[...] el control parlamentario sólo se produce cuando se presenta un acto de confrontación o juicio de una determinada conducta, unido a una facultad de sancionarlo, esto es, de corregirlo por medios claramente establecidos por el Derecho» (Santolalla, 1987: 222).

Comparten esta posición Galizia, Fenucci y, en algunos puntos, Manzella, para quien «[...] todo control resulta inútil si no es capaz de provocar la caída del Gobierno» (García Morillo, 1984:45). Obviamente esta posición es propia del parlamentarismo europeo.

La concepción amplia, por su parte, separa la sanción del control eliminando su obligatoriedad. López plantea la necesidad de acogernos a la noción en sentido amplio porque «[...] exonera la exigencia de responsabilidad o la participación de la mayoría como elementos necesarios para su ejercicio» (Montero Guibert y García Morillo, 1997:211).

Rubio Llorente (en Mora Donatto, 1998: 23) señala que «No existe en rigor procedimientos parlamentarios de control porque el control es, simplemente, una perspectiva desde la que puede analizarse la acción parlamentaria o una función que todo auténtico Parlamento desempeña mediante el ejercicio de

toda su actividad». Su amplitud permite superar el tránsito por los instrumentos o procedimientos de la concepción estricta, dotándolo de mayor flexibilidad.

Sin embargo, el más preclaro exponente de esta concepción es Manuel Aragón, magistrado progresista del Tribunal Constitucional Español, quien con singular acierto vincula el control parlamentario con la democracia señalando que sin control jurídico no puede existir Estado de derecho y sin control político no puede existir democracia. (En Mora Donatto, 1998:23) Esta relación coloca al control parlamentario en un sitial espectacular, rescatándolo de la crisis que le transmitió viralmente la censura típica, universalizando su vigencia y aplicación, sin que cuente la forma de gobierno.

Así, cualquier instrumento tiene un solo sentido y responde a un único fin, controlar la acción o actividad del Gobierno desde cualquier actividad parlamentaria. El control se convierte, entonces, en una herramienta indispensable para que el equilibrio de poderes y la democracia, puedan ser realidad.

## **2.2 Definición Legal**

### **2.2.1 En la Constitución**

Una de las mayores dificultades que enfrenta el control parlamentario en nuestro país es su deficiente diseño constitucional, no cabe duda que el constituyente pensó en un Parlamento mayormente legislador. El artículo 60 de la denominada Constitución de la República Peruana, que rigió desde 1823 hasta 1826, estableció como facultad exclusiva del Congreso decretar y sancionar las leyes, interpretarlas modificarlas y derogarlas e incluyó un capítulo específico referido a la «formación y promulgación de las leyes», el cual, paradójicamente, se mantiene en la actual Constitución Política del Perú.

Las once constituciones que también han regido nuestra vida republicana padecen del mismo mal extendido por contagio a los reglamentos parlamentarios. Una rápida mirada a dichos cuerpos normativos vigentes en la región así lo confirman, contienen normas muchas veces excesivas sobre el procedimiento legislativo, pero no otorgan el mismo trato al control parlamentario cuyo ejercicio queda librado a la exigencia pública o mediática y no al cumplimiento natural de dicha función.

Podríamos reiterar que la eficacia del control no puede disponerse mediante normas y que, por el contrario, esta depende de su apropiada práctica o ejercicio. Es cierto que la excelencia en toda actividad humana es resultado de determinados hábitos y virtudes que son autoimpuestos o adquiridos durante el proceso de formación personal; pero también es cierto que las instituciones no siguen la misma lógica, su funcionamiento debe estar necesariamente reglado porque en el ámbito público no rige el principio según el cual nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda, ni impedido de hacer lo que ella no prohíbe. El funcionario público tan solo puede ejercer las atribuciones que la norma expresamente establece.

Insistiremos, por tanto, en la necesidad de que la norma suprema del Estado establezca una adecuada regulación trazando el norte que deben seguir las normas reglamentarias, de esta manera resultará fortalecido el Parlamento y la democracia misma.

Abona en favor de nuestra insistencia la evolución que ha experimentado dicha función. En el constitucionalismo, desde el siglo XIII en que aparece formalmente el Parlamento hasta el siglo XVIII, no estaba positivizado pero tenía existencia real, su práctica era común; sin embargo, el Parlamento Inglés pasó del ejercicio fáctico al formal en el siglo XVIII.

Desde entonces las constituciones europeas han seguido dicha tendencia, uno de los casos más cercanos se encuentra en el constitucionalismo español. La Constitución de 1978, con la que España volvió a la democracia, establece en

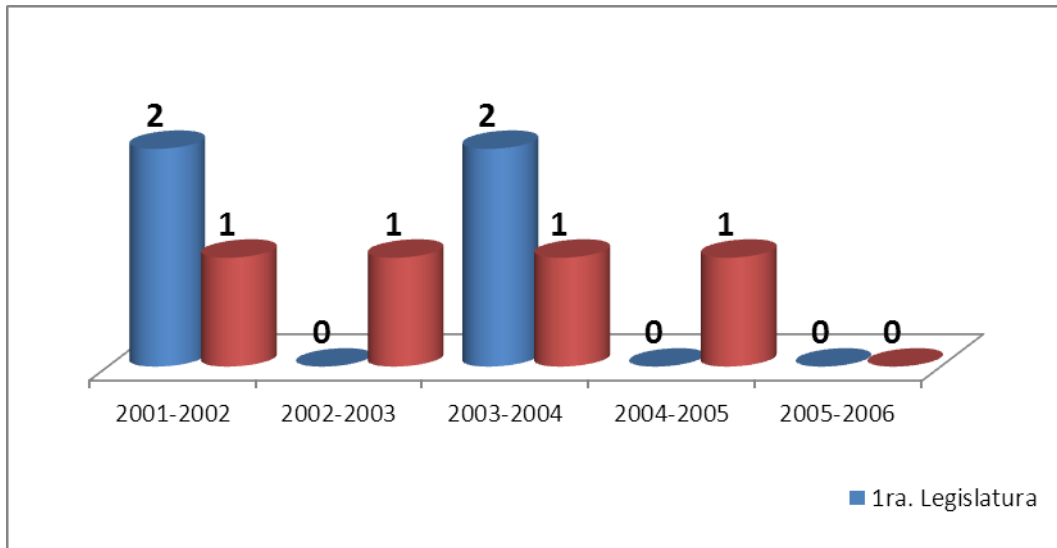
su artículo 66.2 que «Las Cortes Generales [...] controlan la acción del Gobierno [...]»; la regulación del control parlamentario encuentra cierta explicación en la forma de gobierno que adoptó el constituyente de ese país.

En nuestro caso, necesitamos regularlo en la Carta Política pero con normas que respondan a nuestra realidad, debemos renunciar a la nefasta importación normativa que atrofia la capacidad de producir derecho y descontextualiza cualquier ordenamiento constitucional. La mezcla del presidencialismo norteamericano con el parlamentarismo europeo, en la Constitución vigente, terminó engendrando tantos híbridos como problemas, e incluso arrumando instituciones que no tienen ninguna utilidad práctica.

La estación de preguntas, prevista en la parte final del artículo 129 de la Constitución Política del Perú, que obliga al Presidente del Consejo de Ministros o a uno, por lo menos, de los ministros a concurrir periódicamente a las sesiones plenarias para responder preguntas de los congresistas, es una clara muestra de lo señalado. La incorporación de este mecanismo de control no tiene mayor significancia, registra un uso demasiado irregular e intrascendente, su ejercicio ha servido solo para cumplir la norma o completar la agenda del Pleno del Congreso.

Durante el período 2001 a 2006, es decir, en cinco períodos anuales de sesiones y diez legislaturas se realizaron ocho estaciones de preguntas, no se completó siquiera una por legislatura.

**GRÁFICO 1. Estación de preguntas por legislatura 2001-2006**



Fuente. Área de trámite documentario  
Elaboración propia

En el período 2006 a 2011 la situación es más preocupante. En cinco períodos anuales y diez legislaturas se realizaron solo cuatro estaciones de preguntas. Las cifras son elocuentes, se trata de un instrumento inocuo y poco atractivo para las fuerzas políticas, porque ni siquiera habilita la censura.

**GRÁFICO 2**



Fuente. Área de trámite documentario  
Elaboración propia

En América Latina existen muy pocas normas constitucionales que contienen referencia expresa al control parlamentario.



La Constitución de la República de Chile establece, en el numeral 1 del artículo 52, como atribución exclusiva de la Cámara de Diputados la fiscalización de los actos del Gobierno, enumerando las atribuciones que corresponden. A pesar de que el constituyente chileno dotó de rango constitucional al control parlamentario, esta función comparte los mismos males de la región.

La Constitución de la República de Colombia, en el numeral 12) del artículo 189, establece que corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa, presentar un informe al Congreso, al iniciarse cada legislatura, sobre los actos de la administración, sobre la ejecución de los planes y programas de desarrollo económico y social, y sobre los proyectos que el Gobierno se proponga adelantar durante la vigencia de la nueva legislatura. Similar obligación tienen los ministros de Estado.

En Centroamérica, la Constitución Política de la República Dominicana dispone en el artículo 93 que el Congreso Nacional tiene la atribución de legislar y fiscalizar en representación del pueblo.

### 2.2.2 En el Reglamento del Congreso

Según el artículo 94 de la Constitución, el Congreso elabora y aprueba su reglamento que tiene fuerza de ley, diremos que también tiene rango de ley por mandato del numeral 4 del artículo 200, el cual establece literalmente que «[...] la acción de inconstitucionalidad procede contra las normas que tienen rango de ley: leyes, decretos legislativos, decretos de urgencia, tratados, **reglamentos del congreso**<sup>17</sup> [...]».

La redacción de este numeral adolece de un serio problema, comprensible porque en los años 90 aún no había llegado la técnica legislativa al Parlamento

---

<sup>17</sup> El subrayado y negritas es nuestro.

peruano,<sup>18</sup> que es oportuno corregir. Existe un solo Reglamento del Congreso de la República por lo que la frase «reglamentos parlamentarios» podría servir de justificación para que algún «iluminado», que por cierto abundan, reclame el rango de ley para otros cuerpos normativos que se denominan «reglamentos», tales como el Reglamento del Código de Ética Parlamentaria, los reglamentos que aprueban las comisiones ordinarias, entre otros.

La tan reclamada autonomía normativa del Congreso de la República no se refleja en el elenco de disposiciones que contiene, llamado a regular su estructura orgánica, las funciones parlamentarias y la organización de los procedimientos a través de los cuales estas discurren.

Dicho cuerpo legal no individualiza, ni define apropiadamente las funciones parlamentarias. En el caso del control parlamentario las disposiciones son incompletas y poco precisas, situación que ha originado un impacto negativo sobre la práctica del control parlamentario, de ello se ha valido el Tribunal Constitucional para exhortar modificaciones y en otros casos imponerlas, excediendo su límite competencial.

En la sentencia expedida con fecha 8 de agosto de 2012<sup>19</sup>, mediante la cual se resuelve un proceso de habeas corpus interpuesto por el exvocal supremo César Humberto Tineo Cabrera, se encuentra la más grosera invasión de la mencionada autonomía normativa.

En casi todos sus fundamentos o consideraciones el Tribunal exhorta al Parlamento efectuar modificaciones para garantizar el debido proceso en los procedimientos de control, lo cual es pacíficamente admisible dentro del Estado constitucional y democrático de derecho. Pero en el fundamento 74 resuelve integrar la regulación que sobre el secreto bancario prevé el artículo 88 del Reglamento del Congreso, disponiendo que:

---

<sup>18</sup> Mediante Acuerdo de Mesa Directiva 095-2010-2011-MESA-CR se aprobó el Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República del Perú y mediante Acuerdo de Mesa 242-2012-2013-MESA-CR se han aprobado modificaciones al mismo, incorporando el Manual de Estilo para la redacción parlamentaria.

<sup>19</sup> Expediente 156-2012-PHC/TC, Lima.

- a) Las comisiones investigadoras están facultadas para solicitar el levantamiento del secreto bancario solo de los investigados. Para que esto suceda previamente debe conformarse la Comisión Investigadora y comunicársele al alto funcionario los hechos por los cuales va a ser investigado, es decir, debe respetarse el derecho a la comunicación previa y detallada de la acusación. (EXPEDIENTE 00156-2012-PHC/TC).
- b) La solicitud de la comisión investigadora debe motivar por qué es necesario, indispensable y pertinente el levantamiento del secreto bancario, en qué medida va a contribuir en el esclarecimiento del caso investigado y qué indicios o medios probatorios justifican el levantamiento del secreto bancario. La solicitud no puede ser inmotivada. (EXPEDIENTE 00156-2012-PHC/TC).

Sin entrar en el tema de especialidad, que nos obligaría a extendernos en demasía, debemos reiterar enfáticamente que se trata de una intolerable invasión del fuero parlamentario.

La fuente natural del Derecho Parlamentario es el Reglamento, cuya naturaleza encendió acaloradas y extensas discusiones teóricas que aún perduran en nuestro país, muchos consideran que tiene naturaleza de ley orgánica. Desde nuestro punto de vista esta discusión es innecesaria, el argumento principal de quienes reclaman dicha naturaleza consiste en otorgarle estabilidad en el tiempo, dificultando su aprobación o modificación (impedir que se apruebe o modifique con treinta o cuarenta votos); en realidad, dicha «preocupación» se resuelve fácilmente exigiendo mayoría calificada, es decir, el voto de más de la mitad del número legal de miembros de la cámara, para su modificación o aprobación. Así, la discusión termina definitivamente.

No olvidemos que dentro de las categorías normativas establecidas por el artículo 51 de la Constitución, bajo inspiración de la pirámide kelseniana, tanto la ley ordinaria como la ley orgánica tienen la misma jerarquía, ninguna

prevalece sobre la otra. Solo lo diferencia el número de votos necesarios para su aprobación o modificación en el Pleno del Congreso, porque en el seno de la Comisión de Constitución y Reglamento solo requiere mayoría de los presentes, ergo, mayoría simple.

La verdadera importancia de la norma reglamentaria no reside en la naturaleza de ley orgánica, sino en el carácter especialísimo que se desprende de la competencia exclusiva y excluyente del Parlamento para acordar su aprobación, modificación o interpretación mediante resolución legislativa, sin participación de ningún otro órgano o poder del Estado, como sucede con la ley en sentido formal, entiéndase ley ordinaria o ley orgánica. En dicha característica se expresa el valor del reglamento parlamentario.

En palabras de Santolalla «[...] los reglamentos parlamentarios son formaciones autónomas de las Cámaras, un caso atípico en el mundo del Derecho que no puede equipararse ni con las leyes formales ni con los reglamentos administrativos» (1990:30). Garrorena lo define como «[...] el conjunto de normas directamente derivadas de la Constitución que expresan el derecho de las Cámaras a establecer sus propias reglas de organización y funcionamiento» (1995: 573); agrega este autor que el reglamento parlamentario es derecho propio o auto estatuido que existe independientemente y no puede ser penetrado por otros órdenes normativos.

Ambas definiciones reafirman nuestra posición en el sentido que el reglamento parlamentario de ninguna manera puede ser modificado por ley (sea ordinaria u orgánica) y tampoco por el Tribunal Constitucional, ello no ha sucedido ni sucede en ninguna parte.

Se puede admitir la discusión sobre la posibilidad de que este órgano se convierta en «legislador positivo» con facultades para integrar la ley, pero es inadmisibles de plano que el reglamento parlamentario se encuentre afecto a tales «integraciones» que en la práctica son modificaciones

encubiertas. La sentencia<sup>20</sup> antes mencionada, por tanto, configura un atentado contra la autonomía parlamentaria y un atrevimiento que se debe cortar por lo sano.<sup>21</sup>

Luego de este breve ejercicio parlamentario-constitucional que seguro nos llenará de críticas y posibles descalificaciones, que lo damos por bien ganadas, pasamos a revisar el tratamiento que el control parlamentario tiene en el Reglamento del Congreso de la República del Perú.

El artículo 2 establece que el Congreso es el órgano representativo de la nación, encargado de realizar «las funciones legislativas», «de control político» y las demás que establece la Constitución del Estado. Pese a que trata de individualizar dichas funciones no ha logrado delimitarlo ni definirlo con claridad, incluso se utiliza el término «funciones legislativas» ignorando que dicha función es una, no existen varias funciones legislativas. Esta frase nos trae a la memoria otras que comparten el mismo infortunio, utilizadas por algunos incautos quienes para referirse al quórum señalan que hay «poco quórum» o «mucho quórum».

La situación se torna más preocupante cuando revisamos el texto del artículo 5, según el cual:

La función de control político 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 administración y de las autoridades del Estado, el ejercicio de la delegación de las facultades legislativas, el dictado de los 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,

<sup>20</sup> La sentencia desestima la demanda de habeas corpus planteada por César Tineo Cabrera y no se pronuncia sobre la validez o no del antejuicio que cuestiona porque el Congreso de la República no fue demandado ni emplazado.

<sup>21</sup> La Comisión de Justicia a propuesta del congresista Marco Falconí Picardo, Primer Vicepresidente del Congreso de la República, en su décimo primera sesión ordinaria del 26 de marzo de 2013 aprobó un informe mediante el cual propone que el Congreso de la República siga aplicando sus normas reglamentarias, sin tener en cuenta el fallo del Tribunal Constitucional. Asimismo recomienda formular denuncia constitucional contra los magistrados del mismo. Este informe debe ser aprobado por el Pleno del Congreso.

cuidando que la Constitución Política y las leyes se cumplan y disponiendo lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores.<sup>22</sup>

La redacción es completamente deficiente, contiene un complejo enmarañado de términos que forman un laberinto capaz de desorientar al mejor orientado. En la primera parte se enumera determinados instrumentos de control parlamentario y a continuación establece que la fiscalización recae sobre el uso y disponibilidad de los recursos públicos. Esta tremenda distinción ha generado que muchos «ingeniosos» se refieran a la función de «control y fiscalización» o de «fiscalización y control» generando un serio problema sobre el cual nos vamos a referir en el capítulo 2 de la parte III.

El Reglamento del Congreso de la República del Perú, al igual que la Constitución Política, no contiene una regulación adecuada sobre la función de control parlamentario, situación que debe corregirse con urgencia. Como resultado de la presente investigación y con la finalidad de contribuir a dicha corrección presentamos dos apéndices: el primero con una propuesta de reforma constitucional y el segundo con la propuesta de modificación del Reglamento del Congreso, esperamos que lo pueda acoger y mejorar algún actor con iniciativa legislativa.

### **2.2.3 En la Jurisprudencia Constitucional**

Existe un considerable número de sentencias en las cuales el Tribunal Constitucional se ha referido al Parlamento y a sus funciones, lamentablemente casi todas no se condicen con la realidad, ni con la práctica del control que realiza el Parlamento.

El Derecho Parlamentario es una disciplina altamente especializada cuyo aprendizaje práctico difícilmente se adquiere en facultad o escuela profesional alguna o mediante la lectura de textos, aunque sean los más completos. Si para conocer el valor y significado de la libertad, como afirman algunos juristas,

---

<sup>22</sup> El subrayado y negritas es nuestro.

hay que haber sido privado de ella, bajo la misma lógica diremos que para hablar con propiedad de las instituciones y procedimientos parlamentarios hay que haber participado directa o indirectamente de estos o por lo menos haberlos mirado de cerca.

Las normas de dicha disciplina se caracterizan por su flexibilidad y guardan perfecta empatía con las del Derecho Administrativo regido por el principio de informalismo, antes que con el Derecho Procesal que se sostiene en el principio de preclusión.

Así, configura el marco apropiado que permite ofrecer respuestas jurídicas a los problemas políticos y habilita a los funcionarios o especialistas parlamentarios para, con suma rapidez, otorgar viabilidad jurídica a las decisiones políticas que adoptan los señores congresistas o los órganos parlamentarios. Se trata de una labor difícil y poco valorada, que nos obliga a expresar un justo reconocimiento a los servidores parlamentarios porque todos, sin importar el nivel ocupacional o rango, con su actitud diligente ponen en movimiento al órgano representativo de la nación, a la gran maquinaria parlamentaria.

Estos son algunos aspectos que explican la resistencia de muchos juristas o constitucionalistas de fuste para entender, por ejemplo, la facultad parlamentaria de imponer sanciones sobre la base de la «razón política», apartándose de la «razón jurídica» ineludible en el Estado de Derecho o simplemente apartarse del principio de legalidad penal en el tratamiento de las infracciones constitucionales, por solo citar dos casos.

Luego de estas precisiones vamos a analizar dos sentencias recientes del Tribunal Constitucional con la finalidad de evidenciar el tratamiento jurisprudencial del tema.

La sentencia recaída en el expediente **00004-2011-PI/TC** establece que «[...] a diferencia del control jurídico, cuyo criterio de evaluación por antonomasia sea

el de validez/invalidéz del objeto controlado, los criterios de simple oportunidad y de conveniencia/inconveniencia sean los que se empleen en el control político [...]».

La revisión de este fragmento nos podría llevar a la conclusión que la doctrina que inspira al Tribunal corresponde a la teoría moderna del control parlamentario, es decir, de naturaleza política.

Sin embargo, líneas adelante este aparente acierto se desluce por completo al considerar que:

[...] encontrándose facultados para realizar el control respecto de cualquier medida gubernamental, depende de la decisión política del Parlamento **y en particular de las relaciones entre minoría y mayorías políticas, el que lo quiera ejercer.** Y se realiza bajo el criterio de conveniencia/inconveniencia ya que, una vez que se ha decidido llevarlo a cabo, **las críticas al Ejecutivo pueden tener al derecho como fundamento pero también sustentarse en razones económicas, financieras, sociales, de orientación política o por puros argumentos de poder** Puesto que no existe un catálogo de criterios limitados o delimitados para el escrutinio político, la subjetividad y disponibilidad de su parámetro son algunos de los factores que singularizan al control político.<sup>23</sup>

Teóricamente es imposible coincidir con estas consideraciones retóricas y ajenas a la doctrina vigente del control parlamentario, cuyos postulados hemos adoptado sin ninguna duda. Ofrecemos algunas precisiones.

El control parlamentario para ser útil debe ser necesariamente un control de minorías, caso contrario se convierte en una función inocua e irrelevante.

En las monarquías europeas, cuya forma de gobierno obviamente es el parlamentarismo, el Jefe de Gobierno tiene su origen y se sostiene en la

---

<sup>23</sup> El subrayado y negritas es nuestro.



confianza de la mayoría parlamentaria, por tanto es iluso pensar que esta mayoría realice un control real y efectivo, en caso lo haga será meramente formal para verificar que se cumpla el programa establecido por el grupo o partido que captura el Parlamento y como consecuencia el Ejecutivo. En las repúblicas presidencialistas no sucede lo mismo, el Parlamento y el Presidente de la República (quien es Jefe de Estado y de Gobierno) tienen origen en el voto popular, este no depende de aquel; por tanto la mayoría oficialista ganada o formada ocasionalmente buscará impedir el ejercicio del control, mientras que la minoría en la oposición tendrá la responsabilidad de efectivizarlo.

El control parlamentario concebido como un control de minoría, entonces, no depende de la relación de esta con la mayoría. Es poco probable que se establezca una relación de entendimiento o cooperación entre ambas para ejercer un efectivo control, la mayoría siempre alineada con el Gobierno buscará neutralizar toda acción contralora calificándolo como obstruccionista.

Por otra parte, no se puede reducir el control parlamentario a la mera crítica sobre temas económicos, financieros, sociales, políticos, de orientación política o a puras razones de poder, como sostiene el Tribunal Constitucional. El contenido del control parlamentario guarda relación con el equilibrio de poderes, con el sistema de pesos y contrapesos, con la democracia misma; admitir la consideración del Tribunal implicaría adoptar una concepción absolutamente superficial de tan relevante función parlamentaria.

Otra sentencia de lectura obligatoria, más reciente como controvertida, es la recaída en el Expediente **156-2012-PHC/TC** que resuelve un proceso de hábeas corpus interpuesto por el ciudadano César Humberto Tineo Cabrera contra el vocal supremo instructor, señor Pedro Guillermo Urbina Ganvini y contra el vocal supremo de la Sala Penal Transitoria de la Corte Suprema de la República, señor Hugo Antonio Molina Ordoñez.

Se trata de un fallo extenso cuya parte más discutible hemos comentado en capítulos anteriores, en este sub capítulo vamos a tomar la parte referida a

las comisiones parlamentarias de investigación, íntimamente vinculadas con el presente trabajo. En el fundamento 21 el Tribunal señala que las comisiones investigadoras del Congreso constituyen la primera fase del proceso acusador de los altos funcionarios del Estado; y que, con vertiginosa rapidez, a veces por la fuerza de la influencia mediática, el invitado puede pasar de investigado a acusado, sin que en el ínterin haya podido ni siquiera enterarse qué se investiga, para qué se investiga y por qué se lo cita, y que ello configura un claro acto de indefensión.

Las comisiones parlamentarias de investigación son el más valioso instrumento de control parlamentario en los regímenes presidencialistas, así se refleja en casi todos los reglamentos parlamentarios de los países que adoptaron dicha forma de gobierno. Tienen regulación autónoma, tan igual como la censura, la interpelación, la comparecencia de ministros, los pedidos de información, el antejuicio, entre otros; en ningún caso las comisiones investigadoras son un instrumento previo u obligatorio para el ejercicio de otro, salvo la censura que requiere algunas condiciones que nada tienen que ver con las comisiones investigadoras. Por tanto se puede investigar, interpelar o denunciar constitucionalmente a un funcionario público en forma directa, cada instrumento seguirá el trámite que le corresponde en forma autónoma e independiente.

Sostener que las comisiones investigadoras constituyen la primera fase del proceso acusador se encuentra absolutamente fuera de lugar, dichos órganos parlamentarios no formulan acusaciones en el sentido estricto de la palabra. Dentro del período estudiado ningún investigado mereció acusación directa en los términos considerados por el Tribunal, así se advierte de la revisión de los expedientes que corresponden a las veintisiete comisiones investigadoras formadas entre el 2001 a 2011; hablando con propiedad, en sede parlamentaria solo se formula acusación como resultado del antejuicio político o del juicio político

previstos por el artículo 99 y 100 de la Constitución Política del Perú.

Por consiguiente, si las comisiones investigadoras no acusan es imposible también que un investigado pueda terminar como acusado, las personas comprendidas dentro de una investigación en sede parlamentaria mantendrán siempre la condición de investigados; su situación jurídica podría variar pero fuera del ámbito parlamentario, en caso los actuados se remitan al Ministerio Público y luego al Poder Judicial.

A manera de conclusión estamos en condiciones de sostener que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional no se encuentra alineada con los postulados de la doctrina vigente del control parlamentario, situación bastante preocupante si tenemos en cuenta que algunas consideraciones son dotadas de carácter vinculante pretendiendo obligar al Parlamento y a los órganos jurisdiccionales a cometer soberbias barbaridades.

### **2.3 La función de control parlamentario**

Los representantes de las asambleas han tomado al pie de la letra y muy en serio su función legística a tal punto que muchos parlamentos, sino todos, se han convertido en verdaderas fábricas de leyes.

Al final de cada período anual u ordinario de sesiones campean los informes estadísticos que dan cuenta del representante, de la fracción política o de la comisión, que logra presentar el mayor número de iniciativas o aprobar la mayor cantidad de dictámenes. Los informes de gestión publicados en el portal institucional otorgan un considerable espacio a la función legislativa siempre cuantificada, no sucede lo mismo con la representación política, ni con el control parlamentario.

El resultado de este excesivo protagonismo legislativo según Carnelutti (citado por Yon Pérez en el *Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la*

*República del Perú*) ha generado que «[...] el ordenamiento jurídico cuyo mayor mérito debiera ser la simplicidad, ha venido a ser por desgracia un complicadísimo laberinto en el cual, a menudo, ni aquellos que debieran ser los guías consiguen orientarse» (Congreso de la República, 2011: 11).

Hemos superado las treinta mil leyes, sin contar las normas emitidas por el Poder Ejecutivo, los gobiernos regionales y los gobiernos locales. El volumen normativo aumenta cada día pero los ciudadanos observan que los principales problemas del país (seguridad ciudadana, corrupción política, entre otros) no se resuelven con leyes y pese a la buena voluntad de los legisladores; dichos problemas empeoran tan igual como la percepción sobre la función legislativa, que tampoco importa a los comunicadores.

Se puede aprobar la ley más trascendente para el desarrollo económico o social del país, la economía puede crecer a galope, pero el mérito corresponde al Gobierno, la contribución o aporte del Parlamento no cuenta ni interesa a los medios de comunicación (y por tanto no lo conocen los ciudadanos) empeñados en «desnudar» los asuntos personales de los parlamentarios, convertidos rápidamente en escándalos políticos que mejoran el *rating* de los programas radiales o televisivos y el tiraje de los diarios.

A pesar que esta situación es tan evidente los parlamentos persisten en edificar o mejorar su legitimación ciudadana aprobando leyes a destajo, sin entender que esta actitud los ha conducido a una severa hemiplejía legislativa que les impide mirar con atención a las demás funciones constitucionales. El edificio principal, que debe llamarse «palacio del Congreso», se denomina «palacio legislativo», pese a que en su seno se cumplen copulativamente las funciones de representación, legislativa y de control.

Ni que decir del calendario congresal o de las actividades parlamentarias. Tres semanas del mes los señores representantes lo dedican a legislar, deben asistir a las sesiones de las comisiones ordinarias y del Pleno del Congreso; en

una semana cumplen labores de representación política que en la práctica responde a su finalidad.

Es justo reconocer que el solo hecho de bajar la velocidad a la función legislativa y detenerlo, aunque sea por una semana, es una excelente noticia para quienes propugnamos hace considerable tiempo la búsqueda de una nueva centralidad política para el Parlamento. Sin perjuicio de ello, consideramos que la «semana de representación» fue desnaturalizada al día siguiente que se puso en vigencia con la modificación del literal «f) del artículo 23 del Reglamento del Congreso»; los señores parlamentarios salieron a sus circunscripciones de origen sin un objetivo común, la gran mayoría visitó obras en ejecución, colegios, hospitales, postas médicas, que son típicos actos tentativos de control; muy pocos cumplieron con lo dispuesto en el antes citado literal que, en estricto, obliga a los señores representantes a «[...] mantenerse comunicados con los ciudadanos y las organizaciones sociales con el objeto de conocer sus preocupaciones, necesidades y procesarlos de acuerdo a las normas vigentes [...]».

De esta manera, en el corto período de vigencia, se ha convertido en un acto rutinario, sin impacto significativo en la legitimación ciudadana, por lo menos así lo demuestran los últimos sondeos de opinión. Los informes presentados luego de cada jornada de representación acreditan nuestra afirmación, en muy pocos casos se da cuenta de las preocupaciones o necesidades de los ciudadanos y organizaciones sociales.

Es necesario aclarar que nuestro comentario crítico no busca descalificar una medida que hemos considerado positiva, simplemente pretende provocar propuestas que coadyuven a recuperar el espíritu de una medida que contribuye eficazmente a optimizar la función de representación política. Desde nuestro punto de vista ofrecemos algunas propuestas:

- ❖ Aprobar, por acuerdo de Mesa Directiva o de Consejo Directivo, un procedimiento sencillo que permita sistematizar y procesar las

preocupaciones, necesidades o pedidos de los ciudadanos y organizaciones sociales, así en la próxima visita los parlamentarios estarán en capacidad de alcanzar respuestas concretas sobre dichos pedidos y recabar nuevos.

- ❖ Aprobar un formato único para la rendición de informes luego de cada semana de representación incorporando un acápite sobre las reuniones con ciudadanos y organizaciones sociales, así como los pedidos que formulen en beneficio de su circunscripción, de esta manera se logrará acercar al representante con sus representados.
- ❖ Establecer mecanismos que permitan controlar el cumplimiento de la semana de representación, en caso se incumpla habrá que efectuar el correspondiente descuento de haberes, sin perjuicio del reembolso de la suma asignada para dicho fin.

La puesta en vigencia de dichas medidas podrían favorecer la práctica de la semana de representación, cuando sea eficaz habremos encontrado el camino para convertirlo en una semana útil, beneficiosa y no en una de visitas intrascendentes que termina deteriorando más la relación entre representantes y representados.

Ahora bien, si tenemos varias semanas dedicadas a la función legislativa y una a la de representación, por qué no se establece una semana dedicada al control parlamentario reduciendo aún más la función legística.

Ensayando alguna respuesta se debe señalar que mediante el control parlamentario, léase el uso de sus instrumentos, no se obtienen resultados que puedan llenar estadísticas como sucede con la función legislativa. Revisemos algunas cifras.

Durante el período 2001 a 2006 se presentaron nueve mociones de censura de las cuales solo se aprobó una, en consecuencia se censuró a un ministro<sup>24</sup> después de trece años, dado que en 1991 fue censurado el ministro Enrique Rossl Link.<sup>25</sup>

Durante nuestra historia republicana este instrumento registra poca frecuencia, desde 1945 en que fue censurado el ministro de agricultura Enrique Basombrío Echenique por ignorar el precio de los pallares en Ica, regresa, aunque con mayor intensidad, en el período comprendido entre los años 1963 a 1968 durante el primer gobierno del presidente Fernando Belaunde Terry.<sup>26</sup>



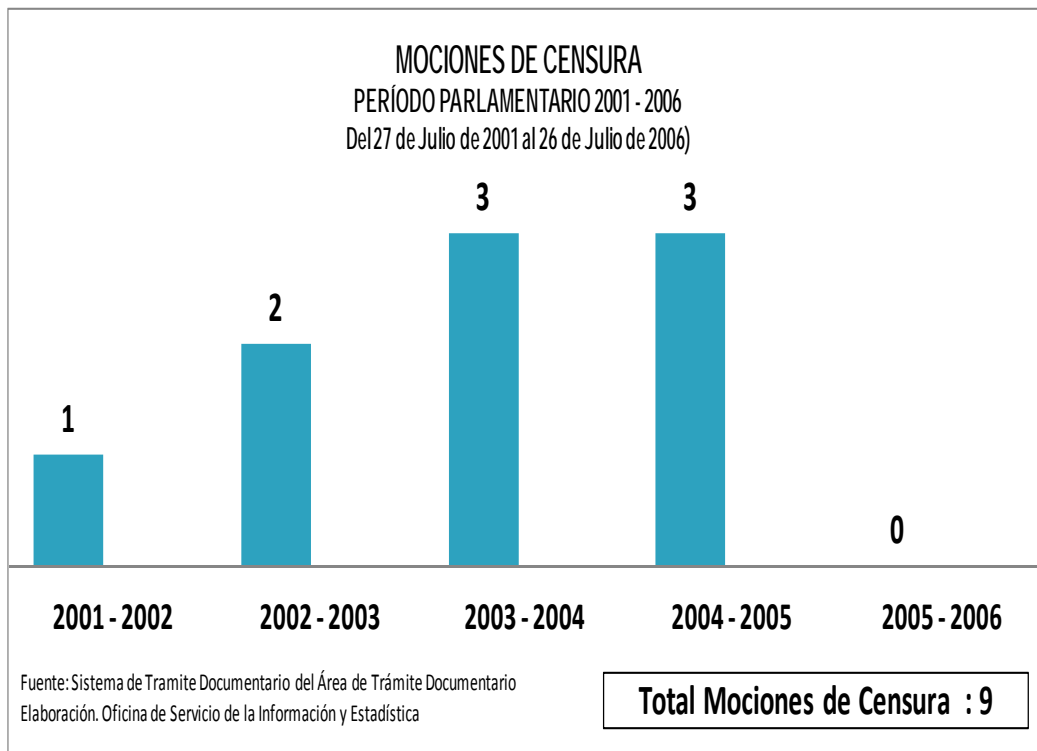
---

<sup>24</sup> Fernando Rospigliosi Capurro, ministro del Interior durante el gobierno del presidente Alejandro Toledo Manrique fue censurado por sesenta y nueve votos a favor, treinta y dos en contra y seis abstenciones.

<sup>25</sup> En 1991, durante el primer gobierno del Presidente Fujimori, fue censurado el ministro de agricultura Enrique Rossl Link.

<sup>26</sup> Fueron censurados el ministro de educación Carlos Cueto Fernandini, el ministro de justicia Valentín Paniagua y el gabinete Trelles.

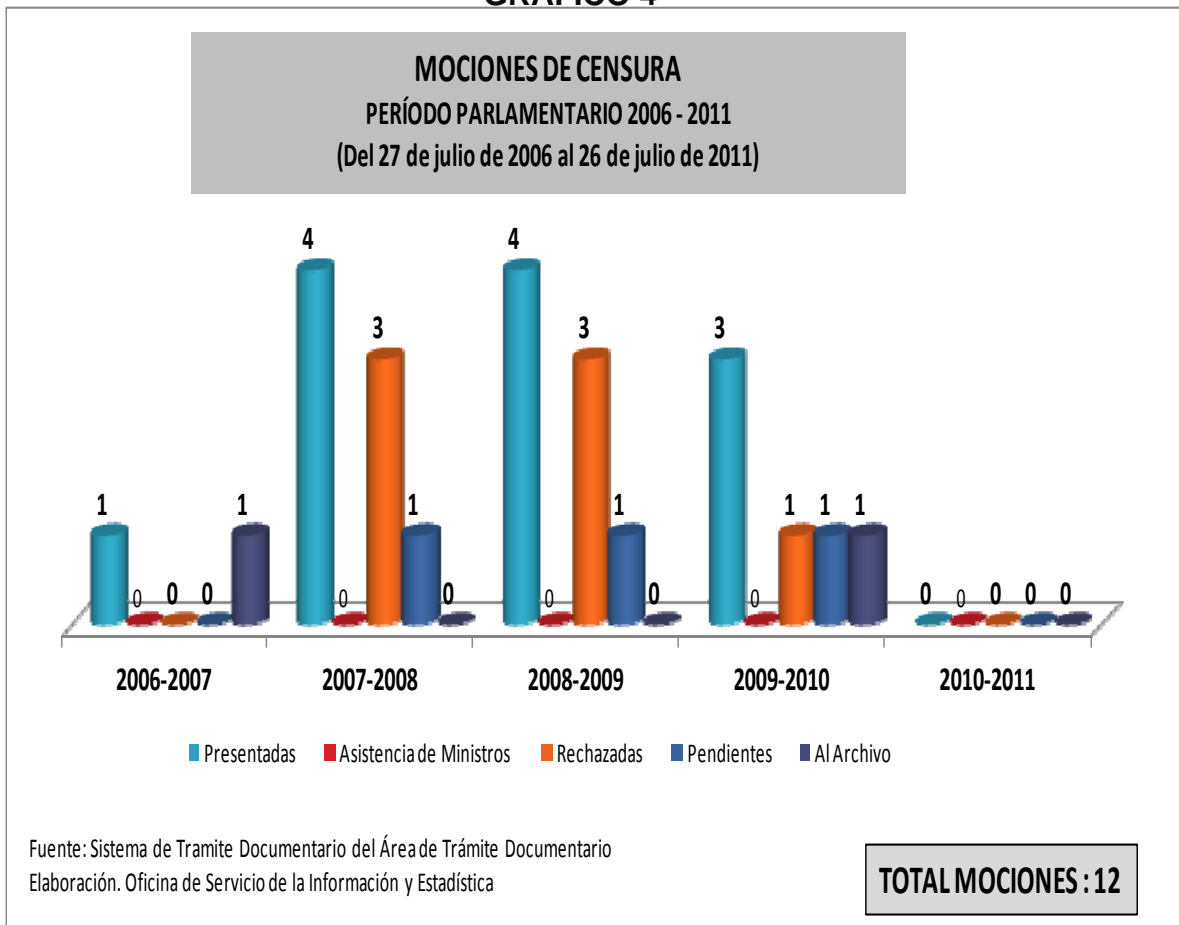
GRÁFICO 3



En el período comprendido entre los años 2006 a 2011 se presentaron doce mociones de orden del día planteando la censura de ministros. Existe una diferencia de tres mociones con relación al período anterior, lo cual demuestra que la oposición estuvo más activa respecto de este instrumento de control, pero fue menos eficaz porque ningún ministro fue censurado.



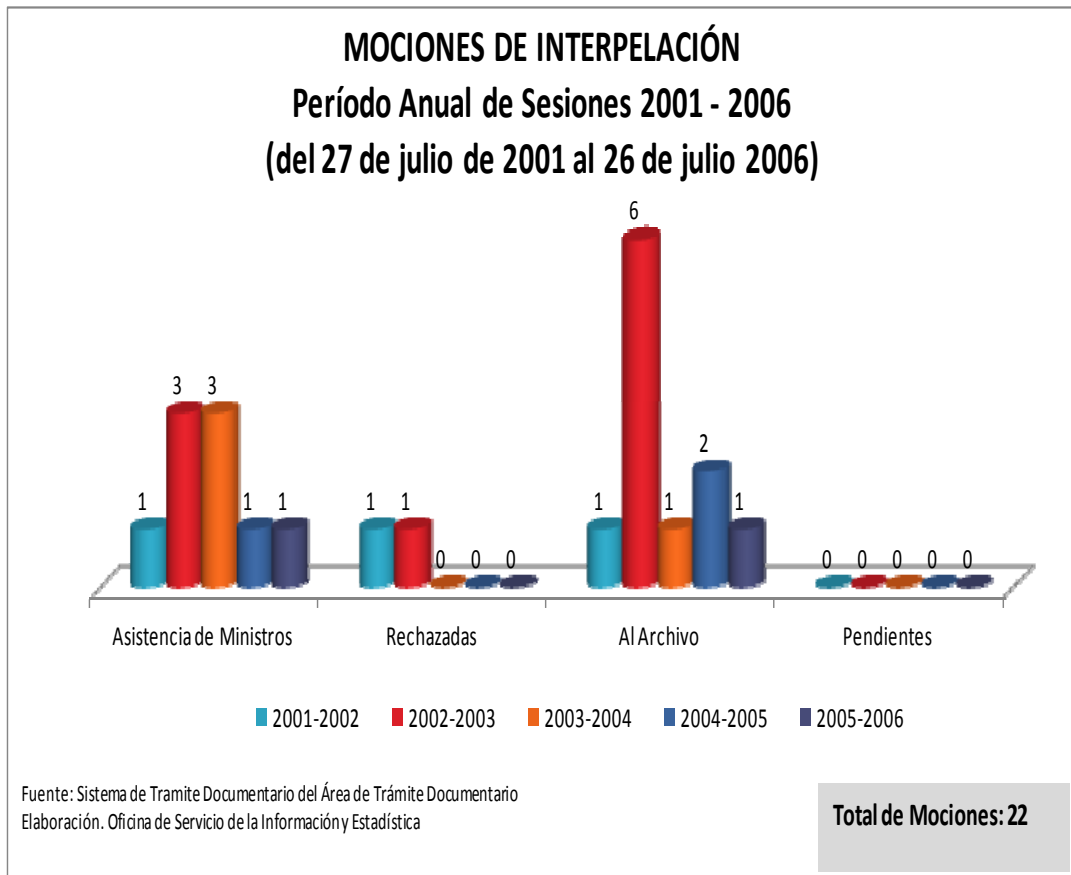
**GRÁFICO 4**



A pesar de su intermitencia y los pocos ministros censurados no sería apropiado afirmar que este instrumento carece de utilidad, su sola presentación constituye un cuestionamiento a determinadas políticas o actos de gobierno que obligan la adopción de medidas correctivas o la remoción de los ministros cuestionados para evitar que prospere la censura.

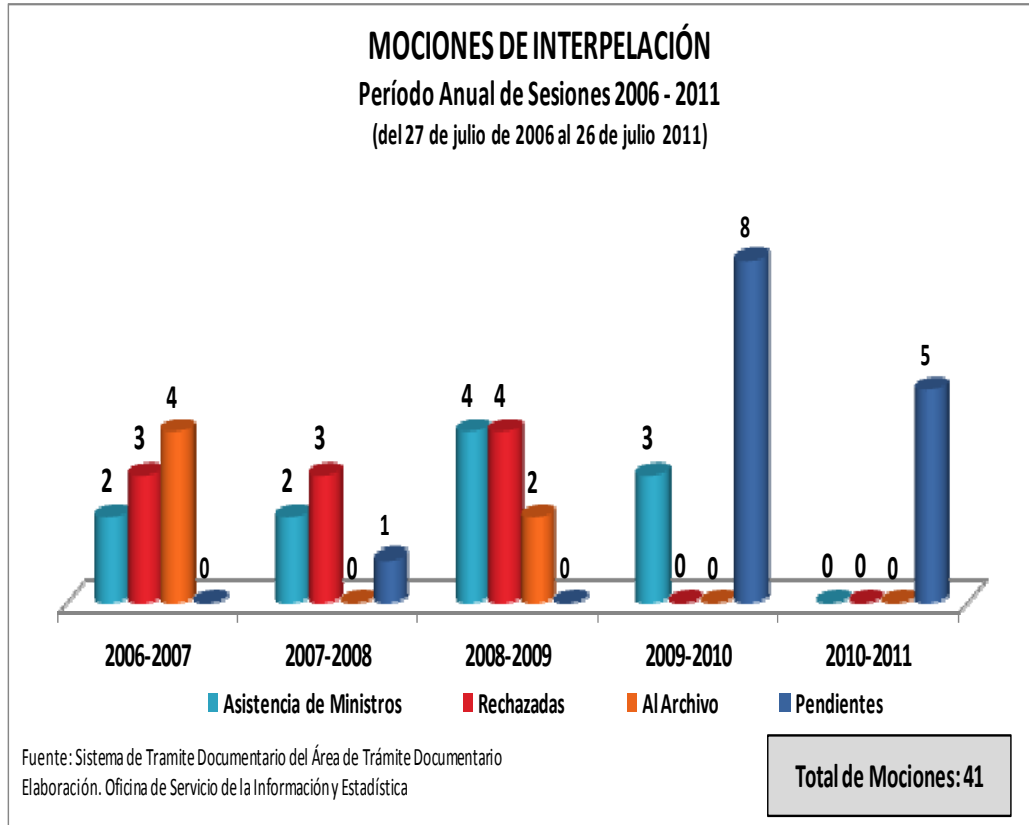
La interpelación tiene mayor frecuencia pero de ninguna manera se aproxima a la producción legislativa. En el período comprendido entre los años 2001 a 2006 se presentaron veintidós mociones, asistieron al Pleno del Congreso nueve ministros, dos mociones fueron rechazadas y once fueron enviadas al archivo.

GRÁFICO 5



Durante el período 2006 a 2011 la oposición también estuvo más activa respecto a la interpelación. Se presentaron cuarenta y un mociones, once fueron aprobadas originado la asistencia de los ministros al Pleno del Congreso en once ocasiones, diez fueron rechazadas, seis remitidas al archivo y catorce quedaron pendientes de trámite.

GRÁFICO 6



El control parlamentario tuvo su etapa de apogeo cuando el Parlamento estaba en condiciones de derribar al Gobierno mediante la censura típica. En los países con régimen parlamentarista, según Pedroza, «[...] existe una dependencia ante el Parlamento por parte del Gobierno y éste requiere la confianza de aquél para su mantenimiento» (1996: 27); cuando este instrumento entró en crisis obligó a reformular el control parlamentario con los postulados de la teoría moderna.

En las repúblicas presidencialistas, por el contrario, la función de control ha mantenido cierto vigor a pesar que el Parlamento se encuentra imposibilitado de derribar al Gobierno debido, en palabras de Linz, a la existencia de una «legitimidad democrática dual»: el Presidente de la República y el Parlamento son elegidos por voluntad popular.

## 2.4 Naturaleza del control parlamentario

En la doctrina existen tres teorías claramente identificadas que explican la naturaleza del control parlamentario: la teoría del control sanción, la de garantía institucional y la teoría moderna o de la responsabilidad política difusa.

### 2.4.1 Teoría del control sanción

El principal exponente de esta teoría es Santolalla, para quien «[...] el control constituye una actividad que puede consistir en la verificación de si se han respetado los valores o principios protegidos y en la adopción de medidas sancionadoras o correctivas en caso contrario» (1987:222).

Se trata del control jurídico que asegura el sometimiento estricto de la acción parlamentaria a la norma, se edifica sobre el denominado binomio control-sanción, en cuya virtud todo procedimiento de control debe concluir necesariamente en una sanción. Según Montero Guibert y García Morillo:

Este tipo de control se confunde con aquel, encomendado a los tribunales ordinarios o a los constitucionales, que consiste en la observancia y aplicación de la norma a cada caso concreto. La pertinencia de este control tiene su base en la existencia de una previa delegación, que faculta al delegante para controlar el uso que se hace de la facultad delegada. (1984:109).

Indudablemente esta fue la concepción primaria con fuerte influencia de la censura típica, que tenía efectos inmediatos. La naturaleza jurídica del control recorre el contenido de todos sus instrumentos, estos serán eficaces si logran una sanción.

Bajo sus alcances se origina la antiquísima discusión, atizada cada cierto tiempo, sobre la incompatibilidad entre la labor de las comisiones investigadoras y la del órgano jurisdiccional o fiscal, en caso coincidan en el asunto materia de investigación y en el tiempo. Cuando el Parlamento investiga un asunto al que luego se aboca el Ministerio Público o Poder Judicial, aquel debería detener su acción y remitir lo actuado a estos órganos estatales.

#### **2.4.2 Teoría de la garantía institucional**

Propone considerar al control parlamentario como una garantía institucional e incorporarlo al catálogo de garantías establecidas en la norma constitucional fortaleciendo de esta manera su contenido.

A pesar de configurar una posición intermedia, esta propuesta mantiene la influencia del control de naturaleza jurídica, por tanto no tuvo la acogida esperada.

El rango de garantía fundamental que otorga al control parlamentario no alcanza para superar los graves problemas del control sanción que le restaron toda utilidad práctica.

#### **2.4.3 Teoría moderna o de la responsabilidad política difusa**

Las serias dificultades que enfrentó el control parlamentario sirvieron de base para la construcción de una nueva teoría cuyos postulados corresponden a Manuel Aragón Reyes y Francisco Rubio Llorente, a la que se adscriben Garrorena Morales y la gran mayoría de tratadistas contemporáneos.

Según esta teoría el control parlamentario es de naturaleza política, no lleva aparejado necesariamente una sanción y tiene efectos mediatos. La sanción es reemplazada por el desgaste político, sus destinatarios son los electores, quienes quedan habilitados, en términos políticos, para sancionar al momento

de emitir su voto. En la doctrina italiana se denomina responsabilidad política difusa.

Saldaña Barrera, citando el trabajo de Serio Galeotti, quien en su *Introduzione a la teoría del controlli costituzionali* (Milán, Guiffré, 1963), luego de plantear la necesidad de estudiar este tema en base a sus tres fundamentos (fin, estructura y objeto), concluye que el eje del control no es la sanción al funcionario infractor, sino la preservación de determinados valores. Agrega Saldaña que «[...] no hay necesidad de que el control tenga consecuencias sancionadoras directas, pues el objeto de la misma es más bien el de establecer una presión política de cara a la opinión pública sobre quien viene siendo controlado» (2002:459).

No encontrándose afecto a limitaciones el control político, fortalece la acción del Parlamento, hace conversar a la política con el derecho y establece una relación de cooperación con el Ministerio Público y el Poder Judicial, por tanto elimina la incompatibilidad entre la investigación parlamentaria y la investigación fiscal o judicial. Los resultados de la investigación parlamentaria, mucho más amplia, complementarán la acción del órgano fiscal o jurisdiccional.

Claro está que las limitaciones a las que nos referimos son aquellas que tiene el control de naturaleza jurídica cuyo ejercicio se encuentra sometido a normas predeterminadas. Por lo demás, en todo Estado constitucional de derecho la Constitución se convierte en el límite de límites, afirma Lowenstein que limitar a los detentadores del poder político es el núcleo de lo que en la historia antigua y moderna de la política aparece como «el constitucionalismo».

Existen controles de muy variada especie, jurisdiccionales, políticos y sociales:

El control parlamentario es uno de esos controles, tiene como agente al parlamento y como objeto la acción del Gobierno, excepto la seguridad

nacional y la administración de justicia que debe gozar de total independencia respecto de los demás poderes del Estado. (Aragón, 2002:248)

Coincidimos que el control parlamentario admite límites como la seguridad nacional y a la administración de justicia, aunque habría que señalar que la política administrativa o mejor dicho los actos administrativos del Poder Judicial deben sujetarse a dicho control.

La teoría moderna o de la responsabilidad pública difusa ha conquistado el mayor número de adhesiones, sus postulados están incorporados en la mayoría de constituciones y reglamentos parlamentarios, aunque en algunos casos con ciertas deficiencias. Su gran virtud consiste en haber devuelto al control parlamentario la relevancia que merece, colocándolo en condiciones óptimas para ocupar un lugar privilegiado entre las funciones de los parlamentos del futuro.

Un caso interesante lo constituye Estados Unidos de América, cuyo Congreso ha pasado de un cuerpo mayormente legislativo a una institución que controla las actividades gubernamentales llevadas a cabo por los funcionarios del Ejecutivo: «Para lo cual dispone de un importante medio de control que consiste en establecer pautas legislativas generales, para que se lleven a la práctica los programas que autoriza» (Watson, 1989: 327).

Estos medios han sido suficientes para que el Congreso Norteamericano sea considerado por James Wilson, probablemente como el órgano más poderoso, toda vez que los controles que ejerce son de los más férreos a nivel mundial.

## 2.5 Características principales

La naturaleza del control parlamentario ejerce influencia directa sobre su contenido, características y efectos. Si nos ubicamos en la teoría clásica, se

circunscribe a los instrumentos establecidos en la norma; mientras que en la teoría moderna se desarrolla en todas las actuaciones parlamentarias. En realidad se trata de la única función que puede estar presente en las diversas actividades de la cámara.

Teniendo en cuenta las particularidades de ambas teorías podemos identificar ciertas características del control parlamentario. Precisamos las más importantes:

Es un control institucionalizado por el poder constituyente para que lo realice el poder constituido. Pedroza señala que «[...] además puede considerarse como órgano controlante al cuerpo electoral» (1996:31).

- ❖ El sujeto controlado es la administración gubernamental y las entidades u organismos públicos, comprende los actos o decisiones políticas, la conducta de los funcionarios que administran recursos públicos, los actos normativos del Presidente de la República, en suma, la actividad estatal.
- ❖ Es un control de oportunidad y de voluntad política. «El órgano controlante es el que determina la oportunidad y las razones para llevarlo a cabo, en consecuencia puede ser preventivo, permanente o a posteriori» (Aragón, 2002:11).
- ❖ Es un control de minorías, responde a la institucionalización de los derechos de las minorías. En tal sentido, tanto la admisión a trámite de los instrumentos de control como la decisión final sobre los mismos no debe corresponder a la mayoría.
- ❖ Es un control de desgaste político, ningún procedimiento de control determina la anulación de los actos controlados, ni debe concluir necesariamente con una sanción. Solo en casos excepcionales pueden



producirse consecuencias con efectos jurídicos sancionadores (Aragón, 2002:11).

- ❖ Es un control que admite límites, la seguridad nacional, la administración de justicia, entre otros, aún no han cedido frente a los avances del control parlamentario.



## Capítulo 3

### Instrumentos de control parlamentario

#### 3.1 Principales instrumentos de control parlamentario

Los instrumentos de control parlamentario son los mecanismos a través de los cuales se desarrolla dicha función, actualmente se han estandarizado tanto en las normas constitucionales como en las reglamentarias. Claro que algunos ordenamientos contienen instrumentos propios de su realidad, por ejemplo en nuestro país el juicio político tiene existencia autónoma del antejuicio político.

En Iberoamérica son comunes la investidura, la censura, la confianza política, la interpelación, los pedidos de información, la comparecencia de ministros, las comisiones de investigación y el antejuicio político, a los cuales llamaremos instrumentos típicos.

Según los postulados de la teoría moderna el control se puede ejercer desde toda la actividad parlamentaria. Para que esta amplitud se concrete habría que considerar la existencia de instrumentos atípicos, es decir, aquellos que no se encuentran previstos expresamente en la norma constitucional o reglamentaria.

Milagros Campos, en un importante artículo publicado por la Pontificia Universidad Católica del Perú, desarrolla *in extenso* los instrumentos de control parlamentario a cuyo tratamiento nos adscribimos. En tal sentido, vamos a referirnos muy brevemente a los que directa o indirectamente guardan relación con el marco teórico del presente trabajo.

##### 3.1.1 La investidura

La expresión *investidura* es la acción o el efecto de investir, es decir, de conferir un cargo importante.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> *Diccionario de la Lengua Española*. Real Academia Española. Madrid. 1992:1186.

En el Perú, el antecedente más remoto de esta institución se encuentra en la Constitución de 1933, cuyo artículo 167 disponía que «El presidente del Consejo al asumir sus funciones concurrirá a la Cámara de Diputados y al Senado, separadamente, en compañía de los demás Ministros y expondrá la política general del Poder Ejecutivo».

La Constitución de 1979 fue un tanto más precisa, así se puede concluir de la lectura del artículo 224:

El presidente del Consejo concurre a las cámaras reunidas en Congreso, en compañía de los demás ministros, para exponer y debatir el programa general del Gobierno y las principales medidas políticas y legislativas que requiere su gestión [...] La exposición no da lugar a voto del Congreso.

Hasta 1992 la investidura era absolutamente flexible, consistía en una simple exposición y debate, el gabinete no tenía la obligación constitucional de solicitar la confianza política al Parlamento. Si bien es cierto que estaba dentro del catálogo de instrumentos de control, se trataba de un acto mecánico o de mero trámite.

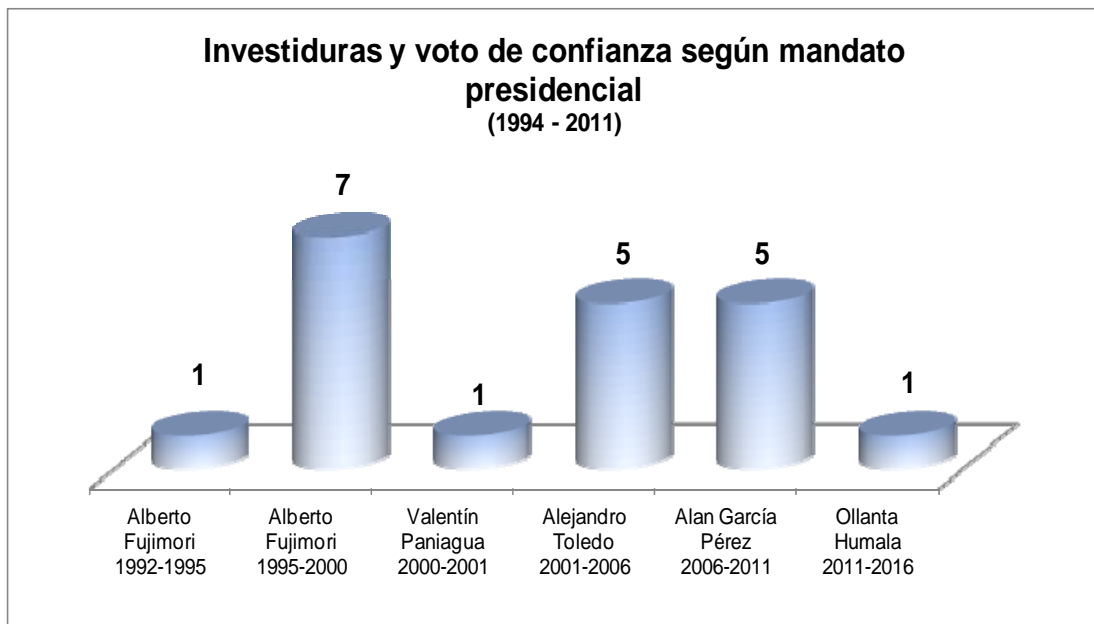
Esta situación cambió diametralmente con la Constitución de 1993 que paradójicamente pretendió fortalecer el presidencialismo. Por mandato del artículo 130 «El Presidente del Consejo de Ministros debe concurrir dentro de los 30 días posteriores de asumir funciones, ante el Congreso para exponer y debatir la política general del Gobierno y las principales medidas que requiere su gestión [...]». La parte final de este artículo sentencia que el presidente del Consejo de Ministros debe solicitar en forma obligatoria la confianza del Parlamento.

Con la investidura del Gabinete se busca construir lo que podríamos llamar la doble confianza, el nombramiento por el Presidente de la República y el

otorgamiento de la confianza política por el Parlamento. Cuando la confianza es negada se produce la crisis total del gabinete y sus miembros deben renunciar.

Durante el período de estudio, contado solo para estos efectos hasta el 30 de noviembre de 2011, se ha investido y otorgado la confianza a diecinueve gabinetes.

**GRÁFICO 7**



Fuente. Diario de los debates Congreso de la República  
Elaboración propia – Información al 30 de noviembre de 2011

### 3.1.2 La interpelación

Este instrumento nace en el Parlamento Inglés como un derecho de las minorías, permite obtener información pero sobre todo efectuar cuestionamientos de fondo y forma sobre la acción del Gobierno, facultando incluso a exigir la responsabilidad política de los ministros individualmente o de todo el gabinete.

Se trata de un instrumento compulsivo, frente al cual el ministro o el gabinete deben concurrir inexorablemente, caso contrario quedan expuestos a la

censura, así lo establece el artículo 131 de la Constitución Política vigente. En algunos casos se ha buscado neutralizarlo mediante la presentación voluntaria del ministro o ministros en la Cámara para informar sobre el tema que genera la interpelación o activando la realización de un mecanismo poco significativo, como la estación de preguntas.

Las reglas y el procedimiento para su ejercicio están previstas en el artículo 83 del Reglamento del Congreso de la República del Perú. El número de adhesiones para su presentación, quince por ciento del número legal o de votos exigidos para la admisión y aprobación, el tercio de congresistas hábiles, denota que se trata de un instrumento adecuado al control de minorías.

### 3.1.3 La censura y cuestión de confianza

La censura es el instrumento emblemático de los sistemas parlamentaristas, por lo tanto su origen se encuentra en Europa. Para Escobar, «la moción de censura es la única forma mediante la cual las Cortes Generales pueden expresar por propia iniciativa, la retirada de su confianza al Gobierno. Existen otros acuerdos parlamentarios sobre la discrepancia con el Gobierno, pero su valor solo será político como expresión de la voluntad parlamentaria». (2009:8)

Por su parte, la cuestión de confianza, que nosotros llamaremos confianza política, es un pronunciamiento de la Cámara a solicitud del Gobierno cuando necesita respaldo para la continuidad de sus funciones, así como la realización de los objetivos políticos. Así lo puntualiza López Guerra, al señalar que cuando el Gobierno lo plantea busca fortalecer la disciplina política en el seno de la misma mayoría.

Evidentemente, estas definiciones provienen del parlamentarismo europeo. En los regímenes presidencialistas, particularmente en nuestro ordenamiento constitucional, ambos instrumentos comparten el objetivo de hacer efectiva la

responsabilidad política del gabinete o de los ministros por separado, pero se diferencian en su origen y aprobación o rechazo.

Así la cuestión de confianza es de iniciativa ministerial y busca darle legitimidad o estabilidad al ministro o ministros que lo solicitan, su aprobación requiere el voto de la mayoría simple de los presentes. En cambio, la censura es típicamente parlamentaria, se origina en una moción que debe ser presentada por un número determinado de parlamentarios (25% del número legal) y su aprobación debe contar con voto calificado (más de la mitad del número legal).

Si convenimos en que el control parlamentario debe ser una herramienta de las minorías, es poco coherente que nuestra Constitución así como el Reglamento del Congreso de la República exijan para la aprobación de la censura el voto de la mayoría. Asimismo, resulta contradictorio que para negar la confianza a un gabinete se requiera menor número de votos que para aprobar una censura, considerando que ambos obligan a la renuncia ministerial.

La censura puede plantearse contra los ministros luego de la interpelación, de la comparecencia ante el Pleno, por no acudir cuando son convocados por el Congreso o luego del debate en el que el ministro intervenga por su propia voluntad. No se puede plantear la censura luego de producida la estación de preguntas.

Siendo así, la censura tiene una intención negativa en su origen, mientras que la cuestión de confianza es de orientación positiva, requiere el respaldo de la cámara.

#### **3.1.4 Pedidos de información**

Es el requerimiento que efectúan los parlamentarios para acceder a determinada información relacionada con la actividad del Gobierno. Tienen

particular importancia porque contribuyen al cabal cumplimiento de sus funciones, especialmente del control parlamentario y la representación política.

El artículo 96 de la Constitución Política del Perú establece que:

Cualquier representante a Congreso puede pedir a los Ministros de Estado, al Jurado Nacional de Elecciones, al Contralor General, al Banco Central de Reserva, a la Superintendencia de Banca y Seguros, a los gobiernos locales y a las instituciones que señala la ley, los informes que estime necesarios [...] El pedido se hace por escrito. La falta de respuesta da lugar a las responsabilidades de ley.

Este instrumento, cuyo uso registra mayor frecuencia en nuestro país,<sup>28</sup> es desarrollado por el artículo 87 del Reglamento del Congreso de la República. Tiene concordancia con el literal e) del artículo 22 que atribuye a los congresistas, entre otros, el derecho de «[...] presentar pedidos por escrito para atender las necesidades de los pueblos que representan»; con el literal g) del artículo 32 que establece como atribución del Presidente del Congreso «[...] exigir u ordenar a los órganos del Gobierno y de la administración en general, para que respondan los pedidos remitidos por los Congresistas [...]»; y con el literal b) del artículo 64 que incluye a los pedidos de información dentro del catálogo de instrumentos de control.

Sobre el tema volveremos en la Parte III, capítulo 2, numeral 2.1.4.

### 3.1.5 Comisiones investigadoras

Las comisiones investigadoras son órganos temporales del Parlamento cuya finalidad es investigar un determinado asunto de interés público, para lo cual

---

<sup>28</sup> Durante el período parlamentario 2006 a 2011 se formularon 9,222 pedidos de, según se advierte, la información publicada por la Oficina de Gestión de Información y Estadística del Congreso de la República.

gozan de facultades especiales coercitivas y facultades especiales dispositivas que lo diferencian de las demás comisiones parlamentarias.

Santolalla sitúa el origen de las comisiones parlamentarias en «[...] el siglo XIV durante los reinados de Eduardo II y Eduardo III, especialmente de este último, que dan cuenta del inicio de varias reformas parlamentarias que se prologaron hasta el siglo XIX» (1987:224).

Para Astarloa, en cambio, su origen se encuentra «[...] en los parlamentos liberales posrevolucionarios, y se han venido desarrollando a través de precedentes históricos desde dicho momento, junto con otros instrumentos del Derecho Parlamentario» (1998:125).

Respecto a estos órganos parlamentarios tiene significancia el proceso de consolidación de sus facultades, dado que en algún momento tuvieron los mismos poderes que los órganos jurisdiccionales, especialmente, como lo señala Mora Donatto «[...] en las diversas legislaciones del entorno europeo como el Alemán, el Italiano y más recientemente el Portugués» (1998:124).

Esta corriente no tuvo acogida en América, puesto que solo fueron investidas de facultades especiales para investigar asuntos de interés público. Se trata de una decisión acertada porque ambas tienen diferente finalidad, mientras que las comisiones de investigación, en palabras de la autora citada, buscan *depurar las responsabilidades políticas*, los órganos jurisdiccionales determinan *responsabilidades penales*. La primera tiene fundamento político, la segunda debe arreglarse necesariamente a Derecho.

Otro aspecto importante a tener en cuenta respecto al tratamiento de las comisiones investigadoras es la forma de gobierno. En las monarquías parlamentaristas el control es de mayorías, la decisión final sobre la conformación de las comisiones de investigación queda librada a la voluntad de



la mayoría parlamentaria; por el contrario, en las repúblicas regidas por el presidencialismo su creación requiere la conformidad de una parte minoritaria de la cámara (en nuestro caso 35% de los miembros), no a la mayoría.

No obstante, la mayor discusión en la doctrina se ha centrado en la necesidad de otorgar rango constitucional a los poderes especiales con que cuenta la investigación Parlamentaria. Para Arévalo «[...] el carácter implícito de dichos poderes no es suficiente, por lo que resulta necesaria la regulación de estas facultades por la norma constitucional» (1995:113-114).

Los primeros textos que incorporaron normas sobre las comisiones de investigación son la Constitución de Bélgica de 1830, la de Prusia de 1850 y la Constitución de Weimar de 1919, luego siguieron las demás Constituciones a partir de la posguerra de 1945.

En el Perú adquieren rango constitucional en la Constitución de 1920, cuyo artículo 99 establece como facultad de las cámaras nombrar comisiones parlamentarias de investigación o de información. La Constitución de 1933 y la Constitución de 1979, en los artículos 119 y 180 respectivamente, siguen la misma línea, aunque eliminan el término información.

La Constitución vigente mantiene el rango constitucional, que ganaron en los textos señalados, el artículo 97 establece:

El Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público. Es obligatorio comparecer ante las comisiones encargadas de tales investigaciones, bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial. Para el cumplimiento de sus fines, dichas comisiones pueden acceder a cualquier información, la que faculta el levantamiento del secreto bancario y el de la reserva tributaria, excepto la información que afecte la intimidad personal [...].

Si bien hemos destacado el acierto del constituyente por apartarse de la corriente que equiparó a dichos órganos con los tribunales de justicia, debemos advertir que no logró hacerlo totalmente, la norma citada obliga la comparecencia ante las comisiones de investigación bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial. Nosotros nos vamos a referir a ellos como facultades especiales coercitivas y son: la conducción por la fuerza pública, la ubicación y captura de los investigados, y el allanamiento de inmuebles.

La norma constitucional también le otorga facultades especiales dispositivas como el levantamiento del secreto bancario y de la reserva tributaria.



## Capítulo 4

### Fundamento jurídico-político

#### 4.1 Fundamento Jurídico

No debemos confundir el fundamento jurídico del control parlamentario con la naturaleza jurídica que propugna la doctrina clásica a la que nos hemos referido anteriormente. Esta se relaciona con el binomio control-sanción, es decir, con sus efectos; mientras que aquella nos remite al marco jurídico-constitucional que habilita su ejercicio.

Para Cecilia Mora-Donatto controlar la acción gubernamental es una de las funciones primordiales de cualquier Parlamento dentro del Estado constitucional, precisamente porque encuentra su fundamento en la división de poderes, en la existencia de controles recíprocos, de contrapesos y frenos que impiden el ejercicio ilimitado e irresponsable de las actividades públicas.

En este tipo de Estado, obviamente, la Constitución, fuente suprema de donde emanan las normas regla, se convierte en la garantía de los derechos fundamentales y en límite inquebrantable para el ejercicio del poder. El artículo 45 de la Constitución Política del Perú establece que el poder del Estado emana del pueblo, quienes lo ejercen lo hacen con las limitaciones y responsabilidades que la Constitución y las leyes establecen.

Por tanto, todo se encuentra sometido a los principios y valores que de ella se desprenden. Landa sostiene que «[...] no existe espacio alguno que se encuentre exento del control de los poderes y de la opinión pública» (2003a:351).

El fundamento jurídico del control parlamentario pasa, entonces, por dos aspectos fundamentales: la división y equilibrio de poderes, y la necesidad de controlar al poder político aunque tenga origen en la voluntad popular. Aciertan

quienes sostienen que el rol esencial que cumple el control parlamentario legitima al poder mismo, cuanto más controlado mayor legitimado estará el poder.

## 4.2 Fundamento Político

Al referirnos al origen del control parlamentario hemos anotado dos posiciones que retomaremos brevemente. Alonso de Antonio considera que este se encuentra en las bases de los regímenes participativos en las cuales es clave la división de poderes, esta división y equilibrio no tendría sentido sin un órgano que controle a los demás.

Lowenstein lo ubica en la evolución de la representación. En Francia, la Constitución de 1793 estableció el principio de que el poder del Gobierno solo deriva su legitimidad de la voluntad del pueblo.

Contrastando ambas posiciones podemos concluir que el fundamento político del control parlamentario reside en la relación o idilio entre representantes y representados. Dentro del presidencialismo el pueblo elige al Presidente, este nombra a sus ministros y a los demás funcionarios públicos formándose el Gobierno; el pueblo, por tanto, es el llamado a verificar que este cumpla adecuadamente sus funciones.

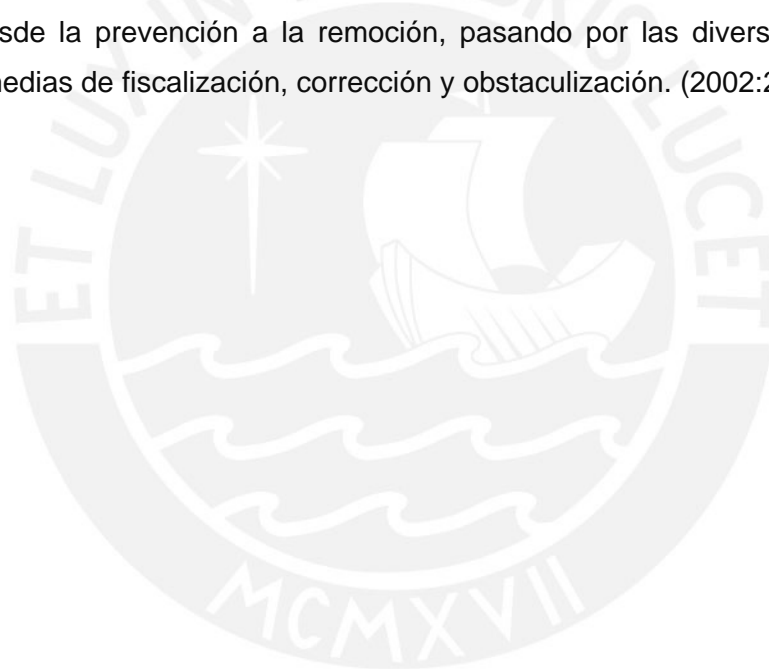
Bajo el manto de la democracia representativa, el pueblo otorga al Parlamento el mandato para que en su nombre controle la acción del Gobierno, verificando las políticas que emprende, la conducta de los altos funcionarios públicos y la correcta administración de la hacienda pública.

El ejercicio del poder generalmente desborda en excesos y estos inevitablemente en actos de corrupción, así lo registra lamentablemente la historia. Tantaleán señala que «[...] las prácticas corruptas fueron la norma y no la excepción de los funcionarios coloniales, incluyendo a los propios

virreyes, llegando a tal extremo que se consideró digno de ser mencionado cuando un funcionario murió pobre» (2002:137).

Por tanto, la sola capacidad de frenar al poder justifica la existencia del control parlamentario. Se ha dicho algunas veces que un significado amplio y general sería inconveniente porque tiene un sentido excesivamente elástico. Consideramos que los cuestionamientos son infundados, dicha flexibilidad es compatible con las normas del Derecho Parlamentario; Aragón señala que

[...] allí se encuentra, justamente, la cualidad más importante (y más operativa) del control parlamentario, cuyos efectos pueden recorrer una amplia escala que va desde la prevención a la remoción, pasando por las diversas situaciones intermedias de fiscalización, corrección y obstaculización. (2002:250)





**PARTE II**  
**ROL DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN EL ESTADO DE**  
**DERECHO**

## Capítulo 1

### El derecho a la libertad de expresión y libertad de prensa

#### 1.1 Evolución histórica y aproximación actual

La libertad de expresión es sin duda una de las mayores conquistas del ser humano. Antes era práctica común la persecución y condena a quienes tenían ideas diferentes a las impuestas por el poder político (monarcas y reyes), por el poder económico o por el poder religioso.

Su pleno respeto es el resultado de constantes incidentes con el poder político. Cendejas manifiesta que:

Durante la mayor parte de la historia, la libertad de expresión del individuo ha sido cercenada por sinrazones y poderes varios. En todas las culturas han existido distintos credos políticos y religiosos que han constreñido la razón humana, porque se consideraba que determinados valores debían ser incuestionables e imponibles, en consecuencia, por la fuerza. (2008:4)

Este absolutismo ideológico que operó bajo el principio de autoridad obligaba a que todos se manifesten con arreglo a los parámetros establecidos; en la práctica, solo era posible expresar las ideas compatibles con el poder imperante:

La censura era la forma de control de la expresión de ideas u opiniones que contuvieran algún elemento contrario a los intereses de la autoridad del gobierno, del orden social o moral, que esa misma autoridad estaba obligada a proteger. El auge y la consolidación de los monarcas absolutos provocaron la más dura represión de las libertades del pensamiento. (Cendejas, 2008:4)

Fue muy valorada y defendida durante la ilustración, los grandes filósofos consideraron que sobre ella se podía edificar el avance del arte, las ciencias y las diferentes disciplinas que conducen al desarrollo de las naciones. A finales del siglo XVIII se produce un quiebre del sistema jurídico-político imperante, surge la idea de que todos los hombres tienen iguales derechos, los cuales existen antes que la formación del Estado.

La revolución liberal es la responsable de la aparición de la libertad de expresión y de prensa como un espacio ciudadano protegido por el *laissez faire* impuesto al nuevo Estado. El artículo 11 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, estableció que la libre comunicación de los pensamientos y de las opiniones es uno de los derechos más preciados del hombre, todo ciudadano puede hablar, escribir o imprimir libremente, sin incurrir en abusos. La Constitución francesa de 1791 y la Declaración de 1793 adoptaron también este derecho.

No le falta razón a Escobar cuando señala que el derecho a la libertad de información y de expresión:

Es fruto del espíritu y del pensamiento de la Revolución Francesa, que marca el fin del antiguo régimen absolutista y el comienzo de la instauración de los regímenes liberales, de un nuevo Estado que después se llamará Estado de derecho y la transformación del orden político como ordenación, en el orden político como organización. (2000: 50)

La consolidación de la libertad de información y de expresión marca un antes y un después en el proceso de conquista de las libertades y derechos fundamentales, sobre ella se construyó la corriente garantista responsable de las grandes transformaciones sociales y políticas.



En palabras de Veljanovich:

Los cambios sociales originados por la información han seguido un proceso sostenido. Primero fue el Estado, más tarde la empresa periodística, luego los profesionales de la información y en momentos actuales el público, quienes se constituyeron en los sucesivos protagonistas de las innovaciones en el campo informativo. (1997:3).

Su desarrollo se acelera con la proclamación que efectuaron las constituciones liberales, que les permitió construir su independencia frente al poder del Estado, rescatando de su dominio las libertades de empresa, de prensa, de profesión y de comercio, conquistas que inician también un gran desarrollo tecnológico.

El autor citado agrega que

[...] este desarrollo origina el nacimiento de la prensa popular y el surgimiento de las empresas periodísticas [...] De allí que la información se confundiera con una mercancía, donde el público es el consumidor y la empresa se rige por los parámetros de la libre competencia. (Veljanovich, 1997: 6).

En esta apreciación encontramos, quizás, el aspecto más controvertido de la libertad de prensa. El propietario del capital es el titular absoluto del poder de informar, define la organización de su empresa y el contenido de la información; el director del medio y los propios periodistas posiblemente asuman responsabilidades sobre decisiones que no adoptan.

A pesar de ello, en las democracias modernas el trabajo periodístico debe ser concebido como un servicio que se brinda al público. La empresa informativa, originariamente constituida para el exclusivo beneficio económico, se va a

organizar como una actividad de mediación pública cuyo fin supremo debe ser la libre difusión de ideas y opiniones.

La Constitución Política del Perú sigue el mismo razonamiento cuando establece en el último párrafo del artículo 14 que los medios de comunicación social deben colaborar con el Estado en la educación y en la formación moral y cultural de la población. La Ley de Telecomunicaciones, en los artículos 27 y 28, obliga al Estado a concertar con los organismos representativos de los medios el establecimiento de un Código de Ética para difundir una programación que preserve la dignidad de la persona humana y la defensa de la familia como célula básica de la sociedad, así como los demás valores que proclama la carta magna.

De igual manera, respetando el interés público, deben contribuir a un real ejercicio de la libertad de expresión y del derecho a la información promoviendo una comunicación plural y respetuosa de los derechos fundamentales; claro que en no pocos casos debe ser complicado compatibilizar la finalidad de las empresas periodísticas con el servicio noble de la libre difusión de las ideas u opiniones, la carga ideológica o el fuerte componente empresarial seguro pesan, y bastante, al momento de procesar la información que finalmente se publica.

Por sobre estas dificultades la libertad de expresión se ha estandarizado como un derecho constitucional, incluso con mecanismos claros y efectivos en las normas universales e interamericanas de protección de los derechos fundamentales.

La Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada del 10 de diciembre de 1948, establece en su artículo 19 que todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y expresión, este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y de recibir informaciones y opiniones, así como el de difundirlas sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, aprobada en 1969, incluye un amplio desarrollo en el artículo 13, destacando el numeral 5) que prohíbe toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, inclusive los de raza, color, religión u origen nacional.

Similar protección se observa en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Europea de Derechos Humanos y en casi todas las constituciones del mundo que, además, han desarrollado libertades conexas como la libertad de reunión, manifestación, de culto, entre otras.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos a través de su producción jurisprudencial ha establecido en forma reiterada que la libertad de expresión es una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática:

Es también *conditio sine qua non* para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales, y en general, quien desee influir sobre la colectividad puedan desarrollarse plenamente. Es, en fin, condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opiniones, esté suficientemente informada. Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre (Corte Interamericana, 1985: 70).

Gracias al gran desarrollo jurisprudencial se ha delimitado adecuadamente el contenido de la libertad de expresión, aclarando su ámbito de protección y límites y diferenciándolo de la libertad de información.

Para Caro la libertad de expresión:

Implica la posibilidad de difundir las opiniones, pensamientos, ideas, creencias y juicios de valor, mientras que la libertad de información se encuentra vinculada a la facultad de difundir, describir o narrar hechos noticiables. En este último derecho quedarían comprendidas también la facultad de investigar y el derecho a recibir o acceder a información; y a diferencia de la libertad de expresión, se encuentra sometida al requisito de la veracidad. (2001:185)

## 1.2 Tratamiento jurídico de la libertad de expresión en el Perú

Tal como hemos manifestado, la Constitución Política es el gran marco jurídico del cual emanan las normas que integran nuestro ordenamiento. La parte dogmática contiene el elenco de derechos y libertades fundamentales; mientras que la parte orgánica define la estructura del Estado, así como la distribución del poder con expresa mención de los órganos que lo detentan.

En palabras de Huerta:

La libertad de expresión ha merecido el reconocimiento constante en todos los textos constitucionales del siglo XIX y XX. Las primeras reconocieron la libertad de imprenta con la prohibición de censura previa y la responsabilidad posterior por su ejercicio [...]. Asimismo, establecieron algunos límites en la protección de los derechos de los demás, el orden público y la moral. (2012:329)

En efecto, la Constitución de 1920 establece protección a la libertad de imprenta circunscribiendo la libertad de expresión a una de las modalidades a través de las cuales se manifiesta. La Carta de 1933, en cambio, incorpora protección expresa al derecho a la libertad de prensa; la Constitución de 1979 en su artículo 2 numeral 4, establece una norma esencialmente protectora de la

libertad de expresión e información, explicable por el tránsito de un régimen militar hacia uno democrático; la Constitución vigente de 1993 en el artículo 2 literal 4) reproduce íntegramente el artículo de la carta política precedente. La parte final de ambos artículos establece que los derechos de informar y opinar comprenden también el de fundar medios de comunicación.

Dentro de las normas infra constitucionales destaca la Ley 26937, del 1 de abril de 1998, cuyo artículo 3 derogó la inscripción previa en el Colegio de Periodistas del Perú para ejercer la profesión de periodista, armonizando nuestra legislación con la Opinión Consultiva 5/85 emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a petición del Gobierno de Costa Rica, la cual señala expresamente que «[...] no es compatible con la Convención una ley de colegiación de periodistas que impida el ejercicio del periodismo a quienes no sean miembros del colegio».

A pesar de la óptima protección nacional y supranacional que tiene la libertad de expresión es un derecho que admite límites, no es absoluto. Huerta considera que «La justificación de dichos límites reside en la convivencia de esta con los demás derechos fundamentales» (2012:331).

El criterio es válido, pero debemos agregar que el fundamento de los mismos responde al principio básico del Estado constitucional dentro del cual no existen derechos absolutos. Así, el derecho a la vida encuentra límite en la pena de muerte; la libertad personal, en la detención; el derecho de propiedad, en el embargo o secuestro de bienes, por citar los más importantes; claro, precisando que la integridad personal y la dignidad —esta última recogida de la filosofía kantiana e incorporada por el artículo 1 de la vigente Constitución Política del Perú— son derechos fundamentales que no admiten límites.

Lógicamente, dichos límites deben cumplir con determinados requisitos tanto de orden formal como sustantivo, para evitar la arbitrariedad. En el caso de la libertad de expresión, las restricciones no pueden hacerse efectivas antes de la difusión de la idea o información que se quiere hacer pública, sino concretarse

como responsabilidades posteriores para evitar que una autoridad o funcionario manipule las ideas, pensamientos o simplemente la información que debe circular en una sociedad.

En nuestro ordenamiento jurídico existen diversas normas que establecen límites al derecho bajo comentario.

El Código Penal y el Código Procesal Penal, por citar solo dos, incorporan restricciones con la finalidad de proteger otros derechos o bienes constitucionales; la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, regula la forma o el momento para emitir determinada propaganda política, sin afectar de ninguna manera su contenido; la Ley 28278, Ley de Radio y Televisión, prohíbe difundir programas con contenido pornográfico, es decir «[...] están relacionadas con el medio a través del cual no se encuentra permitida su difusión» (Huerta, 2012:332).

### **1.3 La función social de los medios de comunicación: derecho a la información**

La implicancia de los medios de comunicación masiva en la actividad política tiene diversas explicaciones. En principio fueron concebidos como herramienta exclusiva de información, pero el desarrollo de las sociedades y particularmente los avances tecnológicos le han otorgado un poder innegable.

Para Laswell, citado por Deutsch «Los medios cumplen tres funciones en la sociedad: vigilancia, correlación y transmisores de la herencia social» (1985:45).

Para este autor, mediante la vigilancia, cumplen un papel de «centinelas» que tratan de identificar peligros y formular advertencias, contribuyendo en la creación de una sociedad democrática.

A través de la correlación ofrecen explicaciones e interpretaciones de los hechos noticiosos con el fin de ayudar a comprenderlos. La interpretación va más allá que la noticia porque intenta favorecer el conocimiento.

La transmisión de la herencia social es de carácter educativo, permite el paso de la herencia social y cultural de una generación a otra. Junto a los padres, la escuela y la iglesia, los medios de comunicación sirven para formar.

Las funciones mencionadas confluyen en el contenido social del rol que cumplen los medios de comunicación, sobre el cual han consolidado todo su esplendor ya sea como órganos de interrelación o vigilancia social o como sociedades comerciales cuya actividad tiene un contenido propiamente económico.

Liliana Lobet señala que:

La función social del periodismo ha variado con la globalización y la concentración de capitales en los medios. La primera, con la irrupción de las nuevas tecnologías, permitió superar fronteras para llevar los hechos «en vivo y en directo» a cualquier lugar del mundo. La segunda, con el definitivo asentamiento del neoliberalismo, favoreció la concentración de capitales en la industria mediática. (2006:2).

En estos tiempos, la necesidad de mantenerse informados ha generado el protagonismo de la televisión, su influencia sobre la forma de actuar o de pensar de las personas es determinante, trae consigo beneficios pero también nos expone a ser manipulados en forma directa o indirecta mediante la distorsión de la información.

Castells considera que el denominador común que resulta atractivo para el público aumenta la audiencia, la influencia, los ingresos y los logros profesionales de los periodistas y presentadores. Si trasladamos esto al ámbito político, significa que la información de más éxito es aquella que maximiza los

efectos de entretenimiento que corresponden a la cultura de consumismo de marca que se ha hecho predominante en nuestras sociedades (2009: 270).

## Capítulo 2

### El rol de los medios de comunicación en las sociedades modernas

#### 2.1 ¿Los medios de comunicación como cuarto poder del Estado?

El mundo se convirtió hace años en la *aldea global* de la que hablaba Mac Luhan en su *Galaxia Gutenberg*, los medios de comunicación se enfrentan a un nivel cada vez mayor de exigencia pero, como contrapartida, son cada vez más poderosos.

Desde el siglo XIX, gracias a la referencia que Thomas Babington efectuó sobre los periodistas que cubrían las informaciones del Parlamento inglés, son considerados como el cuarto poder del Estado; sin embargo, como señala Rospigliosi, «[...] dicha referencia ha servido para formular una suerte de acusación contra los medios, que estarían asumiendo funciones que no les corresponden, para las cuales no están preparados ni han sido elegidos». (2007:97).

Castells considera que en realidad son algo más que eso, son fuente generadora de poder. Consideramos que no le falta razón, dado que no solo determinan la noticia y el momento en que lo difunden ejerciendo influencia en toda actividad humana, sino que están en capacidad de invertir de poder mediático, que luego puede convertirse en poder político, a cuanta persona lo requiera y pueda pagar los costos. Citando a Hollihan añade que

[...] los estratosféricos costes de las campañas no se limitan a los candidatos presidenciales. En 2004, el coste de un escaño en el Senado estadounidense era, por término medio, de siete millones de dólares, y el de un escaño en el



Congreso era de un millón de dólares, once veces más que en 1976. (Castells 2009: 290)

Bourdieu analiza el fenómeno de la televisión en Francia durante la década del 90 y como resultado de su análisis concluye que:

Esta ha sido monopolizada por conglomerados económicos donde hay una sobrecarga periodística que insta a difundir *la primicia informativa* más sensacionalista posible, que engendra un vacío político. Una banalización de los temas trascendentales que pasan a un rango anecdótico y superfluo. (1997:17)

Después de veinte años estamos en condiciones de sostener que esta conclusión tiene perfecta vigencia, sobre todo en nuestro país. Los programas que ofrece la televisión concentran bastante esfuerzo en la búsqueda del sensacionalismo, originando lo que dicho autor denomina «[...] el *fundamentalismo por la noticia* y una pérdida de originalidad dado que se uniformizan los medios en contenido informativo» (1997:17).

La televisión ofrece programas que puedan ser «comprados» por el televidente, mientras mayor audiencia logren aumentará la publicidad y con ella las utilidades o ganancias, no importa si quedan de lado la literatura, la filosofía u otros campos del conocimiento. Los noticieros generalmente ocupan una hora diaria, los programas políticos dos horas por semana, el resto de tiempo se reparte entre los programas comerciales.

## **2.2 Los medios de comunicación como centro de interés y como grupo de presión**

Considerando que la libertad de expresión, y particularmente la libertad de prensa, juega un papel importante en el control social de los actos del Gobierno mediante la información o la crítica, resulta interesante reflexionar sobre lo que

Fernando La Salle denomina «los factores reales de poder», que corresponden a los grupos de interés y a los grupos de poder.

Para Carlos S. Fayt los grupos de interés «Son aquellos grupos sociales que no forman parte de la estructura política pero que postulan, promueven o buscan influir en las decisiones gubernamentales, organizando un sistema más o menos permanente de coacciones» (1985:438).

La coacción puede tener como finalidad el mantenimiento de los beneficios adquiridos o la obtención de nuevos beneficios, sin que les signifique responsabilidad alguna respecto de las decisiones políticas que lo favorecen.

No cabe duda que perteneciendo los accionistas a cadenas de empresas o a grandes grupos empresariales, su constitución en «grupos de presión» tiene una finalidad considerablemente implícita, ejercer presión en favor de sus intereses. La Sociedad Interamericana de Prensa, que no representa a los periodistas sino a las empresas, efectúa constante vigilancia del respeto a la libertad de prensa, pero finalmente defiende los intereses de sus asociados.

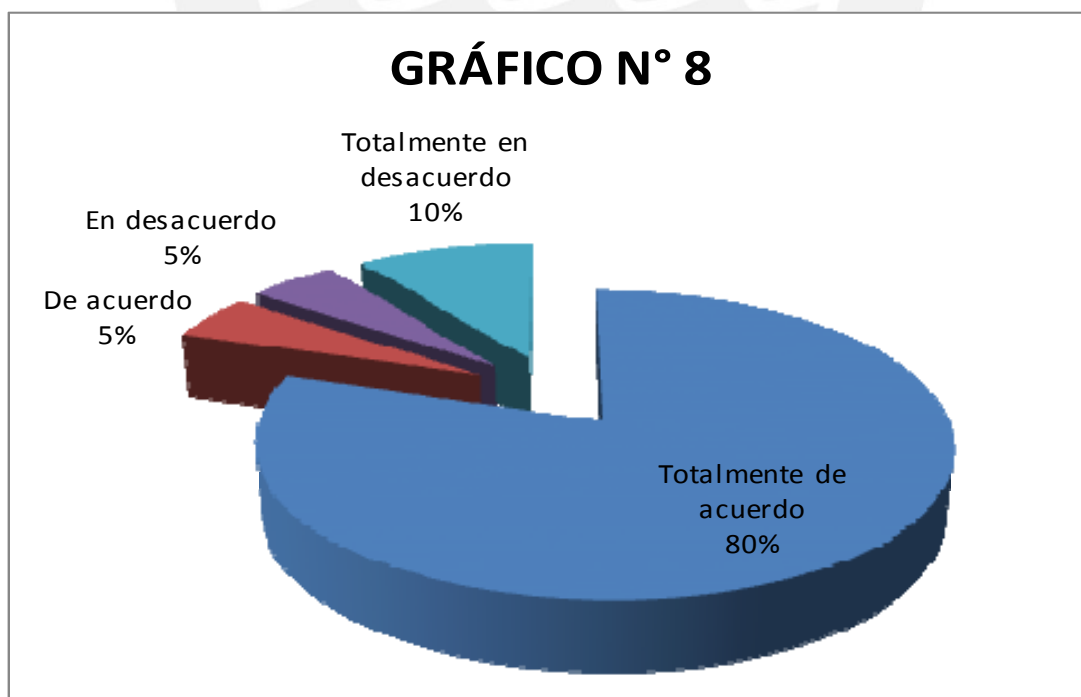
El doble beneficio que otorga la propiedad de un medio de comunicación (económico e influencia política) ha originado la formación de grupos de comunicación con la finalidad de transmitir el mismo mensaje mediante «diversos» mensajeros. Un canal de televisión, una emisora radial y uno o varios diarios, que pertenecen al mismo propietario o propietarios, tendrán igual orientación, la que difícilmente podrán advertir los ciudadanos.

En todo caso, los medios de comunicación se han convertido en un importante grupo de presión, su influjo sobre los ciudadanos es cada vez mayor gracias a las ventajas tecnológicas que les permiten llegar con suma facilidad a los lugares más recónditos de cualquier país. De esta manera captan los recursos de la «torta publicitaria» del Estado y las considerables inversiones económicas de los partidos o candidatos en las campañas electorales, la gran mayoría se

diseñan pensando en los medios, no se trata de convencer al electorado con programas o propuestas, hay que ganar votos y los medios, sobre todo la televisión, son el vehículo idóneo para llegar al mayor número de personas. El dicho popular «una imagen vale más que mil palabras», ha puesto en considerable valor a la televisión.

La percepción de los medios de comunicación como un importante grupo de presión es casi general. Para medir esta percepción entre los servidores y asesores parlamentarios, quienes por la labor que cumplen se encuentran bastante relacionados con la actividad política y parlamentaria, hemos realizado encuestas a un universo de cuarenta personas.

A la pregunta ¿considera usted que actualmente los medios de comunicación constituyen el grupo de presión más influyente en la sociedad peruana? El 80% de los encuestados coincide en que actualmente los medios de comunicación forman el grupo de presión más influyente en la sociedad peruana, en tanto que un mínimo 5% está en desacuerdo.

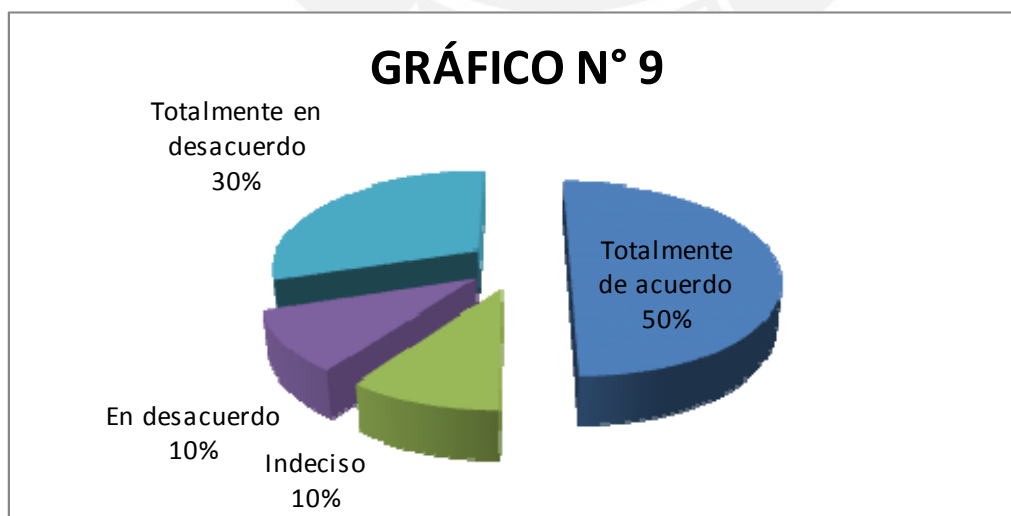


FUENTE: Opinión de asesores y especialistas parlamentarios.  
Elaboración propia

Otro aspecto explorado es la percepción que se tiene sobre la sensibilidad gubernamental frente a la influencia de los medios de comunicación colectiva. A la pregunta ¿es el poder gubernamental sensible a la influencia de los medios de comunicación colectiva?, el 50% de los encuestados concuerda totalmente en que el poder gubernamental es sensible a la influencia de los medios de comunicación, en tanto que el 30% está totalmente en desacuerdo, 10% en desacuerdo y el 10% restante no tiene una opinión definida.

Las respuestas son realmente sorprendentes, para todos es conocido que los medios de comunicación determinan los hechos que constituyen noticia, deciden la información que debe difundirse, los temas que debe debatir la opinión pública o política, incluso fijan la agenda de diversas instituciones públicas como el Parlamento. Los gobernantes tratan de mantener una buena relación con los medios, ante el menor cuestionamiento a su gestión inmediatamente ofrecen respuestas diversas.

La formación profesional de los entrevistados, su centro laboral y la relación entre este con los medios de comunicación puede haber contado en las respuestas.



FUENTE: Opinión de asesores y especialistas parlamentarios

Elaboración propia

### 2.3 Los medios de comunicación y el fortalecimiento democrático

La protección y tutela de la libertad de expresión e información que comprende el derecho de crear o fundar medios de comunicación es universal, se ha consolidado como un valor fundamental para el fortalecimiento del sistema democrático.

Nadie podrá negar que el Poder Ejecutivo, sobre todo en América, es cada vez más fuerte, cuenta con mayores recursos para limitar el conocimiento sobre sus actos o el manejo de la hacienda pública. Mientras estos actos sean más «reservados», menor será la posibilidad de control que los ciudadanos o los órganos competentes puedan realizar.

Robert Dahl consideró a la libertad de expresión como una de las instituciones determinantes del sistema democrático. «Los ciudadanos tienen el derecho a expresarse, sin correr peligro de sufrir castigos severos, en cuestiones políticas definidas con amplitud, incluida la crítica a los funcionarios públicos, el Gobierno, el régimen, el sistema socioeconómico y la ideología prevaleciente» (1992: 267).

La opinión o crítica de los ciudadanos necesita de una adecuada difusión para obtener la fuerza que lo convierta en un mecanismo capaz de equilibrar las decisiones políticas o en todo caso lograr se corrijan aquellas que se apartan de los asuntos de Estado, contribuyendo al rol contralor que cumplen los medios de comunicación.

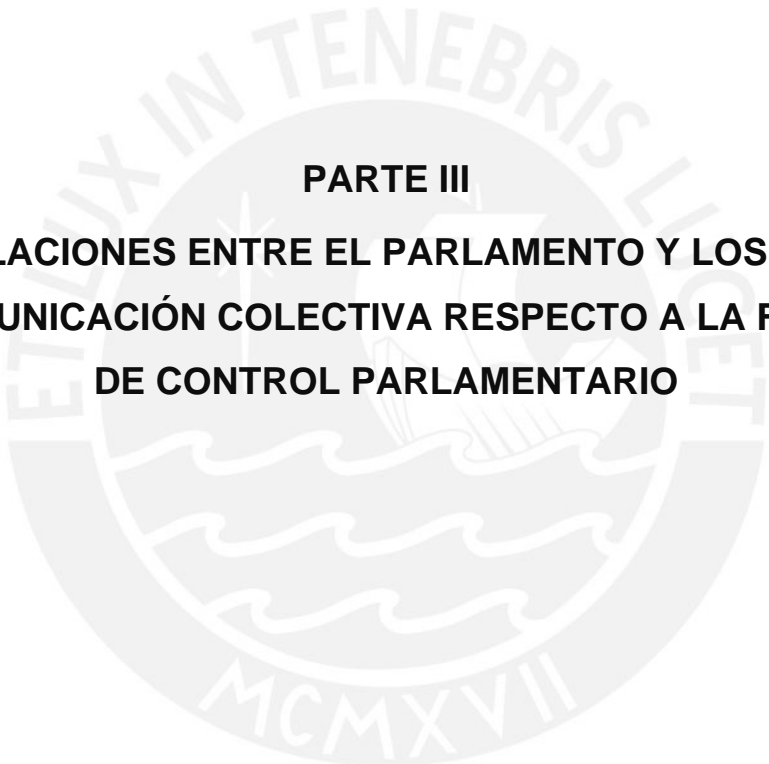
Este rol se inspira en el modelo de *espacio público* de Habermas, derivado de las teorías modernas de la democracia, en donde se pondera el interés público, concepto indeterminado cuya definición, en nuestro caso, el constituyente

delegó al poder constituido, como sucede también con los términos interés social, interés nacional o interés general.

Conforme hemos señalado, los medios de comunicación, por mandato de la Constitución, deben compatibilizar su labor con el interés público de manera que la información no privilegie asuntos particulares o el predominio de estos en la vida democrática de un país. Przeworski considera que:

Si las instituciones democráticas son universalistas -ciegas a la identidad de los participantes- quienes dispongan de mayores recursos tendrán más posibilidades de imponerse en los conflictos dirimidos por la vía democrática. Es indudable que la interacción democrática se expresa en la promoción de intereses y éstos se dirimen generalmente en los medios de comunicación. (2008:16)

Los medios de comunicación, en consecuencia, contribuyen al fortalecimiento democrático cuando en cumplimiento de su labor ponderan el interés público y acompañan en el control del poder político. En palabras de Cossio: «Toda sociedad democrática tiene en los medios de comunicación la mejor garantía de vigilancia sobre la gestión y organización del poder [...]» (2001: 128).



**PARTE III**

**LAS RELACIONES ENTRE EL PARLAMENTO Y LOS MEDIOS  
DE COMUNICACIÓN COLECTIVA RESPECTO A LA FUNCIÓN  
DE CONTROL PARLAMENTARIO**

## Capítulo 1

### La formación de la agenda del control parlamentario

#### 1.1 Parlamento y medios de comunicación

En nuestro país, como en la mayoría de países de la región, el Parlamento y los medios de comunicación colectiva tienen una relación tensa y complicada, definitivamente no simpatizan. Así, las decisiones acertadas, los actos políticos o leyes importantes que aprueba el Parlamento no tienen importancia informativa, no venden.

Las primeras páginas de los diarios y revistas de gran tiraje, los espacios políticos televisivos o radiales con buena sintonía, prefieren los problemas personales de los parlamentarios o las decisiones administrativas controvertidas porque mejoran el *rating* o multiplican el tiraje de los diarios y revistas. Al respecto, Castells afirma que «[...] declarar las actividades ilícitas de los poderosos siempre ha sido el consuelo del pueblo» (2009: 271).

Coincidimos en que todo Estado constitucional y democrático debe garantizar escrupulosamente la libertad de información que implica respetar la decisión libre y soberana de los medios para determinar su línea editorial, la noticia apropiada y la oportunidad para difundirlo, nadie en su sano juicio podría siquiera insinuar lo contrario; pero no se debe soslayar que el ejercicio de esta garantía fundamental ha generado una relación excesivamente asimétrica entre los medios de comunicación y el Parlamento.

Se trata de una relación de ataque sin posibilidad de defensa, es prácticamente imposible contener el efecto que genera la difusión de ciertos actos personales o públicos de los representantes porque incrementa el pernicioso sentimiento de rechazo contra ellos, la clase política, la institución parlamentaria y la democracia misma. Pease lo advertía hace algunos años precisando que «Desde fines del 2005 varios medios actuaron como quien cierra una campaña,



haciendo síntesis de su crítica demoledora al Congreso [...]» (2006: 386), traía a la memoria el expresidente del Congreso la noticia difundida por un medio de comunicación<sup>29</sup> refiriéndose en términos absolutamente inapropiados a los congresistas, agrega que:

En este caso no solo los calificativos sin prueba sino el cuestionamiento de los que no recibimos de su inefable pluma esos calificativos son un grave error, solo entendible en un juego de poder en el que hay que arrinconar al adversario, aunque se tire abajo la institucionalidad [...]. (Pease, 2006: 387)

Los escándalos mediáticos contruidos en torno a los parlamentarios no siempre se refieren a actos de corrupción, en todo caso conviene precisar que ambos conceptos encuentran diferencias. Según Castells:

La política del escándalo no es lo mismo que la corrupción política. La corrupción política, entendida como la venta ilegal de servicios por parte de políticos y funcionarios a cambio de un beneficio personal o para el partido (o ambos), es una característica habitual de los sistemas políticos a lo largo de la historia. Los escándalos políticos incluyen otras actividades supuestamente ilícitas, como actividades sexuales deshonestas de acuerdo con las convenciones de una determinada sociedad. La distribución de los escándalos en distintas categorías de comportamiento varía en cada país. (2009: 327)

Han existido muchos intentos y no pocas recomendaciones para reducir la mencionada asimetría que parece tornarse irreversible, los reflectores de los medios se han instalado de manera exclusiva y a tiempo completo sobre el Parlamento, escandalizan hasta la firma de un convenio colectivo con sus trabajadores como si se tratara de un acto ilegal o inmoral; pero no se mide con la misma vara a otras instituciones. Las municipalidades y gobiernos regionales, curiosamente, están excluidos de tan estricta vigilancia a pesar que,

---

<sup>29</sup> El director del diario *Perú 21* sostuvo el 2 de noviembre de 2005: «La presencia de *brockers* de intereses particulares, proxenetas, violadores y parlanchines incapaces que desprestigian al Congreso con cada intervención [...] han llevado a que ese poder del Estado sea aborrecido por la opinión pública».

a diferencia de la Cámara, administran jugosos presupuestos, contratan millonarias obras y en muchos casos sus gestiones «no huelen propiamente a rosas».

La fijación de los medios sobre el Parlamento, sus miembros y decisiones que muchos actores políticos toman con guantes de seda, sucede en democracia y está bien que así sea, pero la intensidad no es la misma durante la vigencia de las democraduras, las dictablandas o de las autocracias. Los severos combatientes de la inmoralidad guardan cómodo silencio, así lo registra la historia, siempre con notables excepciones.

No pretendemos ensayar una apología de los límites autoritarios impuestos a las libertades de información o expresión en varios momentos de la historia, simplemente invocamos a una prudente reflexión para que en cumplimiento del noble oficio de informar se preserve la institucionalidad democrática, el rol de los partidos políticos y no se propicie su deslegitimación; en palabras de Hall los medios de comunicación deben apuntar a la «[...] producción del consenso y construcción de la legitimidad» (1981:74).

Es justo reconocer que los medios no crean los problemas o los actos irregulares del Parlamento o de sus miembros, la mayor responsabilidad recae en los partidos políticos y en los propios parlamentarios. Los primeros necesitan implementar mecanismos efectivos para seleccionar adecuadamente a los candidatos que postulan a cargos públicos, evitando que puedan resultar vulnerables ante el escrutinio mediático y por consiguiente de los ciudadanos; por su parte, los parlamentarios deben reducir su exposición mediática y recuperar la Cámara para el gran debate político.

De esta manera evitaremos convertirnos en víctimas de la *tecnopolítica* o *videopolítica*, consideradas por Sartori como fenómenos nefastos en la forma

de hacer política porque producen el «[...] abandono de la plaza pública» (1998:76).

En este orden de ideas es importante tener presente la reflexión de Wattenberg sobre la tecnología de los medios de comunicación:

La televisión, el correo directo y ahora Internet han liberado a los candidatos de su dependencia de los partidos políticos, lo que permite que las campañas se hagan con independencia de la afiliación al partido. Quizás sea éste el efecto más importante de la política mediática sobre el proceso político, porque provoca que partidos, sindicatos, ONG y otros actores políticos se congreguen alrededor de una persona y apuesten por sus posibilidades en el mercado de los medios políticos. Esto ha sucedido siempre en Estados Unidos y Latinoamérica. (Castells 2009: 272)

Se requiere usar las ventajas tecnológicas, no hay oposición que valga, pero el clima de transformaciones en la manera de generar el mensaje, así como de recibirlo, no debe implicar la banalización de la política ni de los partidos políticos.

Actualmente existe un trato desproporcionado entre los aciertos del Parlamento y los escándalos contruidos sobre los asuntos personales de los parlamentarios, estamos de acuerdo en que se difundan con la mayor amplitud pero ambos, aciertos y desaciertos, en forma equitativa; actualmente solo cuentan los aspectos negativos, citemos un ejemplo realmente ilustrativo. El desarrollo económico y social del país requiere de un marco normativo que el Parlamento aprueba sobre medida, esta contribución efectiva no constituye noticia relevante, los medios le asignan espacios muy pequeños que casi siempre pasan desapercibidos.

## 1.2 Rol de los medios de comunicación en la formación de comisiones parlamentarias de investigación durante el período 2001 a 2011

Mediante la difusión de noticias convertidas en escándalos políticos los medios de comunicación han logrado una mayor o menor influencia sobre la actividad política e instituciones públicas. El Parlamento ocupa un lugar privilegiado entre estas instituciones.

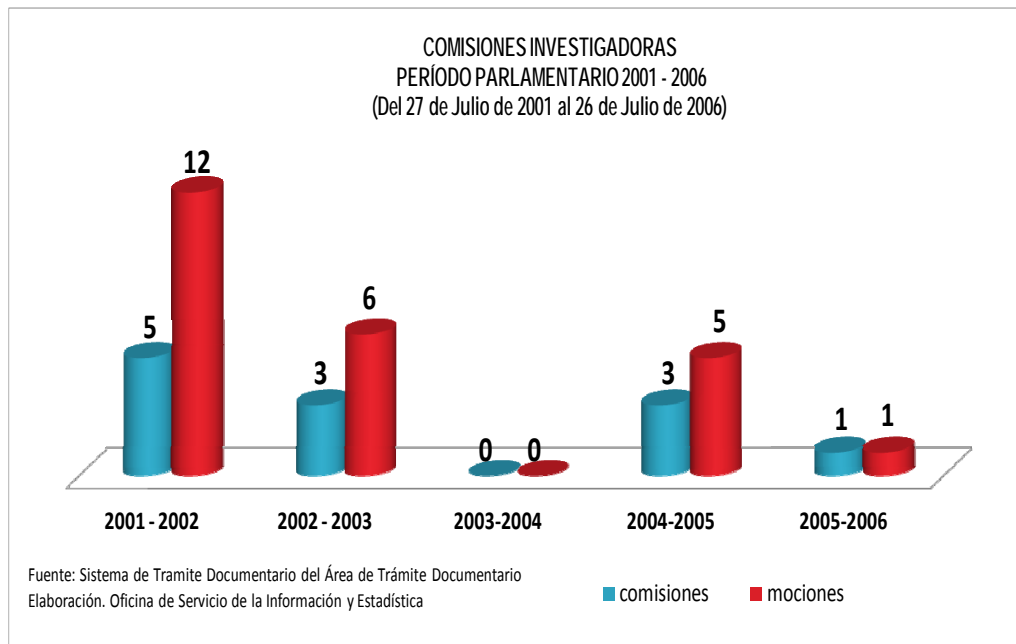
Hemos tomado como objeto de estudio el período comprendido entre los años 2001 a 2011, porque existe un nexo causal en la forma como trataron los medios de comunicación colectiva ciertos actos de supuesta inmoralidad o corrupción pública y la respuesta del Parlamento que activó su instrumento de control más importante, las comisiones investigadoras.

La evidencia empírica nos conduce a entender que existe una intervención determinante en la formación de las comisiones investigadoras, habiéndose alterado el proceso de formación de la agenda de control parlamentario que por imperio de la Constitución y del Reglamento del Congreso de la República corresponde establecer al órgano representativo de la Nación por decisión propia.

Entre los años 2001 a 2006 se presentaron veinticuatro mociones de orden del día formándose doce comisiones investigadoras. En este lapso la situación política fue notoriamente particular, el cambio de régimen y la nueva composición del Parlamento, integrado por fuerzas opositoras al saliente, crearon un clima propicio para el florecimiento de la investigación parlamentaria. Los informes que elaboraron, aprobados finalmente por el Pleno del Congreso, permitieron corregir muchas políticas públicas y alcanzaron elementos determinantes para sancionar a un considerable número de altos funcionarios estatales, ya sea en sede jurisdiccional o en el seno del propio Parlamento.

Miremos los números:

GRÁFICO 10



Merece especial atención la «Comisión Investigadora del siniestro en las instalaciones de la discoteca Utopía». Este grupo de trabajo fue formado al día siguiente de la difusión de la trágica noticia, el objeto de investigación muestra dos aristas que vale la pena comentar.

Primero, la discoteca Utopía, como su nombre lo indica, fue un establecimiento en el que se desarrollaba actividad comercial privada, no era propiamente una entidad u organismo público, solo tenía vinculación indirecta con el Estado (gobierno local) por el otorgamiento de las correspondientes licencias de funcionamiento.

Esta peculiaridad hace brillar la característica que diferencia a las comisiones investigadoras de los demás instrumentos de control, imposibilitados de rebasar la esfera pública. El artículo 97 de la Constitución Política del Perú establece que el Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier «asunto de interés público»; el Constituyente delegó en el poder constituido la facultad de determinar los asuntos de interés público que puede investigar y,

conforme a lo dispuesto por el artículo 88 del Reglamento del Congreso, esta facultad lo ejerce la minoría, el 35% de sus miembros.

El Tribunal Constitucional Español, en la Sentencia 130/91, ha establecido que «[...] la vía natural de la expresión de la idea y el contenido que la sociedad tiene del interés público vigente en cada caso [...] la constituye la voluntad mayoritaria de los órganos representativos». Esta consideración se enmarca dentro del control de mayorías que rige en el parlamentarismo europeo.

Segundo, se trata del único caso que entre la difusión del siniestro que terminó con la vida de muchas personas y la formación de la comisión investigadora, tan solo transcurrió un día; a pesar de ello, no se podría descartar la influencia mediática que, ciertamente, fue sobredimensionada por el impacto de dicho siniestro.

Otros casos especiales son la «Comisión Investigadora sobre la Violación de Derechos Humanos» y la «Comisión Investigadora de la Influencia Irregular sobre los Poderes del Estado», porque se ubican en el extremo opuesto.

La primera fue tratada mediáticamente durante ciento dieciséis meses y la segunda durante ciento dos meses. El excesivo tiempo que tomó formar la correspondiente comisión obedece a factores que encuentran explicación en la estrategia política del régimen de turno: logró bajar el ritmo al rol vigilante de los principales medios de comunicación colectiva; y neutralizó la investigación parlamentaria, copando la mayoría de escaños con personas afines a su proyecto político. De esta manera se puso en vigencia el «control de mayorías», que duró hasta el cambio de régimen y la nueva conformación del Parlamento en las elecciones del año 2001.

Las nueve comisiones restantes, que completan las doce del período 2001 a 2006 investigaron asuntos que también fueron tratados mediáticamente aunque por menos tiempo.

Con cierta desazón debemos concluir afirmando que las doce comisiones investigadoras formadas en el período parlamentario comprendido entre los años 2001 a 2006 no fueron resultado de una decisión propia del Parlamento, sino de la influencia ejercida por los medios de comunicación colectiva; se advierte, en ambos casos, una relación causa-efecto entre la difusión de cada escándalo político y la formación de la respectiva comisión investigadora.

El cuadro y los gráficos siguientes muestran el tiempo que medió entre la difusión de un escándalo político y la formación de la correspondiente comisión por parte del Parlamento.

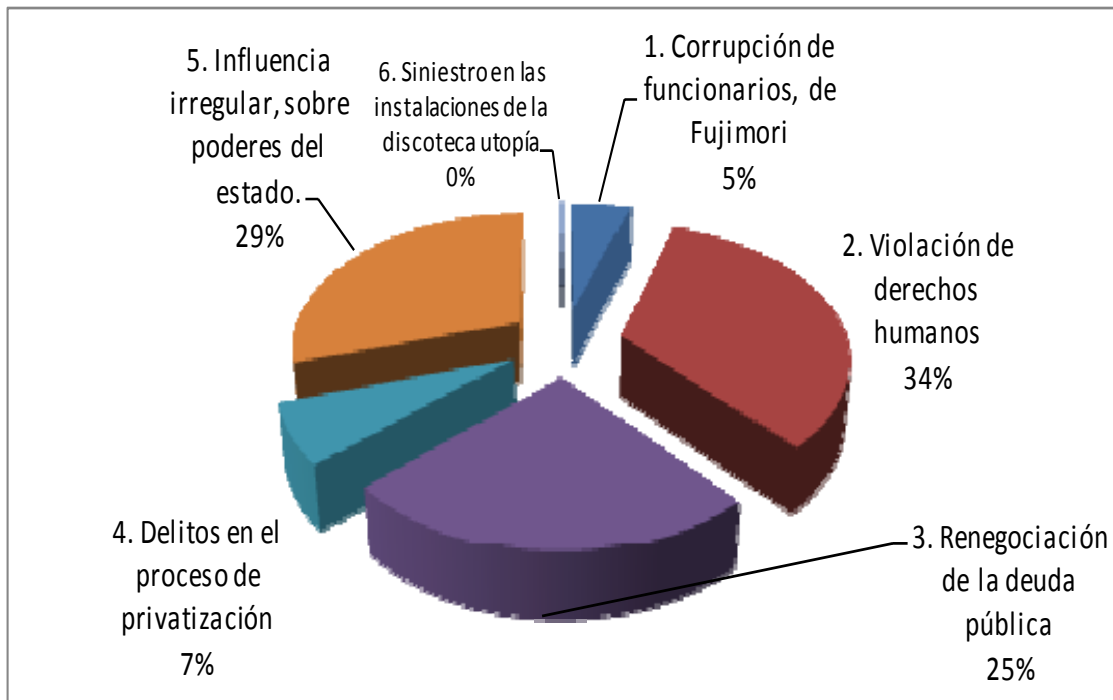
**CUADRO 1**  
**Comisiones formadas en el período 2001 al 2006**

| Tema de investigación  | Meses para la conformación de la comisión | Porcentaje |
|--|---|------------|
| 1. Corrupción de funcionarios durante el gobierno del Presidente Fujimori. | 17  | 5%         |
| 2. Violación de derechos humanos.  | 116                                       | 34%        |
| 3. Renegociación de la deuda pública.                                      | 86  | 25%        |
| 4. Delitos en el proceso de privatización.                                 | 24  | 7%         |
| 5. Influencia irregular, sobre poderes del Estado.                         | 102                                       | 29%        |
| 6. Siniestro en las instalaciones de la discoteca Utopía.                  | 1 día.                                    | 0%         |
| 7. Período de gobierno de ex presidente Fujimori.                          | 24  | 10%        |
| 8. Gestión de Essalud y utilización de recursos                            | 48  | 20%        |
| 9. Denuncia contra Jorge Mufarech.   | 24  | 10%        |
| 10. Firmas falsas del partido Perú Posible.                                | 60  | 26%        |
| 11. Denuncias en el sector educación.                                      | 72  | 31%        |
| 12. Transporte de gas (gaseoducto) del proyecto Camisea.                   | 6   | 3%         |

FUENTE. Medios de comunicación, Área de Trámite Documentario Congreso de la República  
Elaboración propia. Marzo-2013

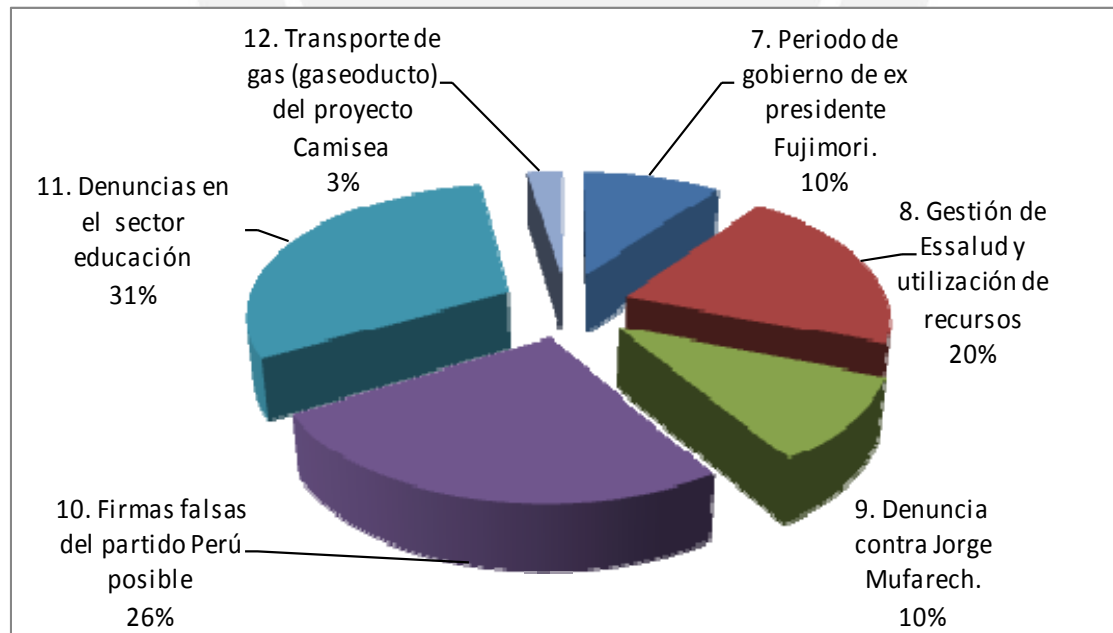
El plazo total contenido en el cuadro que antecede se cuenta desde la primera noticia difundida y comprende el lapso en que los medios trataron el caso.

**GRÁFICO 11**



FUENTE. Medios de comunicación, Área de Trámite Documentario Congreso de la República  
Elaboración propia. Marzo-2013

**GRÁFICO 12**



Fuente. Medios de comunicación, Área de Trámite Documentario Congreso de la República  
Elaboración propia



## CUADRO 2

**Medio que inició la difusión de los asuntos investigados por las comisiones investigadoras formadas en el período 2001 a 2006**

| <b>Tema de investigación</b>                              | <b>Medio que inició la difusión del tema</b> |
|---|--|
| 1. Corrupción de funcionarios, de Fujimori.               | Portal de Internet Perú Noticias             |
| 2. Violación de derechos humanos.                         | Revista Caretas                              |
| 3. Renegociación de la deuda pública.                     | Revista Caretas                              |
| 4. Delitos en el proceso de privatización.                | Diario la Republica                          |
| 5. Influencia irregular, sobre poderes del Estado.        | Diario la Republica                          |
| 6. Siniestro en las instalaciones de la discoteca Utopía. | Diario Ojo y casi todos los diarios.         |
| 7. Período de gobierno de ex presidente Fujimori.         | Revista Caretas                              |
| 8. Gestión de Essalud y utilización de recursos.          | Diario Liberación                            |
| 9. Denuncia contra Jorge Mufarech.                        | Diario El Comercio                           |
| 10. Firmas falsas del partido Perú Posible.               | Diario Liberación                            |
| 11. Denuncias en el sector educación.                     | Diario Expreso                               |
| 12. Transporte de gas (gaseoducto) del proyecto Camisea.  | Diario la Republica                          |

Fuente. Medios de comunicación  
Elaboración propia

Nótese que en este período los medios escritos difundieron la primera noticia sobre los asuntos que finalmente originaron la formación de la respectiva comisión investigadora.

En el siguiente período, es decir, entre los años 2006 a 2011, se presentaron veintiséis mociones de orden del día, dos más que en el período anterior; se aprobaron quince y en consecuencia se formaron quince comisiones

investigadoras, superando en tres al período precedente, conforme se aprecia en el siguiente gráfico:

GRÁFICO 13



Las comisiones creadas investigaron temas importantes pero menos trascendentes, el breve plazo que medió entre la difusión de los supuestos actos de inmoralidad o corrupción y la formación de la comisión investigadora podría constituir un indicador válido que explica dicha aseveración, pero igual que en el período anterior el nexo causal se mantiene inalterable, así lo muestra el siguiente cuadro:

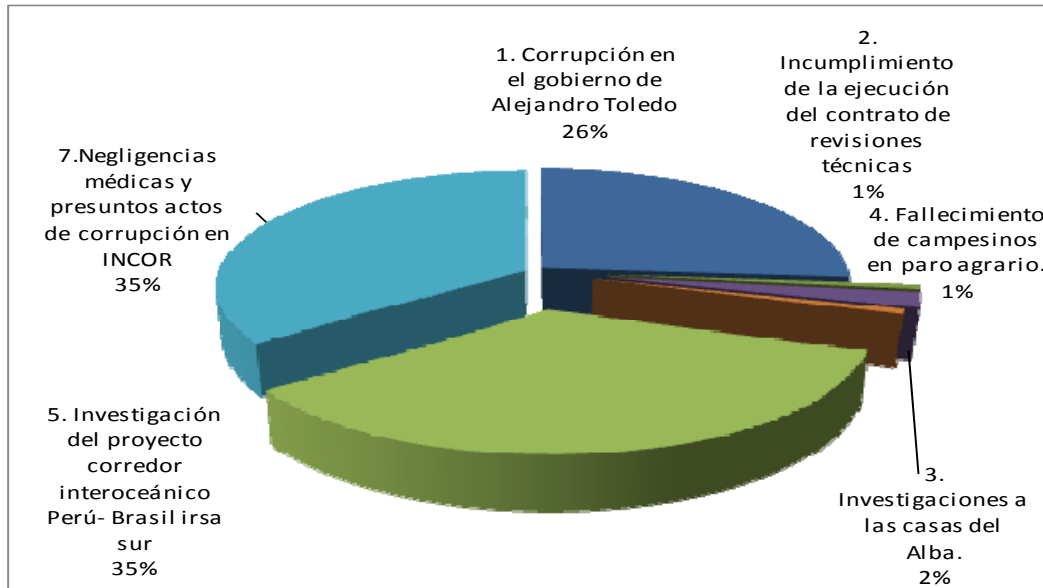
## CUADRO 3

## Comisiones formadas en el período 2006 al 2011

| Tema de investigación  | Meses para la conformación de la comisión | Porcentaje |
|--|---|------------|
| 1. Corrupción en el gobierno de Alejandro Toledo.                                  | 36  | 26%        |
| 2. Incumplimiento de la ejecución del contrato de revisiones técnicas.             | 1   | 1%         |
| 3. Investigaciones a las casas del Alba.   | 3   | 2%         |
| 4. Fallecimiento de campesinos en paro agrario.                                    | 1   | 1%         |
| 5. Investigación del proyecto corredor interoceánico Perú-Brasil.                  | 48  | 35%        |
| 6. Negligencias médicas y presuntos actos de corrupción en INCOR.                  | 48  | 35%        |
| 7. Irregularidades e ilegalidad en venta de terreno de la aviación civil.          | 2   | 2%         |
| 8. Irregularidades en el proceso de adjudicación de cinco lotes petroleros         | 1   | 1%         |
| 9. Red de interceptación telefónica.   | 6   | 5%         |
| 10. Venta de las acciones de Petro-Tech peruana                                    | 5   | 5%         |
| 11. Hechos acontecidos en la ciudad de Bagua.                                      | 2   | 2%         |
| 12. Licitaciones en el gobierno regional del Cusco.                                | 17  | 15%        |
| 13. Crisis que afronta la práctica del deporte en el país.                         | 60  | 53%        |
| 14. Vínculos con el narcotráfico de la congresista Nancy Obregón Peralta.          | 6   | 5%         |
| 15. Eliminación de archivos digitales de la exfuncionaria de Business Track (BTR). | 14  | 12%        |

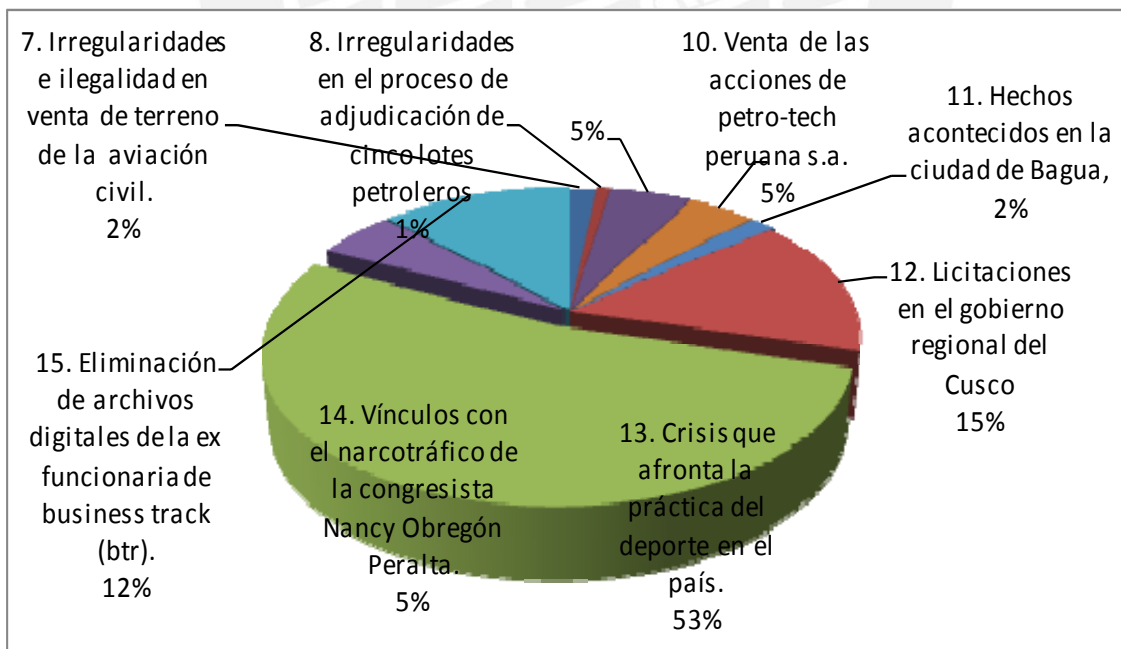
Fuente. Área de Trámite Documentario, medios de comunicación  
Elaboración. Propia

**GRÁFICO 14**



Fuente. Medios de comunicación, Área de Trámite Documentario Congreso de la República  
Elaboración propia

**GRÁFICO 15**



Fuente. Medios de comunicación, Área de Trámite Documentario Congreso de la República  
Elaboración propia

La información que antecede permite apreciar que tres comisiones se formaron después de un mes<sup>30</sup> de la difusión de los escándalos políticos y dos duplicaron dicho plazo.<sup>31</sup>

En el otro extremo se encuentra la Comisión Investigadora sobre la crisis que afronta la práctica del deporte en el país, que demoró sesenta meses, aunque cabe precisar que el asunto investigado guarda relación con un problema que se remonta a 1982, cuando la selección nacional clasificó por última vez a un mundial de fútbol, por cuya razón este plazo debe mirarse con cierta reserva.

Existe coincidencia con el período anterior sobre el predominio de los medios escritos en la difusión de la primera noticia, aunque también se aprecia la presencia de varios portales web.

El siguiente cuadro contiene información al respecto, aunque se debe aclarar que si bien es cierto que estos difundieron la primera noticia, no necesariamente fueron los que al final del día determinaron la creación de la comisión; la radio y la televisión también trataron en algún momento el asunto, pero resulta conveniente mirar el inicio.

---

<sup>30</sup> Comisión investigadora sobre el Incumplimiento de la ejecución del contrato de revisiones técnicas; Comisión Investigadora sobre las irregularidades en el proceso de adjudicación de cinco lotes petroleros; Comisión Investigadora sobre las irregularidades en el proceso de adjudicación de cinco lotes petroleros.

<sup>31</sup> Comisión Investigadora sobre las irregularidades e ilegalidad en venta de terreno de la aviación civil; Comisión Investigadora sobre los hechos acontecidos en la ciudad de Bagua.

#### CUADRO 4

#### Medio que inició la difusión de los asuntos investigados por las comisiones investigadoras formadas en el período 2006 a 2011

| Tema de investigación  | Medio que inició la difusión del tema |
|--|---------------------------------------|
| 1. Corrupción en el gobierno de Alejandro Toledo .                                 | Diario Perú                           |
| 2. Incumplimiento de la ejecución del contrato de revisiones técnicas.             | Blog de la PUPC                       |
| 3. Investigaciones a las casas del Alba.   | Portal web de Carabayllo              |
| 4. Fallecimiento de campesinos en paro agrario.                                    | Portal web: Terra.com                 |
| 5. Investigación del proyecto corredor interoceánico Perú- Brasil irsa sur.        | Portal web: Bussines News Americans   |
| 6. Negligencias médicas y presuntos actos de corrupción en INCOR.                  | Portal Quejas Perú en el sitio web    |
| 7. Irregularidades e ilegalidad en venta de terreno de la aviación civil.          | Revista Caretas                       |
| 8. Irregularidades en el proceso de adjudicación de cinco lotes petroleros.        | Diario El Comercio                    |
| 9. Red de interceptación telefónica.   | Diario El Comercio                    |
| 10. Venta de las acciones de Petro-Tech peruana s.a.                               | Diario El Comercio                    |
| 11. Hechos acontecidos en la ciudad de Bagua,                                      | Diario La Primera                     |
| 12. Licitaciones en el gobierno regional del Cusco.                                | Portal web: Noticias locales          |
| 13. Crisis que afronta la práctica del deporte en el país.                         | Portal web: Terra.com                 |
| 14. Vínculos con el narcotráfico de la congresista Nancy Obregón Peralta.          | Revista Caretas                       |
| 15. Eliminación de archivos digitales de la exfuncionaria de Business Track (BTR). | Revista Caretas                       |

Fuente. Medios de comunicación  
 Elaboración propia

Otro aspecto que hemos buscado identificar es el número de denuncias que efectuaron los medios de comunicación, cada denuncia efectuada refiere un asunto, sin contar las diversas ocasiones en que fue tratado porque sería largo enumerarlo.

Entre los medios escritos figuran el diario *El Comercio*, *La República* y la revista *Caretas*, entre otros.

**CUADRO 5**

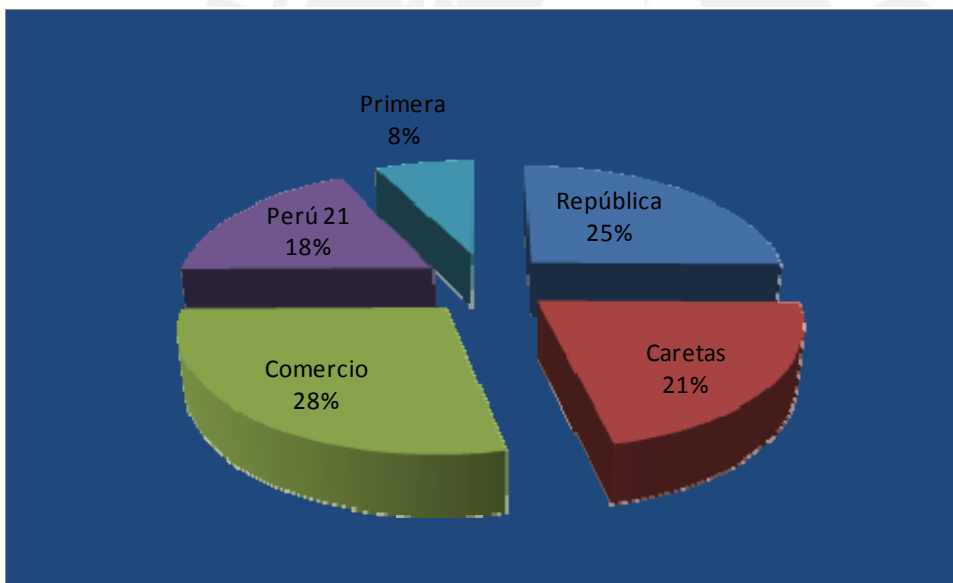
**Número de denuncias efectuadas por los medios de comunicación escrita**

| Diario       | Nº de denuncias | Porcentaje |
|--------------|-----------------|------------|
| La República | 71              | 25%        |
| Caretas      | 60              | 21%        |
| El Comercio  | 80              | 28%        |
| Perú 21      | 50              | 18%        |
| La Primera   | 21              | 8%         |

Fuente. Medios de comunicación escrita

Elaboración propia

**GRÁFICO 16**



Fuente. Medios de comunicación escrita

Elaboración propia

Los programas de televisión también difundieron noticias que gestaron la respuesta del Parlamento.

Cabe mencionar que la televisión ejerce fuerte influencia en la opinión ciudadana porque ingresa con suma facilidad a los hogares de todos los

estratos sociales, convirtiéndose en un fenómeno que ha cambiado la forma de ejercer la política; las cámaras se han convertido en el centro donde ocurre el debate político, la confrontación de las ideas o la exposición de las posiciones políticas de los grupos o de los parlamentarios. Este fenómeno ha convertido las sesiones parlamentarias en reuniones largas, tediosas y sin importancia.

En palabras de Rospiglosi (2007):

No puede negarse que en algunos casos, como en el de los Parlamentos, las transmisiones de la televisión pueden influir de manera significativa en la modificación de la percepción que tienen los ciudadanos de sus representantes; y que la presencia de las cámaras afecta decisivamente en el comportamiento de los propios parlamentarios que hablan más para ser escuchados y vistos por la televisión que por sus colegas.

Los líderes políticos no solo asienten con esta situación, sino que contribuyen en el traslado del debate político a los sets de televisión porque en cierta medida resultan favorecidos sus proyectos personales, con ello «[...] han logrado el sueño de un demócrata: permitir que casi todos tengan acceso a los debates de sus representantes» (Rospiglosi, 2007:97), aunque la «factura» finalmente pasa, como no podría ser de otra manera, al Parlamento.

Sartori, uno de los más prominentes científicos políticos de nuestro tiempo, agrega que la televisión ha transformado los procesos políticos con consecuencias nefastas: «[...] la tesis de fondo es que el vídeo está transformando al *homo sapiens*, producto de la cultura escrita, en un *homo videns* para el cual la palabra está destronada por la imagen» (1998:11-12).

La democracia, en diversos momentos y por varios estudiosos, ha sido definida como un sistema con prevalencia de la opinión, de ello se sirvieron los medios para imponer la agenda política. Actualmente el pueblo opina inducido por la



imagen, que puede percibirse como un mecanismo democrático pero que finalmente resulta perverso: «[...] cuando se dicen en la pantalla, las estupideces crean opinión: las dice un pobre hombre balbuceando a duras penas, y al día siguiente las repiten decenas de miles de personas» (Sartori, 1998:76).



## Capítulo 2

### Los problemas del control parlamentario en el Perú

#### 2.1 Los problemas del control parlamentario en el Perú

La falta de atención sobre el control parlamentario podría encontrarse también en la interpretación literal de la obra más preciada que nos legó Montesquieu: la división poderes.

Aunque resulte anecdótico, la denominación «Poder Legislativo» ha servido para que se convierta en un órgano plenamente legislador, sin considerar que el autor de *El Espíritu de las Leyes* diseñó un órgano depositario del monopolio de la ley, pero al mismo tiempo responsable de garantizar el equilibrio de poderes, su célebre expresión «solo el poder frena al poder» nos releva de mayor argumentación.

Sin considerar que la denominación no necesariamente delimita su función, casi todos los parlamentos del mundo prestan bastante atención a la función legística, así se advierte de las normas constitucionales y reglamentarias vigentes, por lo menos en la región. Nuestro país se ha dejado arrastrar por esta corriente y, además del diseño normativo, también se aprecia en muchos aspectos; los recursos del Parlamento están presupuestados dentro del rubro «función legislativa»; sus miembros en algún momento recibieron sumas por «cierre de legislatura» o de «período legislativo».

Los servidores y funcionarios parlamentarios han sido altamente especializados en Técnica Legislativa mediante diplomados y cursos internacionales, también en pasantías realizadas en el Congreso de los Diputados de España; como resultado de estas importantes actividades académicas y sobre la base de la propuesta elaborada por el Departamento de Comisiones, que me cupo el honor de dirigir en el período anual 2008-2009, el Congreso de la República

cuenta con un Manual de Técnica Legislativa<sup>32</sup> que provee reglas y pautas vinculantes para mejorar la calidad de la ley y contribuir al fortalecimiento de la seguridad jurídica, pilar fundamental del Estado de derecho. El avance es notable pero habría que replicarlo con las demás funciones parlamentarias.

Corresponde dirigir a la mirada al control parlamentario cuya deficiente regulación le ha ocasionado serios problemas. A continuación tratamos los principales, con esperanza que en algún momento siga la ruta de la función legislativa que prácticamente lo ha fagocitado.

### 2.1.1 Adscripción a la teoría clásica

La teoría clásica, a la que nos hemos referido en el capítulo 2 de la parte I, otorga naturaleza jurídica al control parlamentario, este lleva adosado obligatoriamente una sanción, tiene efectos inmediatos, se encuentra incardinado al Derecho y se concibe como un control de mayorías.

Los postulados de esta teoría vetusta y anacrónica fueron desplazados hace considerable tiempo por la doctrina que otorga naturaleza política al control, flexibiliza la sanción, que se traslada a los ciudadanos quienes podrán ejercerlo en una elección, y establece un control de minorías. De esta manera su aplicación gana vigencia, sin que la forma de gobierno (presidencialista o parlamentarista) genere dificultades para su aplicación.

Sin embargo, un gran sector de la doctrina nacional mantiene ciertos rezagos de la teoría clásica, es común escuchar comentarios referidos al control sanción o a la imposibilidad de que el Congreso investigue asuntos que conoce el Ministerio Público o el Poder Judicial; lo mismo sucede con la norma constitucional y el Reglamento del Congreso de la República, que son de nuestro mayor interés.

---

<sup>32</sup> Aprobado y puesto en vigencia mediante Acuerdo de Mesa 095-2010-2011-MESA/CR. Ha sido modificado mediante Acuerdo de Mesa 242-20212-2013-MESA/CR a propuesta del doctor Marco Falconí Picardo, Primer Vicepresidente del Congreso de la República.

Partamos con la Constitución Política del Perú, la norma suprema incluye un capítulo referido únicamente a la función legislativa, no contiene norma expresa sobre la función de control parlamentario. A pesar que se otorga rango constitucional a determinados instrumentos mediante los cuales esta se ejerce, su regulación se ubica dentro de las normas referidas al Poder Ejecutivo —en el capítulo VI titulado «De las relaciones con el Poder Legislativo»—, salvo los pedidos de información, las comisiones investigadoras, el antejuicio o juicio político previstos en los artículos 96, 97, 99 y 100 que corresponden al Título IV, Capítulo I del Poder Legislativo.

Considerar al control parlamentario como resultado de las relaciones del Poder Ejecutivo con el Parlamento constituye la más clara muestra de la influencia de la teoría clásica, del control sanción, propia del contexto Europeo.

En el parlamentarismo existe una relación fiduciaria entre Parlamento y Gobierno, este es nombrado y sostenido por aquel, generándose un espacio en dicha relación que debe cubrirse con el control parlamentario útil para alinear al Gobierno con el Programa aprobado por el partido que controla ambos poderes, se configura por tanto como un control de mayorías. En el presidencialismo caracterizado, a decir de Linz, por una legitimidad democrática dual, el Presidente de la República (Jefe de Estado y de Gobierno) es elegido por voto popular, este nombra a sus ministros que forman el Gobierno, en consecuencia no existe relación fiduciaria.

Queda claro, entonces, que en nuestro país definido como una república presidencialista, el control parlamentario no puede entenderse como resultado de la relación entre el Poder Ejecutivo y el Parlamento, ni siquiera entre mayoría y minoría.

En el Reglamento del Congreso de la República la presencia de la teoría clásica es más notoria. El artículo 2 establece que el Congreso está encargado de realizar, entre otras, la función de control político, término también utilizado

en los artículos 5 y 82. Por su parte el texto del artículo 34 establece que a las comisiones ordinarias les corresponde efectuar el seguimiento y fiscalización de los órganos que componen la administración pública.

Apreciamos en este texto una extraña diferencia entre control, seguimiento y fiscalización, términos que evidentemente son sinónimos sobre los cuales volveremos con mayor amplitud más adelante.

El uso de la frase «control político» es una referencia casual, no se evidencian rastros que sus disposiciones sean resultado de la aplicación de la nueva corriente doctrinaria. El artículo 5 es realmente sintomático, después de mezclar actos con términos y procedimientos, concluye señalando expresamente que los instrumentos de control se desarrollan «[...] **cuidando que la Constitución Política y las leyes se cumplan y disponiendo lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores**».<sup>33</sup>

Más claro que el agua.

La Sección Segunda del Capítulo VI se titula «Procedimientos de control político» e incluye la regulación de cada instrumento. Sin embargo, el texto del artículo 88 confirma con mayor claridad la influencia de la teoría clásica del control sanción, al establecer que

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** [...] <sup>34</sup>

La redacción de este artículo genera en los operadores parlamentarios y en las fracciones políticas la idea de que las comisiones investigadoras se crean para sancionar a los investigados desnaturalizando por completo su finalidad.

<sup>33</sup> El subrayado y negritas es nuestro.

<sup>34</sup> El subrayado y negritas es nuestro.

Consideramos urgente erradicar por completo que la influencia de la teoría clásica porque en el caso de las comisiones investigadoras genera dos dificultades:

**Primero**, alimenta la aparente incompatibilidad entre la investigación parlamentaria e investigación judicial.

Dado el gravitante rol que cumplen, las comisiones investigadoras han concitado el interés de muchos tratadistas del Derecho Parlamentario y del Derecho Constitucional, el tema recurrente es la incompatibilidad entre la labor del Parlamento con la del Poder Judicial cuando coinciden en el asunto investigado.

Bajo la vigencia del control de naturaleza jurídica todos los instrumentos (se incluye las comisiones investigadoras) se activan para sancionar, por tanto se van a contraponer con la investigación penal facultada por mandato de la Constitución para determinar la responsabilidad penal de las personas. Así, cuando un hecho investigado en sede parlamentaria se judicializa, el Parlamento quedará obligado a suspender su actividad y remitir los actuados al órgano jurisdiccional.

La doctrina que confiere naturaleza política al control parlamentario elimina dicha incompatibilidad, encaminándolo por rutas paralelas; en palabras de Mora Donato, mientras la investigación parlamentaria depura responsabilidades políticas, la judicial depura responsabilidades penales.

El control de naturaleza política, además, permite establecer una relación de cooperación entre el Parlamento, el Poder Judicial e incluso el Ministerio Público. Los resultados de la investigación parlamentaria contribuirán con la labor de ambos órganos.

**Segundo**, el concepto primigenio del control sanción, de efectos inmediatos, activa la influencia mediática sobre la agenda del control parlamentario.

Cuando el control parlamentario tiene como finalidad primordial una sanción inmediata, se crean las condiciones propicias para que los medios de comunicación conviertan determinados actos irregulares en verdaderos escándalos políticos. Ante la presión mediática, el Parlamento queda prácticamente obligado a priorizar en su agenda los hechos difundidos y ofrecer una respuesta que sintonice con la reacción de los ciudadanos.

En situaciones normales la relación entre el Parlamento y los medios de comunicación, unidos por su rol contralor, debe ser de cooperación mutua y permanente. Actualmente esta relación se produce después de la difusión de los escándalos políticos, en la mayoría de casos se reduce a una entrega y recepción del material difundido.

### **2.1.2 Influencia del control de mayorías**

En varios pasajes del presente trabajo hemos reiterado que el control de mayorías es propio de las monarquías europeas, pero no aplica en las repúblicas presidencialistas.

En nuestro país pocos instrumentos están alineados con el control de minorías, tal es el caso de la interpelación y las comisiones de investigación.

La interpelación, conforme al artículo 83 del Reglamento del Congreso, se presenta mediante moción de orden del día firmada por el 15% del número legal de miembros de la Cámara, veinte congresistas. Para la admisión y aprobación de la moción se requiere el voto del tercio de congresistas hábiles; en caso todos sus integrantes tengan esa condición, se aprueba con el voto de cuarenta y cuatro congresistas.

Según el literal a) del artículo 88 no existe valla de entrada para la formación de una comisión investigadora, lo puede presentar un congresista, pero para su

admisión a debate y aprobación se requiere el voto aprobatorio del 35% de los miembros del Congreso, cuarenta y seis votos.

Sin embargo, otros instrumentos como la comparecencia de ministros, la confianza política y la censura aún se mantienen dentro del control de mayorías.

El artículo 84 del Reglamento del Congreso no establece valla de entrada para la comparecencia de ministros, ni un número determinado de votos para su aprobación; señala que el pedido se tramita mediante Moción de Orden del Día tramitada en forma simple; ello implica que lo puede presentar un congresista, pero para su admisión a debate y aprobación se requiere el voto de la mayoría de los miembros presentes.

Existe una diferencia poco razonable con los instrumentos antes tratados, mientras que para la interpelación se exige superar una valla de entrada, la formación de una comisión investigadora y la comparecencia de ministros no lo requieren, aunque en la práctica resultará más difícil aprobar la invitación a un ministro antes que formar una comisión investigadora o interpelar al presidente del Consejo de Ministros.

El caso de la censura es mucho más ilustrativo. La moción debe tener la firma del 25% del número legal de congresistas, digamos treinta y tres; su aprobación requiere el voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso, sesenta y seis congresistas. Evidentemente, por esta exigencia se ha convertido en un instrumento poco frecuente. La valla de entrada se puede alcanzar, pero la mayoría parlamentaria afín al régimen de turno impedirá su aprobación.

Consideramos que todos los instrumentos de control parlamentario tienen que adecuarse al control de minorías, la censura debe aprobarse con una votación superior al cuarenta (40%) del número legal de miembros del congreso; el número de votos exigidos para la comparecencia de ministros debe



uniformarse con los que se necesitan para la interpelación. Los rezagos del control de mayorías ocasionan problemas prácticos que laceran el contenido del control parlamentario.

### 2.1.3 Deficiente regulación en la norma constitucional

Una de las mayores dificultades que enfrenta el control parlamentario en nuestro país es la deficiente regulación que tiene en la Constitución, no cabe duda que el constituyente pensó en un Parlamento netamente legislador.

El artículo 102<sup>35</sup> contiene diez actividades llamadas «atribuciones del congreso», casi todas, excepto el derecho de amnistía y la autorización de viaje del Presidente de la República, están referidas a la función legislativa; la exageración se encuentra en el numeral 10), el cual establece que corresponde al Congreso ejercer las demás atribuciones que señala la Constitución y **las que son propias de la función legislativa.**<sup>36</sup>

El artículo 95 dispone **que el mandato legislativo es irrenunciable,**<sup>37</sup> el Capítulo II del Título IV de la Estructura del Estado lleva el título de «Función legislativa» y el Capítulo III del mismo Título, es denominado «De la formación y promulgación de las leyes».

El constituyente lamentablemente omitió la incorporación de un título, un capítulo o por lo menos un artículo para referirse a la función de control parlamentario y dotar de orden lógico a las normas que se refieren a dicha función.

---

<sup>35</sup> Artículo 102. Son atribuciones del Congreso: dar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar y derogar las existentes; velar por el respeto de la Constitución y las leyes; aprobar los tratados de conformidad con la Constitución; aprobar el presupuesto y la cuenta general; autorizar empréstitos conforme a la constitución; ejercer el derecho de amnistía; aprobar la demarcación territorial que proponga el Poder Ejecutivo; prestar consentimiento para el ingreso de tropas siempre que no afecte en forma alguna la soberanía nacional; autorizar al Presidente de la República para salir del país; ejercer las demás atribuciones que le señala la Constitución y las que son propias de la función legislativa.

<sup>36</sup> El subrayado y negritas es nuestro.

<sup>37</sup> El subrayado y negritas es nuestro.

La dispersión normativa es evidente, los pedidos de información y la facultad de formar comisiones investigadoras se encuentran regulados en los artículos 96 y 97, el antejuicio y juicio político en los artículos 99 y 100 que forman parte del Título IV, Capítulo I referido al Poder Legislativo; los capítulos II y III se refieren a la función legislativa y a la formación de las leyes; el capítulo IV al Poder Ejecutivo; el capítulo V al Consejo de Ministros; y el capítulo VI a las relaciones del Poder Ejecutivo con el Parlamento, en este capítulo se regula a la mayoría de instrumentos de control parlamentario.

La regulación vigente mediatiza el importante rol que el Parlamento cumple dentro del sistema democrático, el valor del control parlamentario debe reflejarse en forma adecuada en la norma fundamental, que en palabras de Rubio Correa prima sobre cualquier otra norma jurídica al ser expedida por el poder constituyente.

Convendría no solo para dotar de coherencia al texto constitucional, sino para desarrollar con propiedad las funciones del Parlamento, reformular el Título IV denominado «De la estructura del Estado», con urgencia modificar el artículo 102 que establece las «atribuciones del Congreso» y desarrollar con propiedad, pero sobre todo con equidad, las funciones clásicas que copulativamente cumplen los parlamentos modernos.

De esta manera se logrará concordar la parte orgánica con la parte dogmática del texto constitucional. La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 prescribe que «Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no está asegurada, ni la separación de poderes determinada, no tiene Constitución».

#### 2.1.4 Deficiente regulación en el Reglamento del Congreso de la República

El Reglamento del Congreso de la República, indudablemente, requiere una modificación integral para regular con equidad las funciones y procedimientos parlamentarios, evitando que las modificaciones parciales lo transformen en una norma incoherente. El texto vigente no responde a la dinámica política actual, tiene un desfase evidenciado por las omisiones que otorgan excesivo protagonismo a los famosos «precedentes», en rigor «antecedentes» parlamentarios, que atrofian la posibilidad de crear derecho y nos envuelve en el peligroso vicio de resolver problemas actuales con modelos o recetas del siglo pasado.

Para muestra basta un botón, según los «precedentes», el Presidente del Congreso de la República no vota en las sesiones plenarias, solo dirime en caso de empate. Los defensores de esta tremenda posición invocan la disposición contenida en el artículo 56 que otorga al Presidente la facultad de dirimir en caso de empate. Consideramos que una interpretación arreglada a los principios y valores contenidos en la Constitución lógicamente nos conduce a una conclusión diferente: por una parte, el literal 2 del artículo 22 del Reglamento señala que los congresistas (el Presidente es congresista) tienen derecho a participar en las sesiones del Pleno con derecho a voz y voto; por otra parte, las normas que limitan o restringen derechos deben ser expresas, la limitación o restricción no puede interpretarse o establecerse por analogía; finalmente, el Reglamento del Congreso se interpreta en forma sistemática, nunca en forma literal o aislada, si ponemos a conversar el artículo 56 con el artículo 22 de la norma reglamentaria, el Presidente del Congreso tiene expedito su derecho a voto en las sesiones del Pleno del Congreso.

Para quienes participamos en la actividad congresal y en sus procedimientos nos cuesta mucho mostrar las deficiencias que tiene la norma reglamentaria, porque además constituye nuestra principal herramienta de trabajo; sin embargo, nos tranquiliza el hecho de tener propuestas para mejorarlo, las que se adosan al presente trabajo como apéndices.

Consideramos que en el artículo 5, sumillado como «función de control político», se encuentra la causa de los males del control parlamentario, su texto induce a terribles confusiones. Aparentemente el «control político», término usado en la primera parte, tiene como objeto «la conducta política del gobierno, los actos de la administración y de las autoridades del Estado»; mientras que la «fiscalización», referida en la segunda parte, recaería sobre el uso o disposición de bienes y recursos públicos. Si alguien quisiera salir en defensa de esta norma, el artículo 34 lo desautorizaría de mala manera al señalar que «Las comisiones son grupos especializados de congresistas, cuya función principal es el seguimiento y fiscalización del funcionamiento de los órganos estatales, y en particular, de los sectores que componen la administración pública [...]».

Para la norma reglamentaria los términos «control político», «fiscalización» y «seguimiento» tienen significado diferente o por lo menos están referidos a actividades distintas. Este hecho, que podría considerarse como un simple problema de redacción, en realidad produce efectos muy nocivos sobre la práctica del control parlamentario.

Con bastante frecuencia escuchamos a juristas, constitucionalistas y a no pocos servidores parlamentarios sostener que al Parlamento le corresponde ejercer la función de «fiscalización y control político» o de «control político y fiscalización»; incluso el Tribunal Constitucional ha asimilado el desacierto.

Esta frase contiene una redundancia desagradable e inapropiada, equivale algo así como a decir «república y división de poderes», «intencionalidad y dolo» o «lapso de tiempo», por citar algunas expresiones poco felices. Obviamente, la república es división de poderes, el dolo es intencionalidad, y lapso significa porción de tiempo.

Los efectos que advertimos se advierten de las diversas «teorías» construidas bajo su vigencia, por razones éticas<sup>38</sup> omitiremos los autores. Unos, con reconocida audacia, han llegado a sostener que el término «control» está referido a la función parlamentaria propiamente dicha, es decir al control del Gobierno; mientras que la «fiscalización» recae sobre el uso de los bienes y recursos públicos. Otros consideran que la fiscalización se realiza a las entidades que quedarían fuera del control parlamentario: municipalidades, gobiernos regionales y otras entidades públicas.

Recordemos que el término 'control' proviene de la palabra francesa *contrôle* o de la italiana *controllo* y que, a diferencia del término inglés, se refiere a verificación o comprobación con la lista. Lowenstein nos exime de mayor prédica cuando señala que el control es inspección, comprobación, fiscalización, verificación o examen.

Por tanto queda claro que control y fiscalización son términos sinónimos para el Derecho Parlamentario, de ninguna manera pueden tener significado diferente. Bajo los alcances del «control y fiscalización» el Parlamento ha iniciado investigaciones contra funcionarios públicos y entidades de bajo rango. Nadie puede negar que los actos irregulares o de corrupción se deben investigar y sancionar con la mayor severidad, sin importar el lugar donde sucedan o quien lo cometa, pero no podemos cargar sobre el control parlamentario los casos menores y dejar de lado aquellos de mayor importancia política.

Convertir al Parlamento en un órgano que «controla y fiscaliza» todo, significa en la práctica banalizar la función de control parlamentario, caminar en sentido contrario a la moderna doctrina parlamentaria.

En efecto, el constituyente incorporó con gran sabiduría lo que podríamos denominar el control parlamentario delegado, aquel que se realiza mediante la

---

<sup>38</sup> El suscrito es actualmente secretario técnico del Departamento de Comisiones del Congreso de la República.

Defensoría del Pueblo o la Contraloría General de la República, órganos constitucionales dirigidos por funcionarios nombrados por el Parlamento.

A la Defensoría del Pueblo le corresponde, por mandato del artículo 162 de la Constitución, defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad, y supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la prestación de los servicios a la ciudadanía, incluso tiene iniciativa en la formación de las leyes.

Por su parte, según el artículo 82 de la Constitución Política del Perú, la Contraloría General de la República es el órgano superior del Sistema Nacional de Control que supervisa la legalidad de la ejecución del presupuesto del Estado, de las operaciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones sujetas a control.

En consecuencia, lo que no debe o hasta donde no llega el control parlamentario directo, compete a la Contraloría efectuar el control gubernamental, principalmente de las entidades y organismos públicos, dentro de los cuales se encuentran las municipalidades y los gobiernos regionales. Estas últimas instituciones merecen especial atención debido a que los ingentes recursos económicos que administran han originado pequeños feudos o campos minados con acceso restringido.

La ley<sup>39</sup> ha previsto en su estructura un órgano fiscalizador (concejo municipal o concejo regional), con facultades para formar comisiones de investigación, disponer la comparecencia de funcionarios regionales o formular pedidos de información a los órganos administrativos. En algunos casos con singular atrevimiento han incorporado en sus reglamentos internos a la censura como mecanismo de control para separar del cargo a quienes ejercen funciones ejecutivas, incluido el Presidente Regional o Alcalde, pero no tiene aplicación práctica porque rebasan los límites constitucionales.

---

<sup>39</sup> Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales; y la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

A pesar de la buena intención del legislador, la regulación es incipiente y como consecuencia la labor de los órganos de control municipal o regional es ineficaz, faltan mecanismos efectivos para acceder a información sobre la gestión administrativa. Si al Parlamento le cuesta controlar a dichos órganos, porque las comisiones parlamentarias o son desairadas o se les apoquina docenas de cajas llenas de papeles para vencer el plazo de investigación; a los consejeros regionales o municipales en la práctica les resulta imposible.

En realidad, queda mucho por hacer sobre el control parlamentario, con mayor razón en control municipal o regional. Consideramos que es preciso incorporar en la norma sanciones severas contra los funcionarios que limitan el acceso a la información, fundamento para su buena práctica; cuando la acción perturbadora proviene de un funcionario administrativo, el concejo municipal o regional debe tener capacidad para disponer su remoción o destitución, y en caso provenga de un funcionario elegido por voluntad popular, dicha conducta debe ser sancionada con la vacancia en el cargo.

### **2.1.5 Limitado acceso a la información**

El presupuesto esencial para el ejercicio del control parlamentario es el acceso oportuno a información relevante sobre la acción del Gobierno u otros asuntos de interés público. Así lo reconoce González-Trevijano, quien sostiene que

[...] cuando se habla de control, se debe agregar la importancia del acceso a la información, la cual está orientada a una finalidad de control en la que se confrontará la información obtenida con los parámetros establecidos para enjuiciar al Gobierno. (2001:347)

A diferencia de los mecanismos efectivos que tienen los medios de comunicación, el Parlamento enfrenta serias limitaciones para acceder a la gestión gubernamental, los instrumentos típicos a los que recurre son fáciles de eludir.

Lógicamente, nos referimos a información calificada sobre la acción del Gobierno o la conducta de sus funcionarios, que habilita el control efectivo permitiendo al mismo tiempo comunicar a los ciudadanos sobre cómo se gobierna al país. Con mayor precisión Sánchez Navarro afirma que al fin y a la postre

[...] el sistema de control parlamentario descansa sobre la base de que el titular de la soberanía, el pueblo, esté verdaderamente informado, porque de otra forma su capacidad de decisión sería ficticia: la información constituye el núcleo del proceso de fiscalización y debate. (1995:38)

La norma constitucional y reglamentaria proveen diversos mecanismos típicos a través de los cuales el Parlamento puede acceder a información relacionada con la actividad del Gobierno: el pedido de información; la comparecencia de ministros al Pleno o a las comisiones; la estación de preguntas y la interpelación; entre otros, que obviamente no han sido suficientes para acceder a los actos de inmoralidad o corrupción pública.

Nos interesa ahora referirnos al mecanismo previsto por el artículo 96 de la Constitución y desarrollado por el artículo 87 del Reglamento del Congreso, mediante el cual se solicita información o informes a las entidades y organismos públicos. A pesar que registra el uso más frecuente, su aporte al control es poco significativo por la falta de atención oportuna y precisa.

El texto del artículo citado es contradictorio, casi ininteligible, burocratiza su atención al establecer un plazo excesivamente extenso para su atención. Conforme al segundo párrafo, la administración tiene quince días útiles para entregar la información solicitada; la falta de respuesta obliga a la reiteración del pedido, en cuyo caso se concede siete días útiles adicionales; para que opere la reiteración se dirige oficio al Presidente del Congreso, que lo deriva a la Oficialía Mayor, y esta lo deriva a la Dirección General Parlamentaria, que finalmente lo decreta al Área de Despacho Parlamentario encargada de



elaborar el oficio para la firma por un Vicepresidente; este trámite toma por lo menos diez días, que sumados a los anteriores completan en promedio treinta y dos días útiles, casi sesenta días naturales.

Ahora bien, bajo el imperio de la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la administración tiene siete días hábiles, prorrogables por cinco días para entregar la información que soliciten los ciudadanos; en caso de incumplimiento, según el artículo 4: «Los funcionarios o servidores públicos [...] serán sancionados por la comisión de una falta grave, pudiendo ser incluso denunciados penalmente por la comisión del delito de Abuso de Autoridad a que hace referencia el Artículo 377 del Código Penal».

Mientras que un pedido ciudadano debe atenderse a lo sumo en doce días útiles, el pedido congresal se puede responder en treinta y dos días útiles sin ninguna consecuencia o posibilidad de sanción efectiva contra los funcionarios responsables de la omisión. La benevolencia de la norma reglamentaria incita a su incumplimiento, los requerimientos de los representantes de la Nación son atendidos cuando a la administración le da la gana, y no pasa nada.

Se impone seguir el camino de la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública: debe fijarse un plazo ordinario de siete días hábiles, con una prórroga automática por tres días hábiles, para cuyo efecto bastaría una simple comunicación de la entidad obligada, dentro del plazo ordinario, sin que en ningún caso dicho plazo exceda diez días hábiles. Asimismo, será necesario establecer sanciones administrativas contra los responsables del incumplimiento, que puede llegar a la destitución o vacancia en el cargo como lo hemos propuesto, sin perjuicio de la denuncia por comisión del delito previsto en el artículo 377 del Código Penal.

Cuando la información tarda mucho o no llega al Parlamento, los medios de comunicación colectiva acceden a ella con suma facilidad, lo convierten en escándalos políticos y con su difusión convierten al órgano representativo de la nación en una caja de respuestas automáticas de la acción mediática.

### **2.1.6 Necesidad de especializar profesionales del Servicio Parlamentario en control parlamentario**

Todo Parlamento que tome en serio la función de control parlamentario debe necesariamente realizar tres acciones concretas: establecer una regulación adecuada sobre dicha función, adscribiéndolo a la naturaleza política y al control de minorías; aprobar herramientas para optimizar su cumplimiento, lo que implica adecuar su infraestructura (diseñada solo para legislar); y especializar a los profesionales en control parlamentario.

Sobre las dos primeras acciones nos hemos referido directa o indirectamente en el cuerpo del presente trabajo. Trataremos en este subcapítulo la necesidad de especializar en la teoría y práctica del control parlamentario a los profesionales del órgano representativo de la Nación.

Nuestra investigación tiene como objetivo principal analizar la influencia que ejercen los medios de comunicación colectiva sobre la función de control parlamentario, específicamente en la formación de comisiones investigadoras durante el período 2001 a 2011. En tal sentido, tomaremos a dicho instrumento para advertir la necesidad de especialización y explicar nuestra propuesta.

A tenor del artículo 88 del Reglamento del Congreso las comisiones investigadoras están integradas por siete miembros, entre los cuales eligen a su Presidente, gozan de facultades especiales coercitivas y dispositivas para investigar un asunto de interés público, dentro del plazo que le fija el Pleno del Congreso. El literal k) del citado artículo faculta a la Mesa Directiva del Congreso la contratación de profesionales y técnicos especializados para apoyar el trabajo de dichos órganos, sin que ello impida que puedan solicitar la asignación temporal de personal del Servicio Parlamentario.


En la práctica, el Presidente de la comisión solicita se contrate personal «especializado» de «confianza», que en la mayoría de casos proviene de

actividades ajenas a la labor parlamentaria. Pease señala que el módulo de personal de las comisiones está mínimamente formado por un asesor, una secretaria y un auxiliar (2006: 271); claro está, de confianza.

Dichos profesionales tardan dos o tres meses para enterarse tanto de la realidad y práctica del control, así como de las normas parlamentarias. Por tal razón su aporte no es relevante, afectando la trascendencia del instrumento de control más importante dentro del presidencialismo. Muchos han llegado a sostener que «si no quieres investigar, forma una comisión investigadora».

Consideramos necesario fortalecer las competencias de un grupo de profesionales permanentes del Congreso interesados en el control parlamentario, someterlo a un proceso intensivo de especialización sobre la metodología de la investigación parlamentaria, el procedimiento de investigación y la elaboración de informes. De esta manera quedarán habilitados para brindar asesoramiento técnico a las comisiones investigadoras, sin afectar la prerrogativa de los señores congresistas para contratar personal de confianza que se encarguen de los temas sustantivos o de fondo, de esta manera evitaremos que los profesionales incorporados para temas específicos practiquen con las investigaciones. Si existieran reparos políticos en los profesionales del Servicio Parlamentario, especialicemos a los que designen los grupos parlamentarios.

La creación de un Área de Control Parlamentario en el Departamento de Comisiones ayudaría en la especialización en el diseño y propuesta tanto de normas como de herramientas que contengan una metodología o guía para el desarrollo de la investigación parlamentaria. Conviene uniformar criterios.



**PARTE IV**  
**ANÁLISIS DE LA FUNCIÓN DE CONTROL POLÍTICO**

## Capítulo 1

# Análisis sobre la función de control parlamentario efectuado mediante las comisiones investigadoras

### 1.1 Explicación de la metodología y herramientas

La presente investigación es descriptiva-explicativa.

Es descriptiva, por cuanto está orientada al conocimiento de la realidad tal como se presenta en una situación espacio-tiempo dado. En este caso, del 2001 al 2011, tiene la capacidad de seleccionar las características fundamentales del objeto de estudio y su descripción detallada de las partes, categorías o clases de dicho objeto.

Es explicativa, por cuanto está orientada al descubrimiento de los factores causales que han podido incidir o afectar la ocurrencia de un fenómeno, en la medida que se analizan las causas y efectos de la relación entre variables.

Consideramos que sigue un diseño no experimental, descriptivo correlacional.

#### 1.1.1 Población y muestra

La población está comprendida por sesenta profesionales. Se ha tomado como muestra cuarenta profesionales: veinte asesores y veinte servidores parlamentarios.

La muestra se ha determinado en forma no probabilística, tomándose aleatoriamente hasta sumar un 30% del total.

## **1.1.2 Técnicas de recolección de información**

### 1.1.2.1 Análisis documental

Hemos recopilado información sobre la formación de comisiones investigadoras del período 2001 a 2011. Asimismo, hemos recopilado el tratamiento que los medios de comunicación han brindado a los temas investigados por dichas comisiones.

### 1.1.2.2 Entrevistas

Hemos realizado entrevistas a asesores, ex asesores y especialistas parlamentarios.

### 1.1.2.3 Encuestas

También hemos practicado encuestas a profesionales inmersos en la problemática del control parlamentario.

## **1.1.3 Instrumentos de recolección de información**

### 1.1.3.1 Guía de análisis documental

### 1.1.3.2 Guía de entrevista

### 1.1.3.3 Guía de encuestas

## **1.1.4 Técnicas de análisis e interpretación de datos**

Los datos primarios de entrada son evaluados y ordenados para obtener información útil, luego son analizados por el usuario final, para tomar las decisiones o realizar las acciones que estime conveniente. Se analizan las respuestas a nuestras interrogantes a través de cuadros estadísticos.

## Capítulo 2

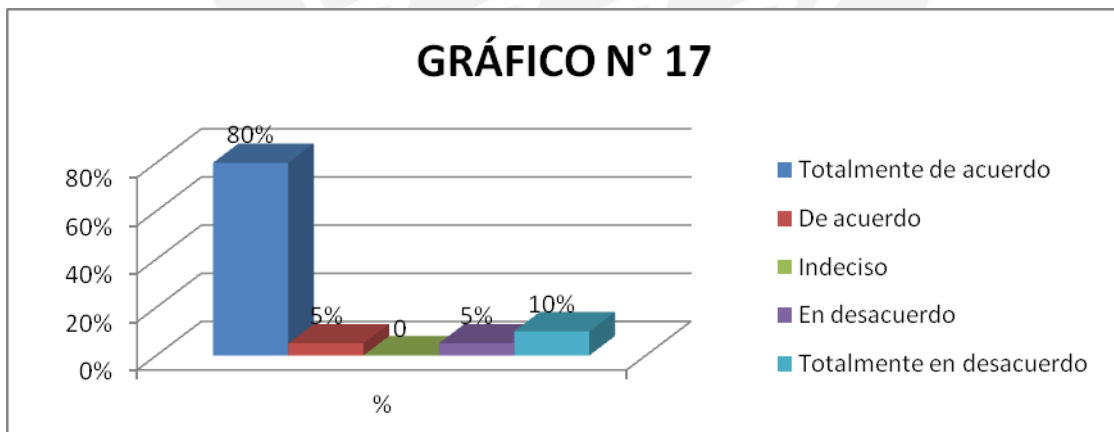
### Encuestas practicadas a asesores y servidores parlamentarios

#### 2.1 Encuestas

1. ¿Cree usted que la actual coyuntura política y social ha convertido al control parlamentario en una de las funciones más importantes del Parlamento?

CUADRO 6

| CATEGORÍAS               | ASESORES Y SERVIDORES | TOTAL     | %           |
|--------------------------|-----------------------|-----------|-------------|
| Totalmente de acuerdo    | 32                    | 32        | 80%         |
| De acuerdo               | 2                     | 2         | 5%          |
| Indeciso                 | --                    | --        | --          |
| En desacuerdo            | 2                     | 2         | 5%          |
| Totalmente en desacuerdo | 4                     | 4         | 10%         |
| <b>Total</b>             | <b>40</b>             | <b>40</b> | <b>100%</b> |

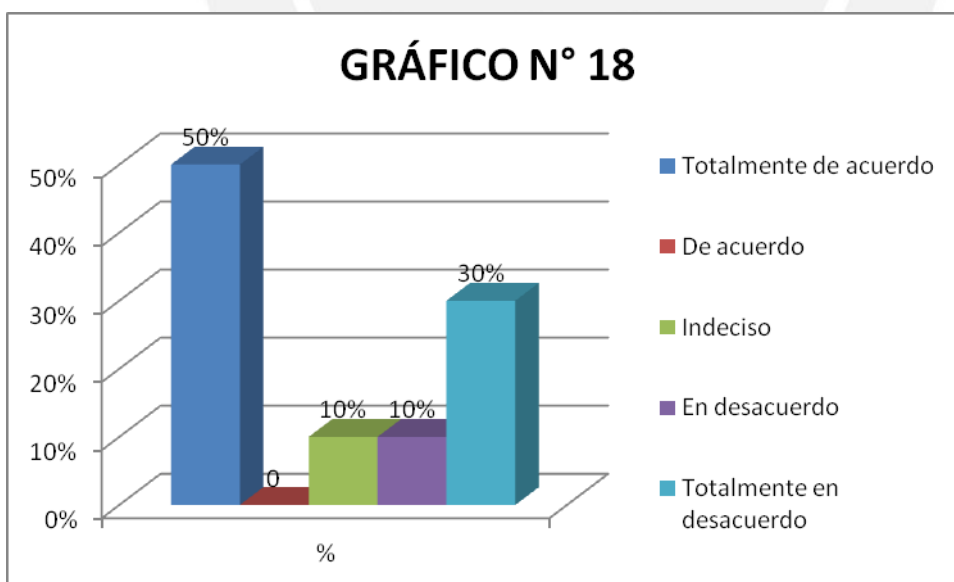


De una población de cuarenta encuestados el 80% está totalmente de acuerdo que la actual coyuntura política y social ha convertido al control parlamentario en una de las funciones más importantes del Parlamento, un 5% se encuentra de acuerdo, el desacuerdo es mínimo, un 5%, y están totalmente en desacuerdo un 10% de los encuestados.

2. ¿Está de acuerdo con la afirmación que en el período comprendido entre los años 2001 a 2011 la agenda de la investigación parlamentaria ha sido establecida por la constante difusión de denuncias públicas contra el Gobierno o sobre otros asuntos de interés que efectuaron los medios de comunicación colectiva?

CUADRO 7

| CATEGORÍAS               | ASESORES Y SERVIDORES | TOTAL     | %           |
|--------------------------|-----------------------|-----------|-------------|
| Totalmente de acuerdo    | 20                    | 20        | 50%         |
| De acuerdo               | --                    | --        | --          |
| Indeciso                 | 4                     | 4         | 10%         |
| En desacuerdo            | 4                     | 4         | 10%         |
| Totalmente en desacuerdo | 12                    | 12        | 30%         |
| <b>Total</b>             | <b>40</b>             | <b>40</b> | <b>100%</b> |



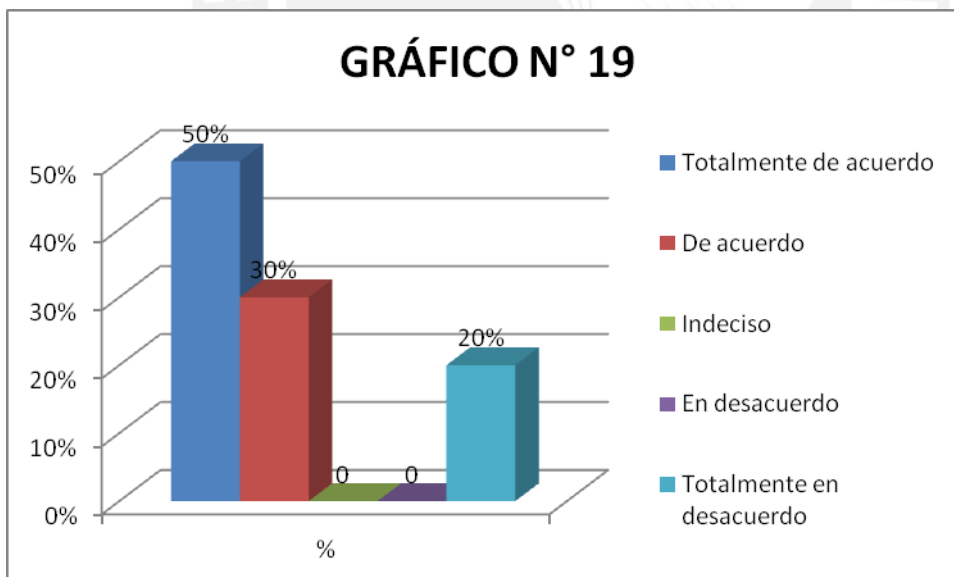
El 50 % de los encuestados está de acuerdo con la afirmación, destacando un significativo 30 % que está en total desacuerdo.



3. ¿Los medios de comunicación ejercen influencia significativa tanto en la determinación de los temas que el Parlamento investiga, así como en la formación de las comisiones que se encargan de dicha investigación?

CUADRO 8

| CATEGORÍAS               | ASESORES Y SERVIDORES | TOTAL | %    |
|--------------------------|-----------------------|-------|------|
| Totalmente de acuerdo    | 20                    | 20    | 50%  |
| De acuerdo               | 12                    | 12    | 30%  |
| Indeciso                 | --                    | --    | --   |
| En desacuerdo            | --                    | --    | --   |
| Totalmente en desacuerdo | 8                     | 8     | 20%  |
| Total                    | 40                    | 40    | 100% |

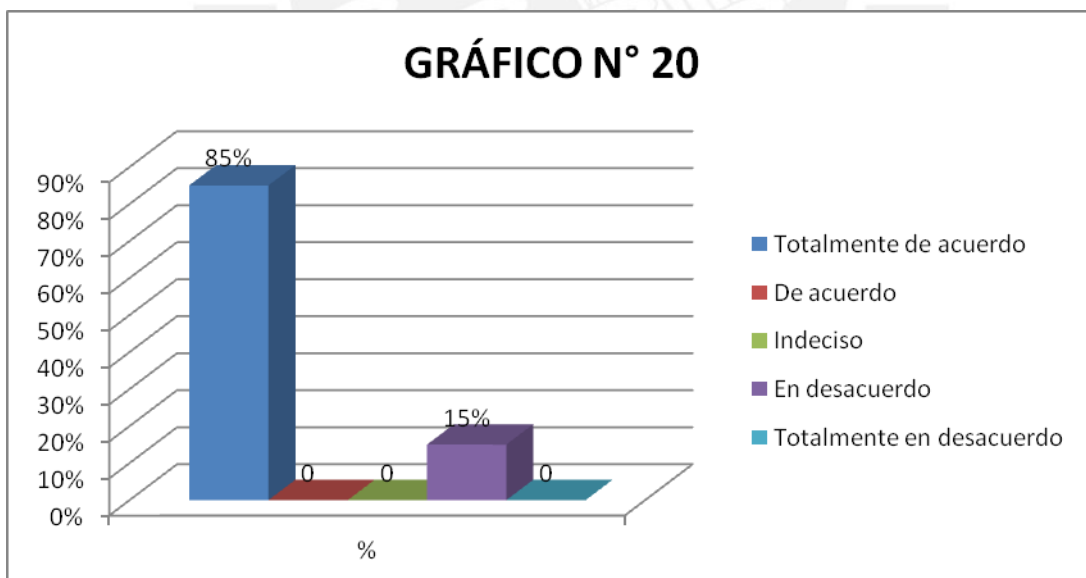


De una población de cuarenta encuestados la opinión es diversa, el 50% de los encuestados está totalmente de acuerdo, existiendo un total desacuerdo del 20%.

4. ¿Es perjudicial para la función del control parlamentario que la relación de cooperación entre el Parlamento y los medios de comunicación colectiva se establezca después que estos difunden denuncias contra el Gobierno u otros asuntos de interés que se convierten en escándalos políticos?

CUADRO 9

| CATEGORÍAS               | ASESORES Y SERVIDORES | TOTAL     | %           |
|--------------------------|-----------------------|-----------|-------------|
| Totalmente de acuerdo    | 34                    | 34        | 85%         |
| De acuerdo               | --                    | --        | --          |
| Indeciso                 | --                    | --        | --          |
| En desacuerdo            | 6                     | 6         | 15%         |
| Totalmente en desacuerdo | --                    | --        | --          |
| <b>Total</b>             | <b>40</b>             | <b>40</b> | <b>100%</b> |

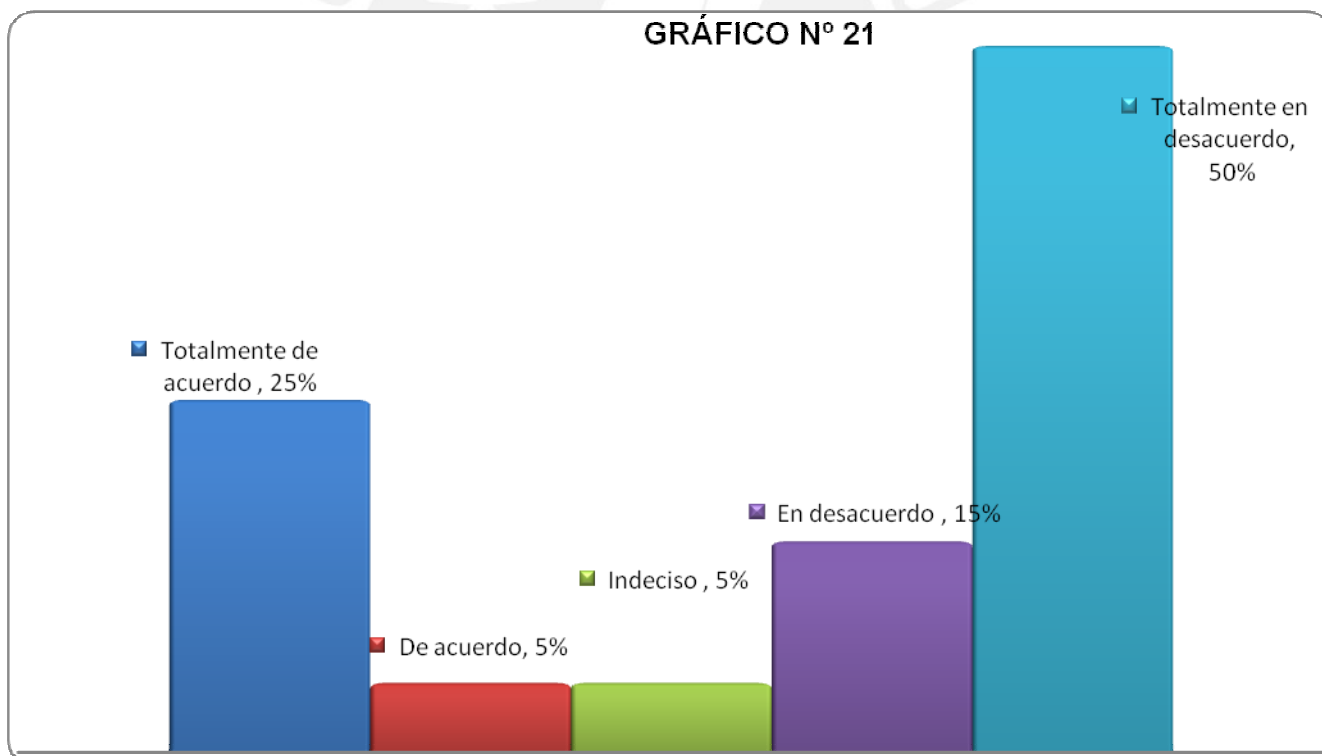


De una población de cuarenta encuestados el 85% está totalmente de acuerdo y solo un 15 % está en desacuerdo.

5. ¿En la década del 2001 al 2011, la agenda del control parlamentario, la han establecido los medios de comunicación?

CUADRO 10

| CATEGORÍAS               | ASESORES Y SERVIDORES | TOTAL     | %           |
|--------------------------|-----------------------|-----------|-------------|
| Totalmente de acuerdo    | 10                    | 10        | 25%         |
| De acuerdo               | 2                     | 2         | 5%          |
| Indeciso                 | 2                     | 2         | 5%          |
| En desacuerdo            | 6                     | 6         | 15%         |
| Totalmente en desacuerdo | 20                    | 20        | 50%         |
| <b>Total</b>             | <b>40</b>             | <b>40</b> | <b>100%</b> |

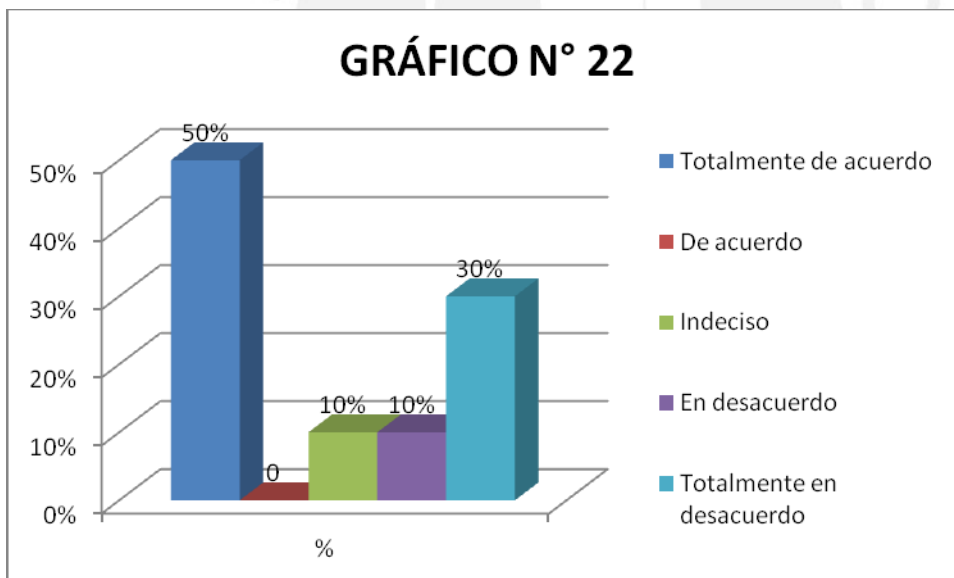


De una población de cuarenta encuestados, solo un 25 % está totalmente de acuerdo con la pregunta, destacando un 50 % que está totalmente en desacuerdo.

6. ¿La información de los actos ilícitos y cuestionables del Gobierno no llega al Parlamento, sino a los medios de comunicación?

CUADRO 11

| CATEGORÍAS               | ASESORES Y SERVIDORES | TOTAL     | %           |
|--------------------------|-----------------------|-----------|-------------|
| Totalmente de acuerdo    | 20                    | 20        | 50%         |
| De acuerdo               | --                    | --        | --          |
| Indeciso                 | 4                     | 4         | 10%         |
| En desacuerdo            | 4                     | 4         | 10%         |
| Totalmente en desacuerdo | 12                    | 12        | 30%         |
| <b>Total</b>             | <b>40</b>             | <b>40</b> | <b>100%</b> |

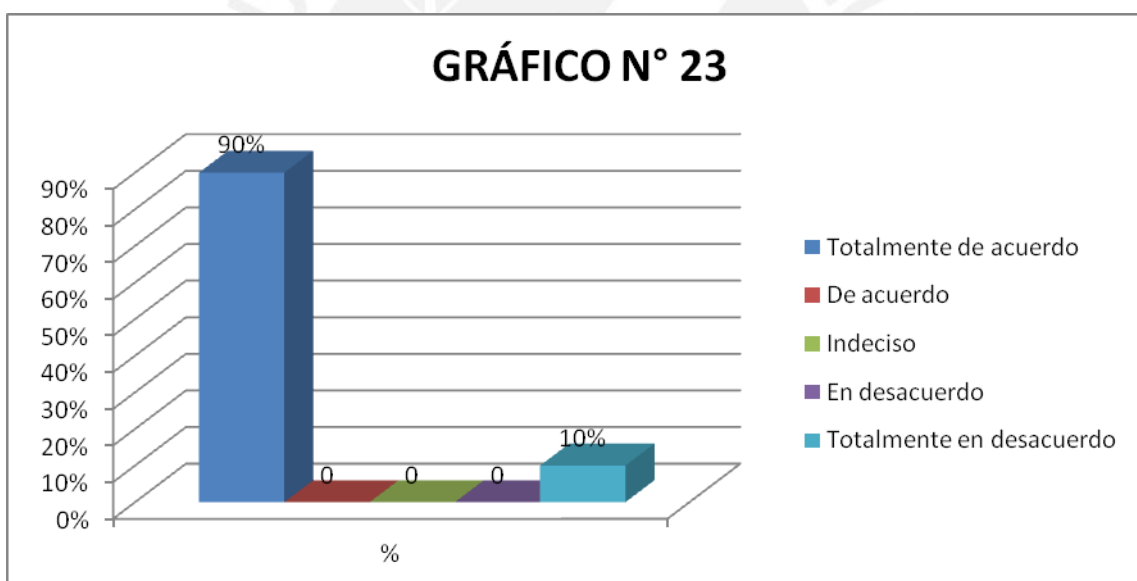


De una población de cuarenta encuestados, el 50% señala que la información de los actos ilícitos y cuestionables del Gobierno no llega al Parlamento sino a los medios de comunicación, existiendo un reducido 10% de indecisos y un 30% que no está a favor de la interrogante.

7. ¿En la década del 2001 al 2011, el 100% de investigaciones en el Parlamento peruano han sido resultado de denuncias periodísticas?

CUADRO 12

| CATEGORÍAS               | ASESORES Y SERVDDORES | TOTAL     | %           |
|--------------------------|-----------------------|-----------|-------------|
| Totalmente de acuerdo    | 36                    | 36        | 90%         |
| De acuerdo               | --                    | --        | --          |
| Indeciso                 | --                    | --        | --          |
| En desacuerdo            | --                    | --        | --          |
| Totalmente en desacuerdo | 4                     | 4         | 10%         |
| <b>Total</b>             | <b>40</b>             | <b>40</b> | <b>100%</b> |

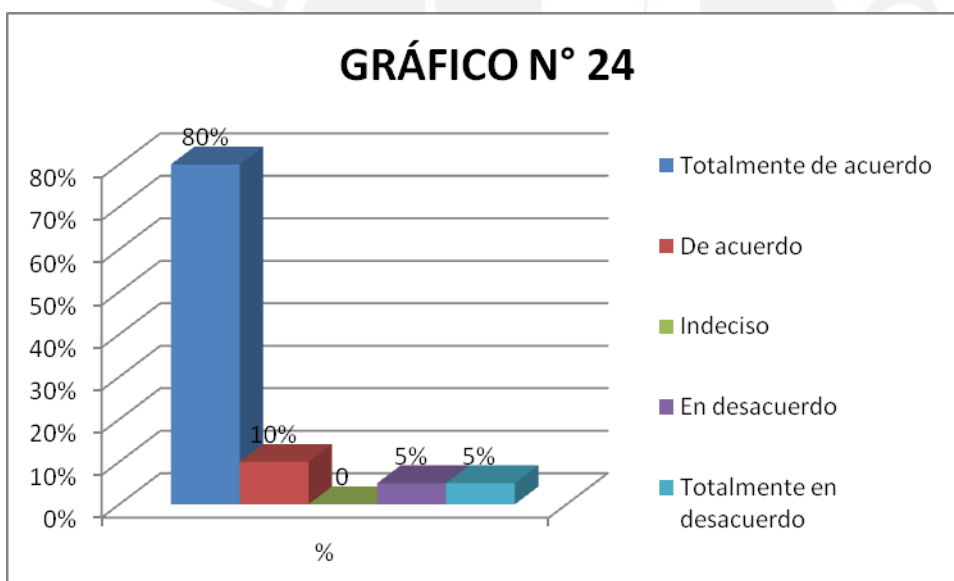


De una población de cuarenta encuestados, el 90% está de acuerdo con la interrogante.

8. ¿La irrupción de la televisión como espacio privilegiado para la conducción del debate político permite apreciar la primacía de los líderes sobre los grupos?

CUADRO 13

| CATEGORÍAS               | ASESORES Y SERVIDORES | TOTAL     | %           |
|--------------------------|-----------------------|-----------|-------------|
| Totalmente de acuerdo    | 32                    | 32        | 80%         |
| De acuerdo               | 4                     | 4         | 5%          |
| Indeciso                 | --                    | --        | --          |
| En desacuerdo            | 2                     | 2         | 5%          |
| Totalmente en desacuerdo | 2                     | 2         | 10%         |
| <b>Total</b>             | <b>40</b>             | <b>40</b> | <b>100%</b> |

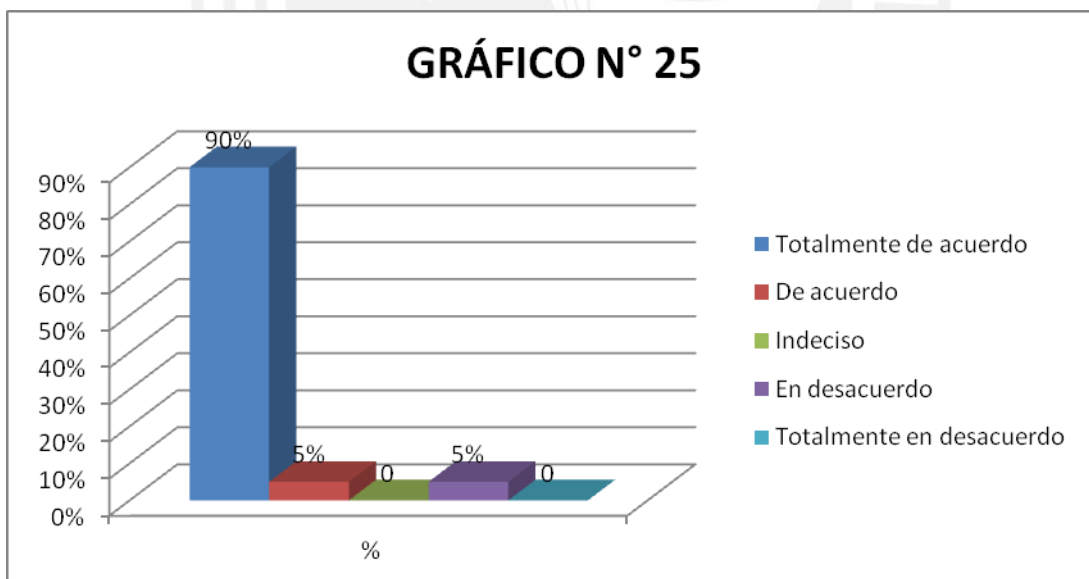


De una población de cuarenta encuestados, el 80 % está totalmente de acuerdo.

9. ¿Es necesario abandonar la clasificación tradicional de los procedimientos de control parlamentario y asumir que el control es, simplemente, una perspectiva desde la que puede analizarse toda la actuación parlamentaria o una función que todo auténtico Parlamento desempeña mediante el ejercicio de toda su actividad?

CUADRO 14

| CATEGORÍAS               | ASESORES Y SERVIDORES | TOTAL     | %           |
|--------------------------|-----------------------|-----------|-------------|
| Totalmente de acuerdo    | 36                    | 36        | 90%         |
| De acuerdo               | 2                     | 2         | 5%          |
| Indeciso                 | --                    | --        | --          |
| En desacuerdo            | 2                     | 2         | 5%          |
| Totalmente en desacuerdo | --                    | --        | -           |
| <b>Total</b>             | <b>40</b>             | <b>40</b> | <b>100%</b> |

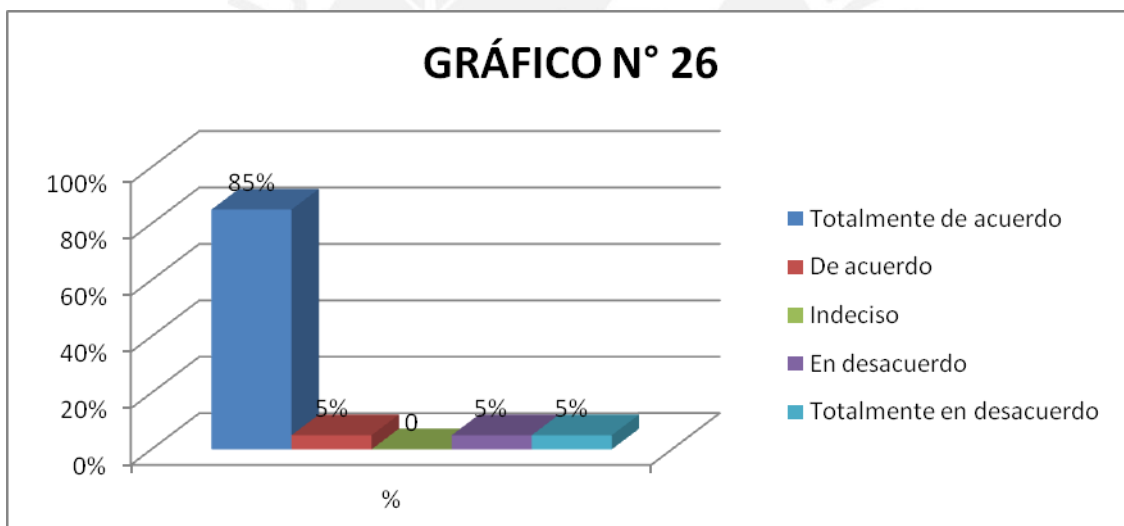


De una población de cuarenta encuestados, el 90% está totalmente de acuerdo y el 5 % está de acuerdo.

10. ¿El control parlamentario debe efectuarse a través de toda la actividad parlamentaria y no sólo mediante procedimientos determinados?

CUADRO 15

| CATEGORÍAS               | ASESORES Y SERVIDORES | TOTAL     | %           |
|--------------------------|-----------------------|-----------|-------------|
| Totalmente de acuerdo    | 34                    | 34        | 85%         |
| De acuerdo               | 2                     | 2         | 5%          |
| Indeciso                 | --                    | --        | --          |
| En desacuerdo            | 2                     | 2         | 5%          |
| Totalmente en desacuerdo | 2                     | 2         | 5%          |
| <b>Total</b>             | <b>40</b>             | <b>40</b> | <b>100%</b> |



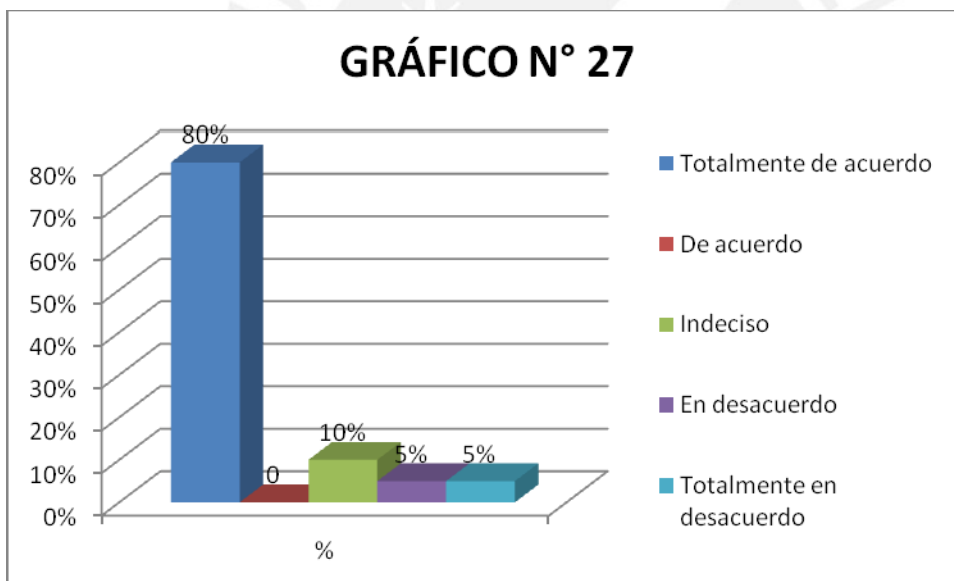
De una población de cuarenta encuestados, el 85 % está totalmente de acuerdo, un 5% está de acuerdo, aunque el 5% está en desacuerdo e igual porcentaje se encuentra totalmente en desacuerdo.



11. ¿Coincide usted con la afirmación que los escándalos políticos no deben marcar la pauta en la formación de las comisiones investigadoras?

CUADRO 16

| CATEGORÍAS               | ASESORES Y SERVIDORES | TOTAL     | %           |
|--------------------------|-----------------------|-----------|-------------|
| Totalmente de acuerdo    | 32                    | 32        | 80%         |
| De acuerdo               | --                    | --        | --          |
| Indeciso                 | 4                     | 4         | 10%         |
| En desacuerdo            | 2                     | 2         | 5%          |
| Totalmente en desacuerdo | 2                     | 2         | 5%          |
| <b>Total</b>             | <b>40</b>             | <b>40</b> | <b>100%</b> |

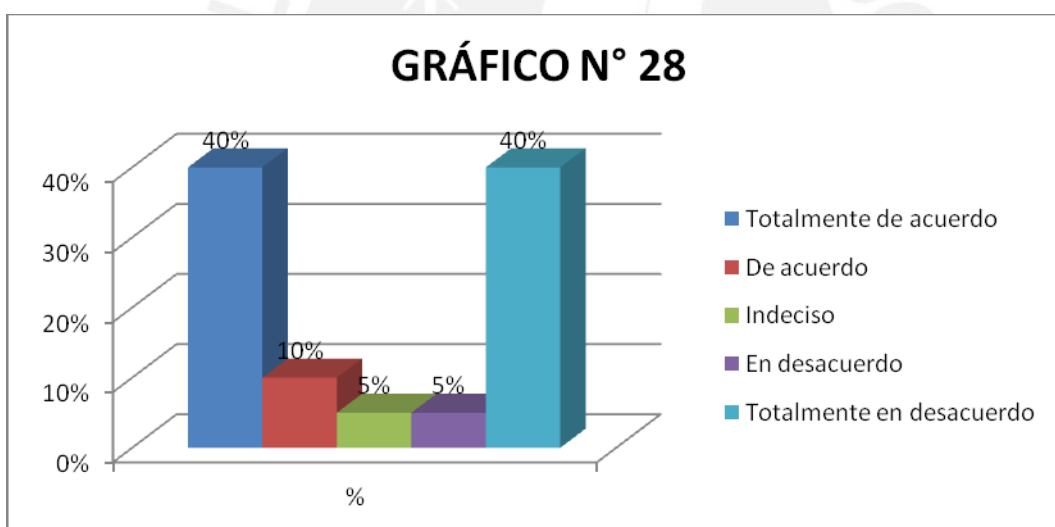


De una población de cuarenta encuestados, el 80 % está de acuerdo, el 5% totalmente en desacuerdo.

12. ¿El Congreso es un mero receptor de las denuncias efectuadas en los medios de comunicación, las mismas que se constituyen en la causa de la creación de las comisiones investigadoras durante dicho período?

CUADRO 17

| CATEGORÍAS               | ASESORES Y SERVIDORES | TOTAL     | %           |
|--------------------------|-----------------------|-----------|-------------|
| Totalmente de acuerdo    | 16                    | 16        | 40%         |
| De acuerdo               | 4                     | 4         | 10%         |
| Indeciso                 | 2                     | 2         | 5%          |
| En desacuerdo            | 2                     | 2         | 5%          |
| Totalmente en desacuerdo | 16                    | 16        | 40%         |
| <b>Total</b>             | <b>40</b>             | <b>40</b> | <b>100%</b> |



De una población de cuarenta encuestados, las respuestas se han dividido. El 40% está totalmente de acuerdo y el 40% está totalmente en desacuerdo.

## 2.2 Del tratamiento estadístico de los datos recogidos

1. ¿Cree usted que la actual coyuntura política y social ha convertido al control parlamentario en una de las funciones más importante del Parlamento?

| CATEGORIAS               | ASESORES Y SERVIDORES |
|--------------------------|-----------------------|
| Totalmente de acuerdo    | 80%                   |
| De acuerdo               | 5%                    |
| Indeciso                 | --                    |
| En desacuerdo            | 5%                    |
| Totalmente en desacuerdo | 10%                   |
| <b>Total</b>             | <b>100%</b>           |

2. ¿Está de acuerdo con la afirmación que en el período comprendido entre los años 2001 a 2011 la agenda de la investigación parlamentaria, lo ha establecido la constante difusión de denuncias públicas contra el Gobierno o la difusión de otros asuntos de interés que efectuaron los medios de comunicación colectiva?

| CATEGORIAS               | ASESORES Y SERVIDORES |
|--------------------------|-----------------------|
| Totalmente de acuerdo    | 50%                   |
| De acuerdo               | --                    |
| Indeciso                 | 10%                   |
| En desacuerdo            | 10%                   |
| Totalmente en desacuerdo | 30%                   |
| <b>Total</b>             | <b>100%</b>           |

3. ¿En la actualidad los medios de comunicación ejercen influencia significativa tanto en la determinación de los temas que el Parlamento investiga, así como en la formación de las comisiones que se encargan de dicha investigación?

| CATEGORIAS               | ASESORES<br>Y<br>SERVIDORE |
|--------------------------|----------------------------|
| Totalmente de acuerdo    | 50%                        |
| De acuerdo               | 30%                        |
| Indeciso                 | --                         |
| En desacuerdo            | --                         |
| Totalmente en desacuerdo | 20%                        |
| <b>Total</b>             | <b>100%</b>                |

4. ¿Es perjudicial para la función del control parlamentario que la relación de cooperación entre el Parlamento y los medios de comunicación colectiva, se establezca después que estos difunden denuncias contra el Gobierno u otros asuntos de interés que se convierten en escándalos políticos?

| CATEGORÍAS               | ASESORES Y<br>SERVIDORES |
|--------------------------|--------------------------|
| Totalmente de acuerdo    | 85%                      |
| De acuerdo               | --                       |
| Indeciso                 | --                       |
| En desacuerdo            | 15%                      |
| Totalmente en desacuerdo | --                       |

5. ¿En la década del 2001 a 2011, la agenda del control parlamentario, lo establecieron los medios de comunicación?

| CATEGORIAS               | ASESORES Y SERVIDORES |
|--------------------------|-----------------------|
| Totalmente de acuerdo    | 25%                   |
| De acuerdo               | 5%                    |
| Indeciso                 | 5%                    |
| En desacuerdo            | 15%                   |
| Totalmente en desacuerdo | 50%                   |
| <b>Total</b>             | <b>100%</b>           |

6. ¿La información de los actos ilícitos y cuestionables de los parlamentarios no llega al Parlamento, sino a los medios de comunicación?

| CATEGORIAS               | ASESORES Y SERVIDORES |
|--------------------------|-----------------------|
| Totalmente de acuerdo    | 50%                   |
| De acuerdo               | --                    |
| Indeciso                 | 10%                   |
| En desacuerdo            | 10%                   |
| Totalmente en desacuerdo | 30%                   |
| <b>Total</b>             | <b>100%</b>           |

7. ¿En la década del 2001 a 2011, el 90% de investigaciones en el Parlamento peruano han sido resultado de denuncias periodísticas?

| CATEGORIAS               | ASESORES Y SERVIDORES |
|--------------------------|-----------------------|
| Totalmente de acuerdo    | 90%                   |
| De acuerdo               | --                    |
| Indeciso                 | --                    |
| En desacuerdo            | --                    |
| Totalmente en desacuerdo | 10%                   |
| <b>Total</b>             | <b>100%</b>           |

8. ¿La Irrupción de la televisión como espacio privilegiado para la conducción del debate político, se aprecia en la personalización creciente de la vida política, la primacía de los líderes sobre los grupos?

| CATEGORIAS               | ASESORES Y SERVIDORES |
|--------------------------|-----------------------|
| Totalmente de acuerdo    | 80%                   |
| De acuerdo               | 10%                   |
| Indeciso                 | --                    |
| En desacuerdo            | 5%                    |
| Totalmente en desacuerdo | 5%                    |
| <b>Total</b>             | <b>100%</b>           |

9. ¿Es necesario abandonar la clasificación tradicional de los procedimientos de control parlamentario y asumir que el control es, simplemente, una perspectiva desde la que puede analizarse toda la actuación parlamentaria o una función que todo auténtico Parlamento desempeña mediante el ejercicio de toda su actividad?

| CATEGORIAS               | ASESORES Y SERVIDORES |
|--------------------------|-----------------------|
| Totalmente de acuerdo    | 90                    |
| De acuerdo               | 5                     |
| Indeciso                 | --                    |
| En desacuerdo            | 5                     |
| Totalmente en desacuerdo | --                    |
| <b>Total</b>             | <b>100%</b>           |

10. ¿El control parlamentario ha de tomar como objeto la totalidad de la actividad parlamentaria y no solo procedimientos determinados?

| CATEGORIAS               | ASESORES Y SERVIDORES |
|--------------------------|-----------------------|
| Totalmente de acuerdo    | 85%                   |
| De acuerdo               | 5%                    |
| Indeciso                 | --                    |
| En desacuerdo            | 5%                    |
| Totalmente en desacuerdo | 5%                    |
| <b>Total</b>             | <b>100%</b>           |

11. ¿Coincide usted con la afirmación que los escándalos políticos no deben marcar la pauta en las comisiones investigadoras?

| CATEGORIAS               | ASESORES Y SERVIDORES |
|--------------------------|-----------------------|
| Totalmente de acuerdo    | 50%                   |
| De acuerdo               | --                    |
| Indeciso                 | 10%                   |
| En desacuerdo            | 10%                   |
| Totalmente en desacuerdo | 30%                   |
| <b>Total</b>             | <b>100%</b>           |

12. ¿Actualmente el Congreso es un mero receptor de las denuncias efectuadas en los medios, las mismas que se constituyen en la causa de la creación de las comisiones investigadoras durante dicho período?

| CATEGORIAS               | ASESORES Y SERVIDORES |
|--------------------------|-----------------------|
| Totalmente de acuerdo    | 90%                   |
| De acuerdo               | --                    |
| Indeciso                 | --                    |
| En desacuerdo            | --                    |
| Totalmente en desacuerdo | 10%                   |
| <b>Total</b>             | <b>100%</b>           |



## CAPÍTULO 3

### Resultados del Análisis

Las encuestas y entrevistas realizadas nos han permitido verificar que los medios de comunicación colectiva (diarios, revistas y televisión) han ejercido influencia significativa sobre el ejercicio de la función de control parlamentario, específicamente en la formación de comisiones investigadoras durante el período 2001 a 2011.

La identificación del nexo causal entre la difusión de cada escándalo político y la respuesta del Parlamento creando comisiones investigadoras reafirman lo manifestado en el párrafo precedente.

Asimismo, la evidencia empírica demuestra que la Constitución Política y el Reglamento del Congreso de la República tienen fuerte influencia de la teoría clásica del control sanción.

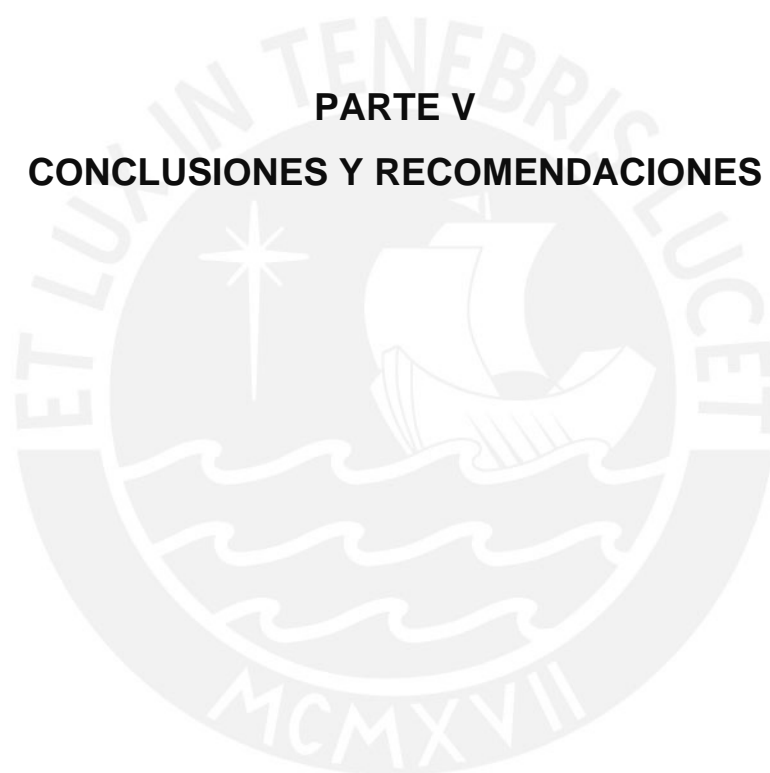
De esta manera hemos confirmado nuestra hipótesis general en el sentido que dicha influencia tiene relación directa con la naturaleza jurídica que al referido control le asignan las normas que lo regulan y con el limitado acceso a información relevante y oportuna, principalmente sobre la actividad del Gobierno.

De la aplicación de las encuestas realizadas a los asesores y especialistas parlamentarios, el 80% coincidió en las siguientes afirmaciones:

- La actual coyuntura política y social ha convertido al control parlamentario en una de las funciones más importantes del Parlamento.
- Es necesario abandonar la clasificación tradicional de los procedimientos de control parlamentario y asumir que el control es, simplemente, una perspectiva desde la que puede analizarse toda la actuación parlamentaria o una función

que todo auténtico Parlamento desempeña mediante el ejercicio de toda su actividad.

- El control parlamentario se debe ejercer desde la totalidad de la actividad parlamentaria y no solo mediante instrumentos determinados.
- Durante el período comprendido entre los años 2001 a 2011, la agenda de la investigación parlamentaria se ha establecido como resultado de la constante difusión de denuncias públicas contra el Gobierno o sobre otros asuntos de interés que efectuaron los medios de comunicación colectiva.
- Es perjudicial para la función del control parlamentario que la relación de cooperación entre el Parlamento y los medios de comunicación colectiva se establezca después que estos difunden denuncias contra el Gobierno u otros asuntos de interés público.
- La información de los actos ilícitos y cuestionables de la administración gubernamental no llega al Parlamento, sino a los medios de comunicación.
- La irrupción de la televisión como espacio privilegiado para la conducción del debate político, se aprecia en la personalización creciente de la vida política y la primacía de los líderes sobre los grupos.
- Durante el período que comprende el objeto de la presente investigación el Congreso se convirtió en un mero receptor de las denuncias efectuadas por medios de comunicación colectiva.



**PARTE V**  
**CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

## 1. Conclusiones

El desarrollo de la presente investigación nos permite formular las siguientes conclusiones:

### 1. Predominio de la función legislativa en la agenda parlamentaria.

La función legislativa muestra un claro predominio sobre las de representación y de control parlamentario, se dedican tres semanas del mes para legislar y una semana a la representación política, el control no tiene presencia relevante en la agenda parlamentaria.

El constituyente pensó en un Parlamento netamente legislador y los parlamentarios, siguiendo esta línea, lo han convertido en una verdadera «fábrica de leyes» cuya producción privilegia la cantidad antes que la calidad. La acelerada carrera de aprobar leyes ha fagocitado al control parlamentario.

### 2. Influencia de los postulados de la teoría clásica en las normas que regulan el control parlamentario.

Las normas que regulan el control parlamentario mantienen la influencia del control de naturaleza jurídica, esta registra mayor intensidad en el Reglamento del Congreso de la República cuyo artículo 5 y 88 establecen en su parte final que luego de cada procedimiento se debe disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores o sancionar a los que resulten responsables. El control sanción es el responsable de la incompatibilidad entre la investigación parlamentaria e investigación judicial, muchos argumentan todavía en favor de la prevalencia del órgano fiscal o jurisdiccional, sobre la acción de las comisiones de investigación.

### **3. Deficiente regulación del control parlamentario en la Constitución y el Reglamento del Congreso de la República.**

La Constitución Política no contiene norma expresa que defina la función de control parlamentario, regula algunos instrumentos en forma desordenada y dispersa bajo el supuesto erróneo que su ejercicio se deriva de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Parlamento. Por su parte, el Reglamento del Congreso de la República muestra mayores deficiencias, además de la falta de definición, confunde actos con procedimientos de control y otorga significado diferente a los términos control, fiscalización y seguimiento, cuando en realidad son sinónimos.

### **4. Los medios de comunicación colectiva determinan la formación de las comisiones parlamentarias de investigación y los asuntos que estas investigan.**

Durante el período comprendido entre los años 2001 a 2011 se han formado veintisiete comisiones investigadoras, todas tienen como antecedente causal la difusión de algún «escándalo político» que, además, determinó el asunto que fue investigado.

Los medios de comunicación determinaron la agenda de control parlamentario, específicamente la formación de comisiones de investigación; ninguna fue formada por iniciativa libre y soberana del Parlamento.

### **5. Limitado acceso a información relevante y oportuna sobre la acción y actividad del Gobierno.**

El presupuesto esencial para el pleno ejercicio del control parlamentario es el acceso oportuno a información relevante sobre la actividad gubernamental; sin embargo, el Parlamento no tiene mecanismos apropiados para obtenerlo.

El pedido de información, instrumento diseñado para dicho fin, sigue un trámite sumamente burocrático cuya respuesta ocurre, en el mejor de los casos, en treinta días útiles; mientras que los pedidos que efectúan los ciudadanos al amparo de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública son atendidos como máximo en doce días útiles, bajo responsabilidad administrativa y penal del funcionario moroso.



## 2. Recomendaciones

Sobre la base del resultado de la investigación y las conclusiones que anteceden, nos permitimos formular las siguientes recomendaciones:

### 1. Necesitamos fortalecer la función de control parlamentario.

La función legislativa está prácticamente agotada, se puede aprobar leyes «a destajo», trascendentes e intrascendentes, pero la población no percibe sus beneficios. Urge fortalecer la función de control parlamentario, incorporarlo como un objetivo estratégico dentro del Plan Estratégico del Parlamento, adecuar la infraestructura para su práctica, y elaborar las herramientas necesarias para el buen uso de los instrumentos típicos y atípicos de dicha función.

Se debe modificar el Reglamento del Congreso a fin de que las comisiones ordinarias puedan dedicar una sesión al mes para controlar al Gobierno, preferentemente las políticas públicas que desarrolla el sector con el cual compatibiliza sus funciones. De esta manera bajaremos la velocidad a la función legislativa, por lo menos dos semanas del mes los señores parlamentarios cumplirán efectivamente labores de representación política y de control.

### 2. Necesitamos adscribirnos totalmente al control de naturaleza política.

La doctrina nacional, las normas y la práctica del control parlamentario mantienen rezagos del control sanción, de naturaleza jurídica, que convierte en incompatible la investigación parlamentaria con la investigación judicial cuando coinciden en el objeto y en tiempo. Es común y preocupante escuchar que un asunto sometido al fuero fiscal o jurisdiccional no puede ser investigado por el Parlamento.

Necesitamos adscribir totalmente la teoría, las normas y la práctica del control parlamentario a los postulados del control de naturaleza política que retira la sanción como condición necesaria u obligatoria y lo convierte en un ejercicio de desgaste político con efectos mediatos. De esta manera ambas serán compatibles al quedar delimitada su finalidad: depurar responsabilidades políticas en un caso y determinar la responsabilidad penal en el otro.

### **3. Necesitamos abandonar totalmente el control de mayorías.**

Los instrumentos de control parlamentario tienen que adecuarse al control de minorías, la censura debe aprobarse con una votación mayor al 40% del número legal de miembros del congreso y el número de votos exigidos para la comparecencia de ministros debe uniformarse con los que se necesitan para la interpelación. Los rezagos del control de mayorías ocasionan problemas prácticos que laceran su contenido y aumentan las incoherencias en nuestro ordenamiento constitucional y parlamentario.

### **4. Modificación de la Constitución Política del Perú y del Reglamento del Congreso de la República para regular en forma adecuada el control parlamentario.**

La función de control parlamentario no tiene una regulación adecuada en la norma constitucional, ni en la norma reglamentaria. La primera debe contar con un capítulo expreso que defina dicha función y agrupe a los instrumentos de control otorgándole orden lógico; por su parte, el Reglamento del Congreso debe desarrollar apropiadamente dicha función, así como los instrumentos típicos y atípicos mediante los cuales esta se desarrolla.

Adosamos como apéndices propuestas de modificación de la Constitución y del Reglamento del Congreso.



## **5. Crear mecanismos o mejorar los existentes para acceder a información relevante y oportuna sobre la acción o actividad del Gobierno.**

La norma prevé varios mecanismos que permiten acceder a información para el ejercicio del control parlamentario: comparecencia de ministros, interpelación y el pedido de información.

El pedido de información es el instrumento clásico al que recurren los parlamentos para pedir información al Gobierno, pero su eficacia ha decaído notablemente. Conviene modificar el Reglamento del Congreso para desburocratizar su trámite, reducir el plazo de respuesta que actualmente supera los treinta días hábiles, entre cuarenta y cinco y sesenta días naturales, y establecer sanciones severas contra los funcionarios que no cumplan con atender dichos pedidos. La vacancia o destitución del cargo ayudarían bastante.

Sin perjuicio de lo antes señalado proponemos incorporar la «visita de control», como nuevo instrumento, que debiera operar fundamentalmente ante la falta de atención del pedido. Si la información no llega, hay que salir en busca de ella.

## **6. Es necesario establecer una adecuada relación de cooperación entre el parlamento y los medios de comunicación colectiva en torno a la función de control.**

Actualmente los medios de comunicación colectiva acceden con suma facilidad a información sobre actos «irregulares» o «inmorales» cometidos por funcionarios de la administración gubernamental e inmediatamente lo difunden, obligando a incorporar dichos asuntos en la agenda de control parlamentario. Es necesario establecer una relación de cooperación mutua, dado que en la preservación del buen gobierno, de la moral pública y del adecuado uso de los recursos públicos, ambos son aliados estratégicos.

APÉNDICE 1

PROPUESTA DE MODIFICACIÓN CONSTITUCIONAL PARA REGULAR EL  
CONTROL PARLAMENTARIO

TÍTULO IV  
DE LA ESTRUCTURA DEL ESTADO

CAPÍTULO I  
EL PARLAMENTO

[...]

SUBCAPÍTULO I  
FUNCIÓN DE REPRESENTACIÓN

[...]

SUBCAPÍTULO II  
FUNCIÓN LEGISLATIVA

[...]

SUBCAPÍTULO III  
FUNCIÓN DE CONTROL PARLAMENTARIO

**Artículo X.**

El Congreso controla la acción o actividad de la administración gubernamental, así como de las entidades y demás organismos públicos. El control es de naturaleza política y se desarrolla mediante instrumentos típicos y atípicos.

**Artículo X.**

Dentro de los treinta días de haber asumido sus funciones, el Presidente del Consejo concurre al Congreso, en compañía de los demás ministros, para exponer y debatir la política general del Gobierno y las principales medidas que requiere su gestión. Plantea al efecto cuestión de confianza.

Si el Congreso no está reunido, el Presidente de la República convoca a legislatura extraordinaria.

**Artículo X.**

Es obligatoria la concurrencia del Consejo de Ministros, o de cualquiera de los ministros, cuando el Congreso los llama para interpelarlos.

La interpelación se formula por escrito. Para su admisión y aprobación se requiere el voto del tercio del número de representantes hábiles; la votación se efectúa indefectiblemente en la siguiente sesión.

El Congreso señala día y hora para que los ministros contesten la interpelación. Esta no puede realizarse ni votarse antes del tercer día de su admisión ni después del décimo.

**Artículo X.**

El Congreso hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros, o de los ministros por separado, mediante la censura o el rechazo de la solicitud de confianza política a que se refiere el artículo siguiente.

La moción de censura contra el Consejo de Ministros, o contra cualquiera de los ministros, debe ser presentada por no menos del tercio del número legal de congresistas. Se debate y vota entre el cuarto y el décimo día natural después de su presentación. Su aprobación requiere del voto de más del cuarenta por ciento del número legal de congresistas.

El Consejo de Ministros, o el ministro censurado, deben renunciar.

El Presidente de la República acepta la dimisión dentro de las setenta y dos horas siguientes.

La desaprobación de una iniciativa ministerial no obliga al ministro a dimitir, salvo que haya hecho cuestión de confianza de la aprobación.

**Artículo X.**

El Presidente del Consejo de Ministros puede solicitar al Congreso la confianza política a nombre del Consejo. Si la confianza le es rehusada, o si es censurado, o si renuncia o es removido por el Presidente de la República, se produce la crisis total del gabinete.

La confianza política es planteada solo por iniciativa ministerial.

**Artículo X.**

Los congresistas pueden pedir a los Ministros de Estado, o a cualquier entidad u organismo público, la información o los informes que estime necesarios.

El pedido se hace por escrito conforme a las normas establecidas en el Reglamento del Congreso. La falta de respuesta, en el plazo respectivo, constituye causal de vacancia cuando el responsable es una autoridad elegida por voluntad popular, y de destitución en los demás casos.

#### **Artículo X.**

El presidente del Consejo de Ministros o los ministros por separado concurren a las sesiones del Pleno del Congreso o de las comisiones cuando son citados para informar.

#### **Artículo X.**

El Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público. Es obligatorio comparecer, por requerimiento, ante la comisión encargada de tales investigaciones, bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial.

Para el cumplimiento de sus fines, dichas comisiones pueden acceder a cualquier información, en tal virtud pueden disponer 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.

#### **Artículo X.**

El congresista puede realizar visitas de control a las entidades u organismos del Estado con la finalidad de recabar la información cuya solicitud no ha sido atendida en el plazo reglamentario. El Reglamento del Congreso establece el procedimiento respectivo.

**Artículo X.**

Corresponde a la Comisión Permanente acusar ante el Congreso: al Presidente de la República; a los representantes del Congreso; a los Ministros de Estado; a los miembros del Tribunal Constitucional; a los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura; a los vocales de la Corte Suprema; a los fiscales supremos; a los miembros del Jurado Nacional de Elecciones; al Defensor del Pueblo y al Contralor General por infracción de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco años después de que hayan cesado en estas.

**Artículo X.**

Corresponde al Congreso, sin participación de la Comisión Permanente, suspender o no al funcionario acusado o inhabilitarlo para el ejercicio de la función pública hasta por diez años, o destituirlo de su función sin perjuicio de cualquiera otra responsabilidad.

El acusado tiene derecho, en este trámite, a la defensa por sí mismo y con asistencia de abogado ante la Comisión Permanente y ante el Pleno del Congreso.

En caso de resolución acusatoria de contenido penal, el Fiscal de la Nación y el Vocal Supremo Penal proceden conforme a sus atribuciones.

La sentencia absolutoria de la Corte Suprema devuelve al acusado sus derechos políticos.

**Artículo X.**

Corresponde al Congreso efectuar el control de los decretos legislativos, de los decretos de urgencia y de los tratados ejecutivos.



## APÉNDICE 2

# PROPUESTA DE MODIFICACIÓN DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

## Capítulo I

### Disposiciones generales

#### 1. EL CONGRESO, DEFINICIÓN Y FUNCIONES

##### Artículo X. Definición y funciones

El Congreso de la República del Perú es el órgano representativo de la nación, tiene a su cargo las funciones de representación, legislativa, de control parlamentario y demás establecidas en la Constitución y el presente Reglamento.

##### Artículo X. Función de representación política

[...]

##### Artículo 3. Función legislativa

[...]

##### Artículo 4. Función de control parlamentario

Mediante la función de control el Congreso controla la acción o actividad de la administración gubernamental, así como de las entidades y demás organismos públicos. Es de naturaleza política y se desarrolla mediante los instrumentos típicos o atípicos.



## Capítulo...

### Función de representación política

[...]

## Capítulo x

### Función legislativa

[...]

## Capitulo x

### Función de control parlamentario

#### 1. ASPECTOS GENERALES

##### Artículo ... Moción de orden

La moción de orden es la proposición parlamentaria que permite promover los instrumentos de control u otros asuntos no legislativos. Es de tres clases: moción de control, moción de pronunciamiento y moción de saludo.

##### Artículo ... Moción de control

La moción de control es la proposición mediante la cual se promueven los instrumentos de control parlamentario, con excepción de los previstos en los incisos a), f) y g) del artículo X.

##### Artículo ... Moción de pronunciamiento

La moción de pronunciamiento es la proposición mediante la cual se solicita a la representación nacional la adopción de acuerdos de interés para el

Congreso o el país. Mediante esta moción también se propone la censura a los miembros de la Mesa Directiva del Congreso.

### **Artículo ... Moción de saludo**

La moción de saludo es la proposición mediante la cual se transmite el saludo de la representación nacional a entidades públicas y privadas o personas cuya labor o trayectoria es destacada. Se da cuenta al Consejo Directivo y se tramita a través de una vicepresidencia, salvo casos excepcionales a criterio del Presidente del Congreso.

### **Artículo ... Fundamentación y admisión a debate de la moción de orden**

Antes de votar la admisión a debate de la moción de orden se escucha la fundamentación de su autor y de un congresista en representación de los grupos parlamentarios que se oponen a la misma, por espacio de cinco minutos. El presidente puede, en forma excepcional, disponer que se pase directamente al voto. La admisión a debate requiere el voto favorable de la mayoría de los congresistas presentes, salvo disposición distinta del presente Reglamento.

## **2. INSTRUMENTOS DE CONTROL PARLAMENTARIO**

### **Artículo ... Definición**

Los instrumentos de control parlamentario son los mecanismos o procedimientos utilizados por el Congreso para controlar a la administración gubernamental y a las demás entidades y organismos públicos.

Los instrumentos de control típicos son aquellos establecidos en el presente Reglamento.

Los instrumentos de control atípicos son aquellos que se desprenden de la actividad parlamentaria.

### **Artículo ... Instrumentos típicos de control parlamentario**

Los instrumentos típicos de control parlamentario son:

- a) La Investidura
- b) La confianza política
- c) La interpelación
- d) La comparecencia de ministros
- e) La censura
- f) El pedido de información
- g) La visita de control
- h) La comisión de investigación
- i) El retiro de la inmunidad
- j) El antejuicio político
- k) El juicio político
- l) La vacancia del Presidente de la República

#### **2.1 LA INVESTIDURA**

##### **Artículo ... Definición y oportunidad de la investidura del Consejo de Ministros**

Es el instrumento mediante el cual el Congreso habilita políticamente al Consejo de Ministros para desarrollar la política general del Gobierno.

El presidente del Consejo de Ministros, acompañado por los demás ministros, concurre dentro de los treinta días de asumir sus funciones ante el Pleno del Congreso para exponer y debatir la política general del Gobierno y las principales medidas que requiere su gestión.

Si el Congreso se encuentra en receso el Presidente de la República convoca de inmediato a legislatura extraordinaria.

### **Artículo ... Exposición y debate de la política general del Gobierno**

Antes del inicio de la exposición del presidente del Consejo de Ministros y de los ministros, el Presidente del Congreso dispone la entrega de la versión completa de dichas exposiciones a los congresistas.

El tiempo para la exposición y el debate respectivo lo aprueba la Junta de Portavoces.

### **Artículo ... Obligación de solicitar la confianza política**

En la sesión de investidura, el presidente del Consejo de Ministros solicita la confianza política del Congreso. Esta solicitud se vota en la misma sesión o en la siguiente según lo acuerde el Consejo Directivo o, en el acto, el Pleno del Congreso. El resultado de la votación se comunica al Presidente de la República.

### **Artículo ... Efectos del retiro o negación de confianza**

Si la confianza es negada el Presidente del Consejo de Ministros y los ministros renuncian de inmediato, el Presidente de la República acepta la renuncia y nombra a los reemplazantes.

## **2.2 LA CONFIANZA POLÍTICA**

### **Artículo ... Definición e iniciativa**

Es el pronunciamiento de la cámara mediante el cual se otorga o retira la confianza política a los miembros del gabinete ministerial.

La confianza política se debate y vota, solo a iniciativa del presidente del Consejo de Ministros o de cualquier ministro, en sesión del Pleno del Congreso. La solicitud de confianza no se puede plantear por los congresistas.

#### **Artículo ... Debate y votación**

La solicitud de confianza política se debate y vota en la misma sesión en que es formulada o en la siguiente, según lo acuerde el Consejo Directivo o, en el acto, el Pleno del Congreso.

El otorgamiento o retiro de la confianza requiere el voto de más de la mitad del número de congresistas presentes en la sesión.

La solicitud de confianza se plantea en forma obligatoria en la sesión de investidura del Consejo de Ministros.

### **2.3 INTERPELACION**

#### **Artículo ... Definición**

Es el instrumento que permite formular preguntas por escrito al presidente del Consejo de Ministros o a los ministros por separado, sobre la actividad o conducta política del Gobierno. Las preguntas deben ser respondidas ante el Pleno del Congreso en la oportunidad que este disponga.

#### **Artículo ... Requisitos para promover la interpelación**

La interpelación se promueve mediante moción de control suscrita por uno o más congresistas. Se presenta con el respectivo pliego de preguntas.

#### **Artículo ... Obligación de asistir y responder el pliego de preguntas**

El ministro o ministros están obligados a concurrir cuando son citados para interpelarlos y a responder el respectivo pliego de preguntas.

### **Artículo ... Trámite de la interpelación**

La admisión a debate y aprobación de la moción de interpelación requiere el voto de por lo menos un tercio de congresistas hábiles. La votación se realiza indefectiblemente en la siguiente sesión a aquella en que se dio cuenta.

Aprobada la moción, en la misma sesión se acuerda día y hora para que los ministros contesten el pliego interrogatorio. Para tal efecto son citados con la debida anticipación, adjuntándose el pliego interrogatorio antes referido.

La interpelación no puede realizarse antes del tercer día siguiente a la admisión ni después del décimo. Si es necesario se cita a una sesión especial.

## **2.4 COMPARECENCIA DE LOS MINISTROS**

### **Artículo ... Definición**

Es el instrumento mediante el cual se cita a los ministros para que comparezcan ante el Pleno del Congreso, de la Comisión Permanente o de las comisiones para informar sobre asuntos de importancia para el país y la representación nacional.

### **Artículo ... Requisitos para solicitar la comparecencia de ministros**

La comparecencia de los ministros ante el Pleno del Congreso o ante la Comisión Permanente se propone mediante moción de control suscrita por uno o más congresistas.

La comparecencia ante las comisiones se efectúa por acuerdo de los miembros de la comisión respectiva.

En ambos casos los ministros son comunicados mediante oficio suscrito por el Presidente del Congreso o de la comisión, con indicación del día y hora acordados, así como el asunto que motiva la comparecencia. Las comisiones comunican a los ministros mediante el Presidente, informando a la Mesa Directiva del Congreso.

#### **Artículo ... Trámite del pedido de comparecencia de ministros**

La moción de control para la comparecencia de ministros sigue el trámite de las mociones de orden. Para su admisión a debate y aprobación se requiere el voto de por lo menos el tercio de congresistas hábiles.

## **2.5 LA CENSURA**

#### **Artículo ... Definición**

Es el instrumento mediante el cual el Congreso de la República hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros o de los ministros por separado.

#### **Artículo ... Oportunidad para proponer la censura**

La censura contra los ministros se propone luego de: la interpelación, la comparecencia ante el Pleno del Congreso o de las comisiones, la negativa a concurrir cuando son citados por el Pleno del Congreso o de las comisiones, el

debate en que intervengan por su propia voluntad y por ofensa contra el Congreso o sus miembros.

Las faltas reglamentarias o errores de forma cometidos por los ministros de Estado durante su participación en las sesiones del Pleno, de la Comisión Permanente o de las comisiones no dan lugar a censura.

#### **Artículo ... Requisitos para proponer la censura**

La moción de censura se presenta por no menos del tercio de congresistas hábiles cumpliendo los requisitos establecidos para la moción de control.

#### **Artículo ... Debate y votación de la censura**

La moción de censura se debate y vota entre el cuarto y el décimo día natural después de su presentación. Su aprobación requiere del voto de más del cuarenta por ciento del número legal de congresistas.

#### **Artículo ... Efectos de la censura**

El Consejo de Ministros o los ministros censurados deben renunciar, el Presidente de la República acepta la renuncia dentro de las setenta y dos horas de aprobada la censura. La censura contra el presidente del Consejo de Ministros produce la crisis total del Gabinete Ministerial y la consecuente renuncia de todos sus integrantes.



## 2.6 PEDIDO DE INFORMACIÓN

### **Artículo ... Definición**

Es el instrumento que faculta pedir a las entidades y organismos del Estado la información o los informes que el congresista considere necesarios para el ejercicio de su función. Esta atribución no autoriza a solicitar información sobre procesos judiciales en trámite, salvo que medie denuncia sobre retardo o denegatoria en la administración de justicia o sobre actos de corrupción, en cuyo caso la solicitud se dirige al presidente del Poder Judicial.

### **Artículo ... Requisitos y trámite del pedido de información**

El pedido se realiza por escrito con indicación clara y precisa sobre el informe o la información requerida. El congresista debe remitir obligatoriamente copia del oficio a la Mesa Directiva del Congreso.

Este instrumento no autoriza la petición de privilegios o favores en beneficio personal, de amigos o parientes por consanguinidad o afinidad.

### **Artículo ... Plazo para atender el pedido de información**

El plazo para atender el pedido de información es de siete días hábiles, prorrogables por tres días hábiles cuando la información o el informe son complejos. La prórroga es automática y solo requiere la comunicación dentro del plazo ordinario al autor del pedido, en ningún caso el plazo total debe sobrepasar los diez días hábiles consecutivos.

En el oficio se debe indicar las responsabilidades que genera la falta de atención conforme lo dispone el artículo siguiente.

### **Artículo ... Falta de atención al pedido de información**

Transcurrido el plazo previsto en el artículo anterior sin que se atienda el pedido de información, el titular de la entidad u organismo público responsable<sup>40</sup> será destituido del cargo, sin perjuicio de ser denunciado por delito de desobediencia y resistencia a la autoridad, previsto y penado por el artículo 377 del Código Penal.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo precedente, el congresista puede realizar una visita de control conforme a las reglas establecidas en el presente reglamento.

### **Artículo ... Publicación de los pedidos de información**

Mensualmente se publica, a través de una vicepresidencia, los ministerios, entidades u organismos del Estado que incumplan con atender el pedido de información.

## **2.7 VISITA DE CONTROL**

### **Artículo ... Definición**

Es el instrumento de control que faculta al congresista o presidente de comisión a visitar las entidades u organismos del Estado con la finalidad de recabar la información cuya solicitud no ha sido atendida en el plazo reglamentario.

---

<sup>40</sup>Tratándose de funcionarios o autoridades elegidas por voluntad popular, el órgano competente declara la vacancia en el cargo, para lo cual se debe modificar las leyes respectivas.

### **Artículo ... Oportunidad para realizar la visita de control**

La visita de control se realiza vencido el plazo para la atención del pedido de información, en día laborable y en horario de oficina.

La visita de control puede ser inopinada, la misma que se realiza en día laborable y en horario de oficina, pero no se sujeta a los requisitos ni origina las responsabilidades señaladas en el presente Reglamento.

### **Artículo ... Requisitos para la visita de control**

El congresista o presidente de comisión notifica con cuarenta y ocho horas de anticipación al titular de la entidad u organismo estatal que pretende visitar para que designe al funcionario que atenderá la visita, en caso no pueda hacerlo en forma personal, facilite copia de los documentos que el congresista requiera y firme el acta respectiva.

La notificación debe ser escrita y contar con la certificación del vocero del grupo al que pertenece el congresista que realizará la visita. Cada grupo parlamentario puede efectuar solo cuatro visitas al mes a una determinada entidad u organismo estatal.

### **Artículo ... Acta de visita de control**

El acta de visita es el documento en el que consta el desarrollo de la misma o la imposibilidad de su realización. Es suscrita por el congresista visitante y por el titular de la entidad u organismo visitado o por el funcionario designado para dicho fin.

### **Artículo ... Responsabilidad por impedimento o perturbación de la visita de control**

En caso se impida o perturbe la visita de control el congresista puede promover los instrumentos de control para hacer efectiva la responsabilidad política o funcional del titular de la entidad u organismo público, sin perjuicio de formular la correspondiente denuncia penal por la comisión del delito de desobediencia y resistencia a la autoridad.

## **2.8 COMISIÓN PARLAMENTARIA DE INVESTIGACIÓN**

### **Artículo ... Definición**

La comisión parlamentaria de investigación es el órgano temporal creado por el Pleno del Congreso y dotado de facultades especiales para investigar un asunto de interés público en un plazo determinado. Lo integran entre tres y siete miembros, preferentemente representantes de los grupos minoritarios de oposición.

Al concluir su labor formula recomendaciones orientadas a corregir la acción o actividad del Gobierno, las políticas de Estado o las normas vigentes. También pueden identificar indicios de la comisión de actos administrativos irregulares o actos delictivos.

### **Artículo ... Formación de la comisión de investigación**

La propuesta para la creación de la comisión de investigación se realiza mediante moción de control suscrita por uno o más congresistas, la que indica en forma clara y precisa el objeto de investigación, así como el plazo necesario.

Su admisión a debate y aprobación requiere el voto favorable del 35% de los miembros hábiles del Congreso. Sus integrantes son designados por el Pleno del Congreso y deben pertenecer preferentemente a los grupos minoritarios de

oposición, lo cual no impide que en su conformación se apliquen los principios de pluralidad y proporcionalidad.

### **Artículo ... Facultades especiales coercitivas de la comisión de investigación**

La comisión de investigación puede solicitar al Juez Especializado en lo Penal:

a) La conducción por la fuerza pública, cuando el citado no comparece en la primera fecha para rendir su declaración o se resiste a exhibir o hacer entrega de los documentos que tiene en su poder.

b) Dictar orden de captura a fin de hacer efectivo el apercibimiento de la comisión, cuando el citado no comparece en la segunda fecha para rendir su declaración.

Producida la captura se pone al requerido a disposición del Juez Penal de turno, quien comunica de inmediato al presidente de la Comisión para que, bajo responsabilidad, en un plazo no mayor a veinticuatro horas realice la sesión para recibir la correspondiente declaración.

c) Autorización para el allanamiento de domicilios y locales, cuando sea necesario incautar libros, archivos, documentos o registros que guarden relación con el objeto de la investigación.

Tratándose de la facultad prevista en el literal a) el juez accederá por el mérito de la solicitud. En el caso de las facultades previstas en los literales b) y c) el juez accederá a la solicitud, previa evaluación de los argumentos de la comisión.

### **Artículo ... Facultades especiales dispositivas de la comisión de investigación**

La comisión de investigación puede disponer el levantamiento del secreto bancario y de la reserva tributaria de los investigados y personas vinculadas con ellos, con arreglo a las normas que regulan la materia.

El acuerdo que dispone el levantamiento del secreto bancario se comunica a la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, en el caso de la reserva tributaria se comunica a la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria. En ambos casos, al oficio se adjunta copia certificada del documento en donde conste la formación de la comisión y el acuerdo adoptado por la comisión de investigación.

Recibida la comunicación las entidades referidas proceden a remitir la información solicitada en un plazo de cuarenta y ocho horas, la negativa configura la comisión del delito de desobediencia y resistencia a la autoridad.

La información protegida constitucionalmente no puede divulgarse salvo cuando fuera estrictamente necesario comentarla durante el debate del informe de la comisión ante el Pleno del Congreso.

### **Artículo ... Objeto y plazo de investigación**

El objeto de la investigación lo establece el Pleno del Congreso, no puede ser modificado por la comisión.

El plazo de investigación lo fija el Pleno del Congreso. Puede solicitarse prórroga con la presentación de un informe preliminar dentro del plazo ordinario, la aprobación requiere el voto del 35% de los miembros hábiles del

Congreso. Ningún plazo puede exceder a la duración del período parlamentario.

Las facultades, actividades y plazos de las comisiones investigadoras no se suspenden durante el receso parlamentario.

### **Artículo ... Obligación de comparecer ante la comisión de investigación**

Las autoridades, funcionarios, servidores y las personas citadas por la comisión de investigación están obligados a comparecer ante ella, así como a proporcionar la información y documentos que se les requiera.

Tratándose de personas jurídicas la notificación se dirige a su representante legal.

### **Artículo ... Requisitos de la notificación para comparecer ante la comisión de investigación**

La notificación para comparecer ante la comisión de investigación debe indicar en forma clara y precisa: el lugar, día y hora para la comparecencia, con una anticipación no menor de setenta y dos horas; el asunto que motiva la comparecencia; la condición de investigado o citado, la indicación expresa que puede asistir en compañía del abogado de su elección; el derecho a presentar, dentro del plazo de investigación, los escritos y documentos que considere necesarios. También se debe indicar la facultad especial coercitiva o dispositiva que se aplicará en caso de inconcurrencia.

Cuando la persona llamada a comparecer se encuentra fuera de la ciudad de Lima o del país, le asiste el derecho al reembolso de pasajes y viáticos por cuenta del Congreso. En todo caso, los miembros de la comisión pueden trasladarse al lugar donde se encuentra la persona para recibir su declaración.

### **Artículo ... Requisitos de la notificación para exhibir o presentar documentos a la comisión de investigación**

La notificación para exhibir o presentar documentos, archivos o registros ante la comisión de investigación debe indicar en forma clara y precisa: el lugar, día y hora para la exhibición o presentación; la forma de presentación o exhibición; el plazo, con una anticipación no menor a tres días hábiles; y la indicación de la facultad especial coercitiva o dispositiva que se aplicará en caso de incumplimiento.

### **Artículo ... Derechos de las personas comprendidas o citadas en una investigación**

Durante la investigación parlamentaria se debe respetar el derecho al honor y a la intimidad, a mantener en reserva el secreto profesional y al debido procedimiento parlamentario.

No puede integrar la comisión de investigación el congresista que haya suscrito la moción de control solicitando su creación, aunque esta no sea la que origine dicha creación.

### **Artículo ... Reglas generales para el funcionamiento de la comisión de investigación**

La elección de la mesa directiva e instalación se realiza de acuerdo a las reglas aplicables a las comisiones ordinarias.

El quórum para sesionar y adoptar acuerdos válidos es más de la mitad de sus miembros.



Las sesiones de la comisión de investigación son públicas. La reserva de las sesiones se acuerda con el voto de más de la mitad de sus miembros, cuando el asunto a tratar afecte o ponga en riesgo:

- 1) La dignidad, el honor e intimidad de los investigados o de sus familiares.
- 2) La seguridad de los comparecientes.
- 2) El derecho a la reserva tributaria y al secreto bancario de los investigados.
- 3) La seguridad nacional.

### **Artículo... Procedimiento de investigación**

El procedimiento de investigación se sujeta a las siguientes reglas:

X.1 Instalada la comisión, esta aprueba, a propuesta del Presidente, un Plan de Trabajo que permita cumplir con el objeto de la investigación en el plazo otorgado por el Pleno del Congreso.

X.2 La comisión cita al investigado o investigados y a las personas que corresponda para recibir su declaración en sesión convocada conforme a las normas establecidas en el presente Reglamento. Asimismo, solicita los documentos, archivos o registros necesarios y dispone la realización de las diligencias necesarias que permitan cumplir el objeto de la investigación.

X.3 Dentro del plazo otorgado la comisión de investigación aprueba un informe final que contiene como mínimo: descripción del objeto de investigación, con indicación clara de los hechos investigados; descripción de las declaraciones y diligencias realizadas, con indicación clara de las fechas de notificación a los citados para comparecer, para entregar o exhibir los documentos requeridos; análisis de los hechos investigados; conclusiones; y recomendaciones.

X.4 Cuando de la investigación aparezcan indicios sobre la comisión de delito el informe debe señalar en forma clara y precisa dichos indicios, con indicación

de las personas que presuntamente habrían participado en ellos. No se puede incluir en este extremo a personas que no han sido citadas a declarar.

X.5 Presentado el informe, el Pleno del Congreso lo debate y vota. Si como resultado del debate aparecen hechos o pruebas nuevas, el Pleno puede devolver el informe a la comisión y acordar un nuevo plazo o nombrar una nueva comisión.

X.6 Si el informe es aprobado se remite todo lo actuado al Ministerio Público para que proceda conforme a sus atribuciones. Si es desaprobado se remite al archivo.

X.6 Tratándose de delitos de función cuyos presuntos partícipes fueran funcionarios públicos comprendidos en el artículo 99 de la Constitución Política, el presidente de la comisión debe formular, en caso corresponda, la denuncia constitucional respectiva.

#### **Artículo ... Comisión ordinaria con facultades de comisión de investigación**

La comisión ordinaria que obtiene, por acuerdo del Pleno del Congreso, facultades de comisión de investigación realiza su labor conforme a las normas establecidas en el presente capítulo. La solicitud requiere acuerdo de la comisión, su aprobación se efectúa con el voto favorable del 35% de los miembros hábiles del Congreso.

Las facultades otorgadas recaen sobre la comisión ordinaria, no pueden delegarse a grupos de trabajo formados en su seno.

**(Siguen instrumentos).**

## BIBLIOGRAFÍA

Adorno, T. y Horkheimer, M.

1981 «La industria de la cultura. Ilustración como engaño de las masas». En: *Sociedad y comunicación de masas*. Curran et al. México: Fondo de Cultura Económica.

Aguar de Luque, Luis

1997 «La problemática del control en la actualidad». En *El Parlamento a debate*. Manuel Ramírez (editor). Madrid: Trotta-Fundación Centro de Estudios Políticos y Constitucionales Lucas Mallada.

Alba Navarro, Manuel

1994 «El Senado». En *Democracia representativa y parlamentarismo. Alemania, España, Gran Bretaña e Italia*. Antonio López Pina (director de la edición). Madrid: Secretaría General del Senado.

Alonso de Antonio, Ángel Luis

1989 «El control parlamentario de la política exterior en la Constitución Española de 1978». En *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense. Diez años de desarrollo constitucional. Estudios en homenaje al Profesor Don Luis Sánchez Agesta*. N<sup>o</sup>.15 Madrid: Universidad Complutense de Madrid.

Aragón, Manuel

2002 *Constitución, Democracia y Control*. México: Serie Doctrina Jurídica, Núm. 88. UNAM. Instituto de investigaciones jurídicas.

Arévalo Gutiérrez, Alfonso,

1995 "Las comisiones de investigación de las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 43, año 15.

Arce Janáriz, Alberto A.

1995 «La organización del control parlamentario en las Asambleas de las Comunidades Autónomas». En *Revista Jurídica de Asturias*, N° 19..

Astarloa Huarte-Mendicoa, Ignacio y Caveró Gómez, Manuel

1998 Cuestiones resueltas y cuestiones pendientes en el régimen jurídico de las comisiones de investigación", *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 1, UNED, primer semestre de 1998

Álvarez Icaza, Emilio

2009 *El rol de los medios de comunicación en la lucha contra la corrupción. Una perspectiva desde la sociedad civil*. Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Azurmendi, Ana

1997 *Derecho de la Información*. Guía jurídica para profesionales de la comunicación. Pamplona: EUNSA.

Barros, C.

1996 *Medios de comunicación en Argentina: de espectadores a protagonistas del cambio*. Buenos Aires: Contribuciones.

Berlín Valenzuela, Francisco (coordinador)

1998 *Diccionario universal de términos parlamentarios*. México: Cámara de diputados del h. congreso de la unión.

Bourdieu, Pierre

1997 *Sobre la Televisión*. México: Editorial Anagrama S.A.

Campos Ramos, Milagros

2008 *Los Grupos parlamentarios*. Tesis para optar por el grado de magíster en Ciencia Política. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

Castells, Manuel

2002 *El Estado del bienestar y la sociedad de la información. El modelo finlandés*. (En colaboración con P. Himanen.) Madrid: Alianza Editorial.

2003 *Guerra y Paz en el siglo XXI. Una perspectiva europea*. (En colaboración con N. Serra.) Barcelona: Tusquets.

2006 *La Sociedad Red*. Madrid: Alianza Editorial

2009 *Comunicación y Poder*. Madrid: Alianza Editorial.

Caro Coria, Dino Carlos

2001 *Las libertades de expresión e información y el rol de los medios de comunicación en el derecho peruano*. Lima: Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano. Número 2001.

Cendejas Jáuregui, Mariana

2008 *Evolución histórica del derecho a la información*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Cervantes Gómez, Juan Carlos

2012 *Derecho Parlamentario. Organización y funcionamiento del congreso*. México: Cámara de diputados.

Coase, Ronald

2010 *El mercado de los bienes y el mercado de las ideas*. México. Reproducido de The American Economic Review, Vol. 64 N° 2 (1974).Recuperado en Eumet net

Cossío, José Ramón.

2001 *Cambio social y cambio jurídico*. Porrúa. México 2001

Congreso de la República

2011 *Manual de Técnica Legislativa*. Lima: Fondo Editorial del Congreso de la Republica. Primera Edición.

Corte IDH.

1985 La Colegiación Obligatoria de Periodistas, Opinión Consultiva OC-5/85

Dahl, Robert A.

1992 *La democracia y sus críticos*. Ediciones Paidós. Barcelona-Buenos Aires-México.

Deutsch, Karl W.

1985 *Los nervios del gobierno: modelos de comunicación y control político*. . Buenos Aires Editorial Paidós.

De Morogás, Miguel

1985 *Sociología de la comunicación de masas*. Barcelona. Editorial Gustavo Gilli. 3ra. Edición.

Del Castillo, Pilary Daniel Zovatto (Editores)

1998 *La financiación de la política en Iberoamérica*. San José de Costa Rica: IIDH-CAPEL.

Escobar de la Serna, Luis

2000 *Principios del derecho de la información*. Madrid: Dykinson, S.L-Libros.

Escobar Salinas, Celso

2009 La moción de censura constructiva y su viabilidad en el sistema político español. Madrid. México UNAM.

Fayt Carlos S

1985 *Derecho Político*. Buenos Aires: Editorial De Palma.

Flachsland, Cecilia

2003 *Pierre Bourdieu y el capital simbólico*. Madrid: Campo de Ideas.

Ferrero Rebagliati, Raúl

2000 *Ciencia Política. Teoría del Estado y Derecho Constitucional General y Comparado*. Lima: Editora Jurídica Grijley.

García-Pelayo, Manuel

1987 *Derecho Constitucional Comparado*. Madrid: Alianza Editorial.

Garrorena Morales, Ángel

1995 *Enciclopedia Jurídica Básica Volumen IV. Voz Reglamento. Parlamentario*. España: Editorial Civitas.

González-Trevijano Sánchez, Pedro José

2001 «De nuevo sobre el control parlamentario: Una propuesta de teoría general». En: Luis María López Guerra (coordinador). *Estudios de Derecho Constitucional: homenaje al profesor D. Joaquín García Morillo*.

Hall, Stuart.

1981 «La cultura, los medios de comunicación y el efecto ideológico». En: Curran y otros. *Sociedad y comunicación de masas*. México: Fondo de Cultura Económica.

Huerta, Luis A.

2012 *Libertad de Expresión: fundamentos y límites a su ejercicio*. Lima: Palestra.

Karl, Loewenstein

1986 *Teoría de la constitución*, Madrid. Editorial Ariel.

Landa Arroyo, César y Velazco Lazada, Ana

1994 *Constitución Política del Perú 1993*. Lima: Sumillas. Índice analítico, Perú, Pontificia Universidad Católica del Perú.

2003a *Control Parlamentario Mecanismos de Coordinación entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo*. Lima: Universidad del Estado de Nueva York USAID – PERU.

2003b *Tribunal Constitucional y Estado democrático (2<sup>da</sup>. edición corregida y aumentada)*. Lima: Palestra Editores.

2008 *El control parlamentario en la constitución política del Perú de 1993: balance y perspectiva*. Editorial Dykinson.

Lazarfeld, P. y Merton, R.

1982 «Comunicación de masas, gustos populares y acción social organizada». En: Moragas, M de (ed). *Sociología de la comunicación de masas*. Barcelona: G. Gilli.

López Aguilar, Juan F.

1988 *La oposición parlamentaria y el orden constitucional*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.



1991 *Minoría y oposición en el parlamentarismo. Una aproximación comparativa*. Madrid: Congreso de los Diputados.

López Garrido, Diego,

2000 *Nuevo Derecho Constitucional Comparado*. Valencia, Editorial Tirant lo Blanch.

López Guerra, Luis

1997 «El titular del control parlamentario». En: AA.VV., *Problemas actuales del control parlamentario, VI Jornadas de Derecho Parlamentario*. Madrid: Congreso de los Diputados.

Llobet, Liliana

2006 *¿La función social del periodismo o periodismo social?*. Buenos Aires Universidad Nacional Rio Cuarto.

Martínez Vásquez, Francisco

2008 *El control parlamentario de los conflictos de intereses*. Madrid.

Martínez, A.

1999 *Manual para la investigación periodística en Colombia*. Monografía de pregrado: Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano.

Mirkine-Guetzévich, Boris

1934 *Modernas tendencias del Derecho Constitucional*. (Traducción de Sabino Álvarez Gendin.) Madrid: Reus.

Montero Gilbert, José y García Morillo, Joaquín.

1984 *El Control parlamentario*. Madrid: Tecnos.

Mora Donatto, Cecilia

1998 Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político, Cámara de Diputados LVII Legislatura-UNAM, México,

2008 *Instrumentos constitucionales para el control parlamentario*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Monzón, Cándido

1996 *Opinión Pública, comunicación y Política*. Madrid.

Owen, Fiss

1999 *La ironía de la libertad de expresión*. México: Editorial Gedisa.

Paniagua Soto, Juan Luis

1986 *El sistema de Comisiones en el Parlamento Español*, Revista de la facultad de Derecho Universidad Complutense, Madrid.

Pareja Paz-Soldán, José

1954 *Las Constituciones del Perú*. Madrid: Ediciones Cultura Hispánica.

Pease García, Henry

2003 *La Autocracia fujimorista. Del Estado intervencionista al Estado mafioso*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Fondo de Cultura Económica, Lima.

2006 *Por los pasos perdidos: el Parlamento peruano entre el 2000 y el 2006*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.

Pedroza De la Llave, Susana

1996 *El Control de Gobierno: Función del poder legislativo*. México: Instituto Nacional De Administración Pública.

Pizzorusso, Alessandro

1988 *Lecciones de Derecho Constitucional*. (Traducción de Javier Jiménez Campo.) Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Przeworski, Adam

2008 *Democracia y mercado. Reformas políticas y económicas en la Europa del Este y América Latina*. Traducción de Mireia Bofill Abelló. Cambridge University Press.

Ramírez, Víctor

1996 *Opinión pública y democracia*. Cuadernos de CAPEL No. 40, IIDH, Costa Rica.

Razquin Lizarraga, Martín

2006 *El control parlamentario del gobierno en España*. Jornadas organizadas por la AELPA junto con el Senado de Chile en la sede del Senado en Valparaíso el día 22 de abril de 2006.

Rubio Correa, Marcial

1991 *El sistema Jurídico: Introducción al Derecho*. Lima: Fondo Editorial PUCP. 5º Edición.

Rubio Llorente, Francisco

1993 «El control parlamentario». En: *La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Rivadeneira, Raúl

1976 *La opinión pública. Análisis, estructura y métodos para su estudio*. México: Trillas.

Rospiglosi, Fernando

2007 *El papel de los medios de comunicación social en el fortalecimiento de una sociedad democrática*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Estudios Básicos de Derechos Humanos, Tomo X.

Saldaña Barrera, Eloy Espinosa

2002 «Aproximaciones y Balance sobre la Efectividad del Control Parlamentario al Gobernante de Turno en el Perú». En: *Lus et Praxis*, Vol.8, N.1. Web: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=19780124>

Sánchez Agesta, Luis

1980 *Curso de Derecho Constitucional Comparado*. Madrid: Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid.

Sánchez Navarro, Ángel

1995 «Control parlamentario y minorías». En: *Revista de Estudios Políticos Nueva Época*, N° 88, abril – junio 1995. España.

Santolalla, Fernando

1987 «La función de control y la ciencia del Derecho Constitucional». En: *Revista de las Cortes generales*, N°.12. Madrid: Congreso de los Diputados.

1990 *Derecho Parlamentario Español*, Madrid, Espasa Calpe.

Soria, Carlos

1986 *Responsabilidad ética y social de los medios: el nuevo modelo de empresa informativa*. Ponencia realizada en las Primeras Jornadas Empresarias de Medios de Comunicación Independientes, organizadas por la Comisión Empresaria de Medios de Comunicación Independientes (CEMCI), Buenos Aires.

Sartori, Giovanni

1998 *Homo Videns. La sociedad teledirigida*. Madrid: Taurus.

Tantaleán A., Javier

2002 *Pirv. Espacio, economía y poder (12000 a.C. - 1572 d.C.)*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.

Torres Muro, Ignacio

1987 *Los órganos de gobierno de las Cámaras Legislativas. Presidente, Mesa y Junta de Portavoces en el Derecho parlamentario español*. Madrid: Congreso de los Diputados.

Valega García, César

1994 «La responsabilidad política del Gobierno en la Constitución de 1993». En: *La Constitución de 1993. Análisis y comentarios*. Perú: Comisión Andina de Juristas.

Veljanovich, Rodolfo Diego

1997 *El derecho a la información y las cláusulas protectoras del ejercicio profesional. La cláusula de conciencia y el secreto profesional del periodista*. Curso de Actualización en Derecho de las Comunicaciones, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales Universidad de Buenos Aires.

Verdú Lucas, Pablo

1982 «Problemas actuales de la institución parlamentaria». En: *Revista de Política Comparada*, N°. IX. España: Universidad Internacional Menéndez Pelayo.

Watson, Richard A.

1989 *Democracia Americana, Logros y Perspectivas*. México: Editorial Limusa.

Weber, Max

1991 *Escritos políticos*. (Edición de Joaquín Abellán.). Madrid: Alianza.

Zaffore, Jorge

1990 *La comunicación masiva*. Buenos Aires: Ed. Depalma.

