

# BOLETÍN

AÑO I, N° 2

DIRECCIÓN DE COMISIONES Y DOCUMENTACIÓN

JUNIO, 2006



## ARS DICTAMINIS ARTE DE DICTAMINAR

---

LAS COMISIONES ORDINARIAS  
Una propuesta para reducir su número  
*Yasmina Sánchez Guerra*

---

PROCESO DE ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL  
Viabilidad de revisión  
*Gianmarco Paz Mendoza*

---

CARÁCTER SECRETO DE LAS COMISIONES INVESTIGADORAS  
Entrevista al doctor Héctor Vargas Haya

---

REPORTE ESTADÍSTICO  
Agosto del 2005 - Abril del 2006  
*Rube Guerrero, Alexis Perea y Patricia Durand*

---

El contenido  
de los Artículos  
es de exclusiva  
responsabilidad  
de sus autores

Coordinador:  
José Oviedo

ARS DICTAMINIS  
Boletín de la  
Dirección de  
Comisiones y  
Documentación

© Congreso de la  
República del Perú  
Plaza Bolívar s/n  
Lima, Perú

[boletindecomisiones@congreso.gob.pe](mailto:boletindecomisiones@congreso.gob.pe)

## PRESENTACIÓN

*La Dirección de Comisiones y Documentación presenta su Boletín ARS DICTAMINIS, correspondiente al segundo trimestre del año en curso. El objetivo de esta publicación es difundir diversas reflexiones sobre temas de actualidad relacionados con el quehacer de las comisiones ordinarias e investigadoras del Congreso.*

*En tal sentido, se presenta un artículo sobre el número de comisiones; otro sobre la posibilidad de revisión de las conclusiones derivadas del proceso de acusación constitucional; y, seguidamente, una entrevista al doctor Héctor Vargas Haya, ex Presidente de la Cámara de Diputados y del Congreso de la República, sobre el carácter reservado de la labor de las comisiones investigadoras.*

*Finalmente, como ya se va haciendo costumbre, se da a conocer el Reporte Estadístico; esta vez, correspondiente al periodo agosto del 2005 - abril del 2006. En él se registran ítemes relacionados tanto con la función legislativa como con la de control y fiscalización.*

*La Dirección de Comisiones y Documentación es consciente de que este segundo número se hace público en una etapa de tránsito político y, por ello mismo, invita a todos sus lectores a cooperar con sus opiniones para facilitar el debate de los temas tratados.*

*Lima, 15 de julio de 2006*

# ARTÍCULOS

## LAS COMISIONES ORDINARIAS

### Una propuesta para reducir su número

*Yasmina Sánchez Guerra*  
Secretaría Técnica de Comisiones Ordinarias

#### SUMARIO

- I. Finalidad.— II. El número de comisiones ordinarias.**  
**III. Características del quehacer en las comisiones ordinarias.**  
**IV. Conclusiones.— V. Propuesta.— VI. Bibliografía básica.**

#### **I. Finalidad**

El número y conformación de las comisiones ordinarias no solo obedecen a un criterio aritmético, sino también a la división del trabajo, establecida tanto en función de las especialidades de sus miembros, sus capacidades y destrezas, como de la pluralidad y proporcionalidad de los grupos parlamentarios. En tal sentido, este artículo tiene por finalidad realizar un acercamiento al desempeño de las comisiones ordinarias e invita a reflexionar en torno a la posibilidad de reducir su número, desde una perspectiva institucional.

#### **II. El número de comisiones ordinarias**

Con el Congreso Constituyente Democrático (1992) se inicia un parlamento unicameral y se otorga a las comisiones ordinarias un mayor protagonismo. Así el artículo 105° de la Constitución establece, con claridad, que ningún proyecto de ley puede sancionarse sin haber sido aprobado previamente por la respectiva comisión dictaminadora. Para el cumplimiento de dicha obligatoriedad, en el Reglamento del Congreso, se consignan inicialmente 16 comisiones ordinarias, calificadas como “permanentes”<sup>1</sup>. Sin embargo, durante el período anual de sesiones 1995-

1996, dichas comisiones se reducen a 15; en el siguiente (1996-1997) son nuevamente 16; en el correspondiente a 1997-1998 se incrementan a 26; en el 2000 – 2001, a 27; en el 2001 – 2002, a 28; en el 2003 – 2004 su número desciende a 24, el cual se mantiene durante el periodo 2005 – 2006<sup>2</sup>. Sin embargo, en la sesión plenaria del 13 de julio del presente año, y en aplicación de la Quinta Disposición Transitoria de la Ley N° 28664, Ley del Sistema de Inteligencia Nacional-SINA y de la Dirección Nacional de Inteligencia-DINA, se creó la Comisión de Inteligencia, con lo que el número de las comisiones ordinarias subió a 25.

<sup>1</sup> Constitución y Reglamento del Congreso; Relaciones Exteriores; Economía; Presupuesto; Descentralización y Gobiernos Locales y Desarrollo Social; Educación, Cultura y Deporte; Trabajo y Seguridad Social; Agraria; Salud, Población y Familia; Producción; Amazonía y Medio Ambiente; Energía e Infraestructura; Defensa y Orden Interno; Justicia; de Derechos Humanos y Pacificación y de Fiscalización.

<sup>2</sup> En vía comparativa, señalamos que Colombia tiene 7 comisiones constitucionales permanentes en cada Cámara (Senadores y Diputados) y 4 comisiones legales. Tiene 166 diputados y 102 senadores. Argentina tiene 45 comisiones ordinarias en Diputados y 24 en el Senado. Tiene 256 diputados y 71 senadores. Uruguay tiene 14 comisiones ordinarias en cada Cámara. Son 99 diputados y 30 senadores. En Paraguay hay 24 comisiones en cada Cámara. Son 80 diputados y 46 senadores. Este país al igual que Ecuador tiene un sistema unicameral. Ecuador tiene 17 comisiones ordinarias y son 100 congresistas, Venezuela cuenta con 15 comisiones ordinarias y 165 congresistas.

Como se puede apreciar, el número de las comisiones ordinarias ha variado de acuerdo a las circunstancias motivadas por los cambios políticos del momento. No obstante, y sin negar ello, en nuestra óptica se privilegia una perspectiva institucional con el objeto de otorgar estabilidad a la labor institucional en las referidas comisiones.

### III. Características del quehacer en las comisiones ordinarias

1. **Funciones.** Las comisiones ordinarias desarrollan dos funciones: legislativa y de control y fiscalización. La primera consiste en el estudio, análisis y dictamen de las proposiciones de su competencia; y la segunda conlleva el seguimiento y fiscalización del funcionamiento de los órganos estatales; en particular, de los sectores que componen la administración pública. Para ello pueden solicitar informes, por escrito, a los ministros u otros altos funcionarios o citarlos para conocer su opinión sobre la materia en cuestión.

Asimismo, por acuerdo de la comisión se pueden iniciar investigaciones de asuntos de interés público, para lo cual, generalmente y por decisión de la propia comisión, se conforma una sub-comisión, con plazo determinado, al final del cual se debe presentar un informe al pleno de la comisión.

Una función adicional de las comisiones ordinarias consiste en la absolución de consultas en asuntos que son puestos en su conocimiento, de acuerdo a su especialidad o materia. También atienden y canalizan denuncias y pedidos de la ciudadanía, reciben las propuestas de la sociedad civil organizada, realizan audiencias públicas, etc.

Estas funciones se realizan en diversos actos parlamentarios y es en las sesiones,

ordinarias o extraordinarias, con el quórum de reglamento, en las que se llevan a cabo los acuerdos<sup>3</sup>.

#### 2. **Modalidad de desarrollo de funciones.**

Respecto de la función legislativa, se trata del estudio y dictamen de los proyectos de ley que ingresan a cada comisión. Se tiene 30 días para dictaminar, plazo que no se cumple en la mayoría de los casos. Los dictámenes que aprueban las comisiones al llegar al Pleno, en general, carecen de consenso, por la insuficiente deliberación producida en esa instancia y debido a la escasa participación de los congresistas miembros. Como es de ver, el trabajo de las comisiones, tal y como se viene realizando, no facilita el debate en el Pleno.

Con relación a la función de control y fiscalización, muchas veces las investigaciones no se realizan con la rigurosidad debida, ya que en algunos casos, no se conforman los grupos designados por acuerdo de la comisión; en otros, no se concluye la investigación del asunto encomendado; o no se presenta informe alguno a la comisión; o el asunto queda con la presentación de tal informe y la comisión lo archiva sin gestión alguna. Igualmente, en ciertos casos, se cita a los ministros a informar, por cualquier motivo, hecho que resta importancia y seriedad a esta función. Por tal razón, algunos congresistas no asisten a estas sesiones, por lo que solo se desarrollan reuniones informativas.

---

<sup>3</sup> El Reglamento de la Cámara de Diputados en el artículo 82° fijaba las competencias de las Comisiones con criterio restrictivo y preciso al establecer que las comisiones ordinarias "son designadas exclusivamente para dictaminar los proyectos de ley que somete la Mesa Directiva de la Cámara". Así, pues, las comisiones ordinarias tenían competencia exclusivamente legislativa mientras que las funciones de control y fiscalización se ejercían mediante comisiones de investigación creadas con fin específico.

3. **Carga procesal.** Si revisamos la página web del Congreso y vemos la cantidad de proposiciones de ley ingresadas a las comisiones, podremos observar que algunas de estas tienen una elevada carga procesal y otras reciben solo un escaso número de iniciativas. Este aspecto nos conduce a reflexionar acerca del número de comisiones ordinarias. Por lo menos desde este punto de vista, la carga procesal constituye un criterio válido para reformular su número a fin de distribuir adecuadamente la referida carga y, así, evitar la duplicidad de dictámenes e informes que muchas veces entorpecen la aprobación de los acuerdos en el Pleno.

4. **Ausentismo.** El pertenecer a un elevado número de comisiones (tres o cuatro) hace que los señores congresistas no desempeñen sus funciones de manera eficaz. Al respecto, debe precisarse que muchos de ellos no asisten porque deben elegir entre asistir a una o a otra comisión por asunto horario. Asimismo, gran cantidad de sesiones de comisiones se han frustrado por falta de quórum, debido a la inasistencia de los congresistas. Por ejemplo, la Comisión de la Mujer y Desarrollo Social ha citado, en 21 oportunidades, a sesiones ordinarias y 4 veces a sesión extraordinaria. Hasta el 31 de mayo solo se habían realizado 6 sesiones ordinarias, 2 sesiones extraordinarias y 2 sesiones informativas. Las demás no se llevaron a cabo por falta de quórum. De igual modo, la Comisión de Seguridad Social había realizado, a la misma fecha, solo 8 sesiones ordinarias; la Comisión de Salud, únicamente 15; y la de Defensa del Consumidor solamente 8 sesiones.

Este hecho, al igual que las razones anteriores, conduce a plantear la necesidad de apuntar a un número menor de comisiones.

5. **El número de sesiones en comisiones.** Las comisiones realizan un número diferente de

sesiones durante un mismo periodo anual. Si se tiene en consideración que el periodo anual de sesiones consta de 8 meses y que las comisiones sesionan una vez a la semana (sin contar el periodo de ampliación de legislatura ni las sesiones extraordinarias), podemos apreciar, en calidad de ejemplos, que la Comisión de la Mujer y Desarrollo Social realizó solo 14 sesiones; la de Salud, Población y Familia, únicamente 18; la de Seguridad Social, 21; etc., todas las cuales están por debajo del promedio real de sesiones que deberían llevarse a cabo (32). Por tal razón, es decir, su baja producción legislativa dichas comisiones deberían ser subsumidas en otras, siempre que su materia sea complementaria.

#### IV. Apreciaciones

De lo expuesto se desprende que:

1. Hay ausentismo de congresistas en las sesiones de comisión, lo que no ha podido ser evitado ni por los congresistas accesorios. Esto, evidentemente, impide que se genere un espacio adecuado para el debate y la búsqueda de consensos; que se tomen acuerdos importantes en el momento oportuno; que se dilate la decisión de asuntos urgentes; y hace posible que los dictámenes no se aprueben o que su aprobación no sea fruto del consenso de los miembros que integran la comisión competente en representación de sus grupos parlamentarios. Por esta razón, muchos dictámenes son devueltos por el Pleno a comisión para mejor estudio.
2. No se produce una participación activa de los congresistas en las sesiones a las que se les convoca por el hecho de que, en la mayoría de los casos, deben ausentarse momentáneamente de la sesión para asistir a otra sesión de otra comisión de la que también son miembros.

3. El congresista se ve imposibilitado de realizar un trabajo eficiente y efectivo en las comisiones dado que pertenece a cuatro o a cinco de ellas (como titular o accesitario) entre ordinarias y de investigación u otras, situación que le origina una considerable carga de trabajo, pues además debe atender los asuntos de su despacho, realizar su labor de representación, asistir al Pleno y prepararse en torno a los temas de la agenda.
4. Es muy difícil que los grupos parlamentarios se encuentren representados en todas las comisiones ordinarias, cuando existe un número elevado de ellas (actualmente hay 25 comisiones ordinarias).

## V. Conclusiones

1. Es necesario que los congresistas gocen de las condiciones apropiadas para desarrollar un eficiente trabajo legislativo y de control, plenamente participativo y de consenso, en las comisiones ordinarias.
2. Es necesario garantizar la pluralidad y proporcionalidad de los grupos parlamentarios en la conformación de las comisiones ordinarias y, por ende, en los acuerdos que toma el colegiado.
3. La reducción del número de comisiones ordinarias a las estrictamente necesarias —para distribuir el trabajo parlamentario y para que los congresistas pertenezcan únicamente a un número de comisiones que les permita un desempeño eficiente— constituiría una medida oportuna y de fortalecimiento institucional del Congreso.

## VI. Propuesta

En razón de lo expuesto y con el objeto de contribuir a mejorar el funcionamiento de las comisiones ordinarias y ordenar su trabajo, se

plantea la posibilidad de reducir su número, teniendo en cuenta los siguientes criterios:

- a) **De especialidad:** fusionar temas afines a la especialidad de la comisión conformada. De ser así, los parlamentarios que la integran emitirán opinión versada por estar en una comisión inherente o cercana a su especialidad y preparación; asimismo, con la fusión se estaría evitando duplicidad de funciones y acuerdos contradictorios.
- b) **De funcionalidad y eficiencia:** la fusión debe buscar siempre la organización, articulación y complementariedad de las labores, como un modo de garantizar la eficiencia del trabajo en comisiones.
- c) **De carga procesal:** el número de comisiones debe estar en concordancia con una adecuada y equitativa repartición de la carga procesal. En consecuencia, las comisiones que actualmente tienen menor carga procesal deberán ser integradas a otras comisiones afines.
- d) **De compatibilidad con los ministerios:** en lo posible debe tomarse en cuenta la organización ministerial del Estado para establecer las comisiones que correspondan. Esto no significa que deba haber, necesariamente, correspondencia orgánica entre la comisión y el ministerio. Lo ideal es que las comisiones se organicen en razón de materias sectoriales confluyentes. Este es el sentido de la propuesta que se realiza líneas abajo.
- e) **De pluralidad y proporcionalidad:** el número de comisiones debe ser tal que permita que, en lo posible, todos los grupos parlamentarios estén representados en forma proporcional en cada una de las comisiones.

Sobre la base de estos criterios, se podría tener el siguiente cuadro de comisiones:

COMISIONES	ÁMBITOS
1. Agraria	Agricultura y producción agraria
2. Economía y Banca	Economía, banca y finanzas
3. Presupuesto y Cuenta General	Ingreso, gasto público y cuenta general
4. Constitución y Reglamento	Constitución y reglamento del Congreso
5. Defensa Nacional y Orden Interno	Defensa Nacional, orden interno y lucha contra las drogas
6. Relaciones Internacionales	Relaciones exteriores y comercio exterior
7. Asuntos Sociales	Salud, población, mujer, desarrollo social, discapacidad y defensa del consumidor
8. Producción y Medio Ambiente	Energía y minas, industria, comercio, pymes, medio ambiente
9. Transporte y Vivienda	Transportes, comunicaciones, vivienda y construcción
10. Organización y Política Territorial	Descentralización, gobiernos regionales y locales, asuntos amazónicos, andinos y afroperuanos
11. Educación Cultura y Deporte	Educación, tecnología, pluriculturalidad, patrimonio cultural y deporte
12. Justicia y Derechos Humanos	Justicia y derechos humanos
13. Trabajo y Seguridad social	Trabajo y seguridad social

Esta propuesta se plantea desde un punto de vista técnico-pragmático e institucional y con el propósito de contribuir al debate nacional que se está produciendo al respecto. De este modo, se pretende colaborar al fortalecimiento de las comisiones, a la eficiencia de la labor parlamentaria desplegada por los congresistas y a su participación plena en los actos parlamentarios; en aras de la institucionalidad del Congreso.

## VI. Bibliografía básica

1. DELGADO GUEMBES, César. "El régimen de las Comisiones Ordinarias en la Cámara de Diputados". En: *Revista del Foro*. Lima, Colegio de Abogados de Lima, 1990.
2. PLANAS, Pedro. *Derecho Parlamentario*. Perú, 1997.
3. RUBIO CORREA, Marcial. *Estudio de la Constitución Política de 1993*. Perú, 1999, Tomo 6.

# PROCESO DE ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL VIABILIDAD DE REVISIÓN

*Gianmarco Paz Mendoza*

Unidad de Análisis de la Dirección de Comisiones y Documentación

## SUMARIO:

- I. Finalidad.— II. Consideraciones conceptuales.  
III. Revisión del antejuicio político por el Congreso.  
IV. Revisión del juicio político por otros órganos del Estado.  
V. Revisión del juicio político por el Congreso.— VI. Conclusiones.**

### **I. Finalidad**

Mediante el proceso de acusación constitucional, previsto en los artículos 99° y 100° de la Constitución Política del Perú, se realiza tanto el antejuicio como el juicio político a los altos funcionarios de la nación. Dicho procedimiento da lugar a un acuerdo del Pleno del Congreso, sin que su reglamento haya previsto la posibilidad de que esta decisión sea revisada por el mismo Congreso —incluso con nueva conformación— o por otros órganos del Estado.

En ese sentido, este informe tiene por finalidad identificar la naturaleza de las decisiones finales del Congreso en el procedimiento de acusación constitucional y, sobre esta base, formular una aproximación inicial a su posibilidad de revisión, debido a la existencia de un incipiente desarrollo doctrinario sobre la materia.

### **II. Consideraciones conceptuales**

El Congreso de la República tiene a su cargo la sustanciación del proceso de acusación constitucional en tanto mecanismo de control político. En su basamento constitucional

el constituyente ha recogido, bajo el mismo procedimiento, dos instituciones de distinta naturaleza y, por ende, con distintos alcances: el antejuicio político y el juicio político.

El antejuicio político es una prerrogativa de los altos funcionarios por la cual no pueden ser procesados penalmente por la jurisdicción ordinaria si no han sido sometidos previamente a un procedimiento político jurisdiccional a cargo del Congreso. Mediante este procedimiento, el Legislativo determina la verosimilitud de los hechos materia de acusación así como la tipificación de la conducta como un ilícito penal de exclusivo orden funcional<sup>1</sup>. Es decir, en el antejuicio, el Congreso —sobre la base de consideraciones jurídico-penales— realiza una labor dirigida a verificar las condiciones para el ejercicio de la acción penal y, determinadas ellas, habilita la jurisdicción penal.

---

<sup>1</sup> Sobre este extremo se debe señalar que, de acuerdo con la Constitución Política, la potestad de verificar las condiciones de la acción penal y los presupuestos para el procesamiento penal es de realización exclusiva del Ministerio Público y el Poder Judicial. Por lo tanto, sería inconstitucional que el Congreso realice una función jurídico-punitiva, en tanto que su prohibición estaría sustentada en el principio constitucional de separación de poderes.

Por su parte, el juicio político —o “impeachment”<sup>2</sup>, con sus varios matices del “Bill of Attainder”<sup>3</sup>— es una institución de clara naturaleza política, seguida, en su totalidad, ante el Congreso de la República, la cual tiene por finalidad la sanción política a causa de un acto moral o políticamente reprensible, de tal grado, que llegue a lesionar la respetabilidad de la función que el alto representante estatal está desempeñando<sup>4</sup>. El artículo 99º de la Norma Fundamental permite iniciar un procedimiento a los altos funcionarios que incurren en infracción constitucional —en razón de las faltas políticas cometidas en el ejercicio de sus funciones<sup>5</sup>— con la finalidad de retirar el poder de quien hace mal uso de él e impedir sea investido de poder en el futuro. Es decir, no persigue juzgar, ni mucho menos sancionar un hecho delictuoso (función exclusiva del Poder Judicial), sino determinar una situación de gobierno que resulta inconveniente para el Estado.

---

<sup>2</sup> Muy por el contrario de lo que se cree, por ser una institución de origen anglosajona, la palabra “impeachment” tiene raíces netamente latinas, ya que viene de “impedicare”, o sea, “impedir”, “poner impedimento” (entiéndase a un funcionario). WEBSTER’S DICTIONARY. ERSKINE MAY, en su obra PARLIAMENTARY PRACTICE, señala que la institución se comenzó a utilizar entre 1620 y la Revolución de 1688, donde ocurrieron cerca de 40 casos de “impeachment”; en los reinados de William III, la reina Ana y el rey Jorge I, 15 casos; y en el reinado de Jorge II, 1 caso, contra Lord Lovat (1746). Los últimos casos fueron contra Warren Hastings (1788) y Viscount Melville (1806).

<sup>3</sup> Juicio penal llevado en forma legislativa, consistente en imponer una pena sin utilizar criterios jurídicos. Para mayor información ver: DIEZ-PICAZO, Luis María. *La Criminalidad de los gobernantes*. Pág. 54.

<sup>4</sup> PANIAGUA CORAZAO, Valentín. *La Justicia de los actos políticos jurisdiccionales del Congreso*. Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999.

<sup>5</sup> El Tribunal Constitucional señala que esta es la manera como se debe interpretar la previsión constitucional según la cual es permitido acusar y, de ser el caso, sancionar a los altos funcionarios públicos por infracción constitucional.

En este punto, cabe plantearse la siguiente pregunta: ¿Se pueden revisar las decisiones del Congreso resultantes de los procesos de acusación constitucional?

### III. Revisión del antejuicio político por el Congreso

Consideramos que en el supuesto del antejuicio político por delitos funcionales, con características cuasijurisdiccionales, resulta inviable que el Congreso revise sus decisiones o el proceso mismo, por una situación objetiva y evidente: si el Pleno del Congreso formuló su pronunciamiento final en el sentido de haber lugar a la formación de causa y remite los actuados al Ministerio Público, se habilita la jurisdicción ordinaria y, por lo tanto, pasa a ser un asunto judicial. En consecuencia, en atención al principio y al derecho de la función jurisdiccional que garantiza su independencia “... ninguna autoridad puede avocarse a causas pendientes ni interferir en el ejercicio de sus funciones ...”<sup>6</sup>. En este sentido, el Congreso, incluso con una conformación distinta, no podría intervenir o interferir en la labor de los órganos del sistema judicial ya que se debe al respeto del principio de jurisdiccionalidad<sup>7</sup>.

Por otra parte, en el supuesto de que el Pleno del Congreso se pronuncie por no haber lugar a la formación de causa, el trámite del proceso de acusación constitucional concluye sin posibilidad de que los hechos puedan seguir investigándose, incluso, por el Ministerio Público. Ello porque con la decisión adoptada

---

<sup>6</sup> Artículo 139º, inciso 2, de la Constitución Política del Perú.

<sup>7</sup> Este principio significa, en esencia, que si la Constitución da la atribución de resolver sobre un asunto a los tribunales, dicho asunto debe ser resuelto por estos y no por otro órgano del Estado. Para mayor referencia, ver *Sentencia* 2050-AA-TC.

fenece la acción persecutoria del Estado. En efecto, el pronunciamiento congresal justifica o no el ejercicio de la función punitiva del Estado, ya que el Congreso, de hecho, verifica las condiciones de la acción penal<sup>8</sup>. Esto se demuestra en el supuesto que con el solo mérito de la resolución acusatoria el Ministerio Público ejercita la acción penal y el vocal supremo abre el proceso penal correspondiente<sup>9</sup>.

No obstante eso, queda claro que es el Ministerio Público el que debe verificar las condiciones de la acción penal, conforme a sus atribuciones constitucionales, y que la resolución acusatoria solo es un requisito de procedibilidad (cuestión previa)<sup>10</sup> para el inicio del proceso penal. Este hecho se corrobora cuando caduca la prerrogativa y se remite la denuncia y los actuados al Ministerio Público.

Así, pues, atendiendo a la naturaleza cuasijurisdiccional del procedimiento, resulta inviable su revisión en el entendido de que este pasa a formar parte de la cosa juzgada al equipararse esta decisión final como una sentencia absoluta consentida. Y se dice consentida porque se entiende que se agotó la oportunidad de que el Congreso modifique su pronunciamiento mediante los instrumentos internos previstos en su Reglamento; esto es, la reconsideración. Este razonamiento es válido, incluso respecto de la decisión de la Comisión Permanente —que aprueba el informe final de la Sub Comisión de Acusaciones Constitucionales pronunciándose en el sentido de declarar la improcedencia o el archi-

vamiento de la denuncia constitucional— ya que tiene el mismo efecto.

No obstante ello, se podría pensar que, como este procedimiento no concluye con la decisión del Pleno, se vulneraría el derecho a la pluralidad de instancia (que forma parte del debido proceso), y por lo tanto procedería su revisión. Sin embargo, debemos señalar que sería ilógico que el denunciado (único titular del derecho subjetivo al debido proceso), favorecido en este caso con la decisión de la Comisión Permanente, alegue una vulneración de las garantías del debido proceso u otro fundamento que determine su revisión<sup>11</sup>.

Asimismo, la previsión reglamentaria por la cual se permite volver a interponer la denuncia en el siguiente período anual de sesiones —requiriendo plantear nueva prueba que la sustente<sup>12</sup>— corresponde al trámite de una nueva denuncia; es decir, la decisión anterior no se revisa sobre la base de las mismas consideraciones jurídicas sino que requiere de un nuevo medio probatorio y, eventualmente, de argumentos y alegatos razonablemente diferentes<sup>13</sup>.

#### IV. Revisión del juicio político por otros órganos del Estado

En el caso del antejuicio por infracción constitucional ocurre una situación distinta y más compleja. Tal y conforme se encuentra diseñada esta institución, el Congreso puede proceder —con absoluta discrecionalidad y siguiendo la doctrina de los “interna corporis

<sup>8</sup> NAKAZAKI SERVICIÓN, César Augusto. *El antejuicio político y la responsabilidad solidaria de los ministros de estado*, pág. 2

<sup>9</sup> Artículo 100º de la Constitución Política del Perú. Su último párrafo, en aplicación de la doctrina de la Supremacía Constitucional, sería inconstitucional por colisionar con el principio fundamental de orden jurídico-político de separación de poderes.

<sup>10</sup> SAN MARTÍN CASTRO, César. *Derecho procesal penal*. Volumen I, pág. 259.

<sup>11</sup> Se asume esta posición debido a que el denunciante no es parte en el proceso, ya que es el Estado el que persigue estos delitos en una suerte de sustitución procesal del agraviado de manera similar a la que ocurre en los procesos penales de acción pública.

<sup>12</sup> Artículo 89º, literal m), del Reglamento del Congreso.

<sup>13</sup> Sin embargo, podría considerarse que este mecanismo atentaría contra el principio del “non bis in idem”.

acta<sup>14</sup>— a imponer, con criterio político, una sanción que aparte al funcionario del cargo, lo destituya o inhabilite. Esta “pena”, que equivale a una privación de sus derechos políticos, en tanto que no tiene como origen un delito, no podría ser impugnada o recurrida, ni podría ser revisada por el Poder Judicial<sup>15</sup> (que no es juez político), ya que no cabría la posibilidad de que absuelva de algo.<sup>16</sup>

El Congreso de la República constituye “el supremo órgano estatal, por ser el cuerpo representativo titular de la soberanía y porque sus decisiones (leyes) se imponen a todos los ciudadanos y órganos estatales”<sup>17</sup>. Esta superioridad del Parlamento hace evidente que este poder del Estado no puede quedar sujeto en su organización y funcionamiento a otras instancias estatales, estando investido de poderes y prerrogativas que aseguran su autonomía<sup>18</sup>. Efectivamente, “es el principio y la doctrina de la separación de poderes la que sustenta la autonomía del Congreso”<sup>19</sup>. Por esta razón, en un régimen presidencialista, como el peruano, los órganos del Estado están concebidos como separados, divididos según

competencias y funciones, evitando superposiciones y ejerciendo control entre ellos pero de manera razonable, respetando el principio de división y separación de poderes<sup>20</sup>.

Los parlamentos no son solo órganos de preparación de leyes sino, fundamentalmente, de adopción de decisiones políticas que son las síntesis de argumentaciones y contraargumentaciones esgrimidas en los correspondientes debates políticos que han de estar adecuadamente racionalizados<sup>21</sup>; en consecuencia —siguiendo a Charles Black<sup>22</sup> en sus comentarios al juicio político norteamericano—, “sería muy lamentable que se difundiese la idea de que el veredicto del Senado es más o menos provisorio. La votación fundamental de los senadores debe realizarse, y debe saberse que así son las cosas, con cabal conocimiento de que no hay apelación. [...] No debe creerse que se puede transferir a un tribunal la responsabilidad de una decisión política ingrata o impopular”.

En el caso del Juez Ritter, quien en 1936 fue destituido por el Congreso Norteamericano a consecuencia de un “impeachment”, este recurrió a una corte de apelaciones de ese país para que revisase algunos aspectos de tal decisión. La corte concluyó que carecía de autoridad constitucional para hacerlo y la Corte Suprema declinó revisar dicha decisión. A partir de ese momento la mayoría de constitucionalistas norteamericanos admiten que el Congreso tiene la última palabra en el “impeachment”<sup>23</sup>.

De igual criterio es el tratadista argentino Juan F. Armanague, quien afirma que “el juicio po-

<sup>14</sup> LANDA ARROYO, César. *Antejuicio político. Programa Fortalecimiento Legislativo del Congreso de la República*. Diciembre de 2003.

<sup>15</sup> RUBIO CORREA, Marcial. *Estudio de la Constitución Política de 1993*. Pág. 127.

<sup>16</sup> Sin embargo, la Sentencia del Tribunal Constitucional N° 006-2003-AI/TC, al comentar el supuesto de la comisión de un delito funcional por un alto funcionario, señala que le son aplicables tanto una sanción penal por parte del Poder Judicial y una sanción política por parte del Legislativo. En este orden de ideas sostiene que es requisito *sine qua non*, para la sanción política, la condena penal. En consecuencia, una declaración de inocencia podría considerarse como una desautorización moral del Congreso. A este supuesto se refiere el artículo 100°, párrafo 4°, de la Constitución al señalar que la sentencia absoluta de la Corte Suprema le devuelve los derechos políticos al acusado.

<sup>17</sup> SANTOLALLA LOPEZ, Fernando. *Derecho Parlamentario Español*. Editorial Nacional, pág. 40.

<sup>18</sup> Op. cit., pág. 2.

<sup>19</sup> DELGADO GUEMBES, César. *Reglamento y funcionamiento del Congreso. La Constitución Comentada*. Editorial Gaceta Jurídica. Tomo II, pág. 45.

<sup>20</sup> Op. cit., pág. 3.

<sup>21</sup> MARTINEZ ELIPE, León. *Tratado de derecho Parlamentario - Introducción al Derecho Parlamentario*, pág. 59.

<sup>22</sup> BLACK, Charles. Citado por ARMANAGUE, Juan F., *Juicio político y jurado de enjuiciamiento*, pág. 193.

<sup>23</sup> BERKOVITCH, Boris y SCHWARZ, Thomas J. “[www.abcny.org/presimp.htm](http://www.abcny.org/presimp.htm)”, citados por SANTISTEBAN DE NORIEGA, Jorge. *La Constitución Comentada*. Editorial Gaceta Jurídica.

lítico es de exclusiva incumbencia del Poder Legislativo, y que la intervención del Poder Judicial de la Nación constituye una verdadera interferencia en el juego armónico de las instituciones”.

Sin embargo, un sector de la doctrina y jurisprudencia constitucional comparada señala que un acto parlamentario que afecte un derecho o libertad susceptible de amparo sale o trasciende de la esfera de la “irrevisabilidad” propia de los “*interna corporis acta*” y el examen corresponde a la jurisdicción constitucional, pero solo de la virtual lesión de tales derechos o libertades<sup>24</sup>.

Néstor P. Sagües, siguiendo esta posición, sostiene que “si durante el juicio político se han lesionado estas últimas garantías constitucionales (debido proceso y defensa en juicio), si la sentencia del Senado se pronunciara sin las mayorías previstas o si el fallo es manifiestamente arbitrario, es necesario prever algún mecanismo que contemple el rol tutelar de la Corte Suprema de Justicia de la Nación”<sup>25</sup>.

Este criterio se fundamenta en que las garantías del debido proceso, propias de los procesos judiciales, se aplican a cualquier procedimiento. Por ello, el Estado, al ejercer potestades discrecionales, debe actuar conforme a la legalidad, siguiendo los criterios de racionalidad, razonabilidad y proporcionalidad, y siempre se debe respetar el debido proceso. En especial, en los procedimientos sancionatorios, las potestades deben ser absolutamente regladas y conforme al debido proceso<sup>26</sup>. En este sentido, se han pronunciado la

Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y el Tribunal Constitucional (TC), aceptando la existencia de un debido proceso parlamentario<sup>27</sup>.

En efecto, el TC señaló que “el ejercicio de la potestad de sanción, específicamente la de destitución de altos funcionarios, no puede ser abiertamente evaluada en sede jurisdiccional, pues constituye un acto privativo del Congreso de la República, equivalente a lo que en doctrina se denomina “*political questions*” o cuestiones políticas no justiciables. [...], pero también es cierto que tal potestad no es ilimitada o absolutamente discrecional sino que se encuentra sometida a ciertos parámetros [...], pues no sería lógico ni menos justo que la imposición de una medida de sanción se adopte tras una situación de total incertidumbre o carencia de motivación. De allí que cuando existan casos en los que un acto de naturaleza política [...] denote una manifiesta transgresión de dicho principio y por extensión de otros como el del Estado Democrático de Derecho o el Debido Proceso Material, sea un hecho inobjetable que este colegiado sí puede evaluar su coherencia a la luz de la Constitución Política del Estado”<sup>28</sup>.

De lo transcrito se deduce que el Tribunal Constitucional peruano estimó posible la revisión judicial de actos vinculados con un juicio político, a efectos de evaluar si y solo si en aquellos se había cumplido con las garantías propias del debido proceso legal<sup>29</sup>, aunque no queda claro cuáles serían los efectos del pronunciamiento de este organismo y si el Legislativo está obligado a adoptar sus exhortaciones.

<sup>24</sup> Recogido de la Sentencia N° 118/1998 del Tribunal Constitucional Español.

<sup>25</sup> SAGÜES, Néstor Pedro. Citado por ARMANAGUE, Juan F., *Juicio político y jurado de enjuiciamiento*, pág. 200.

<sup>26</sup> Valle Riestra señala que el juicio político no tiene por meta castigar sino la protección de los intereses constitucionales y los intereses públicos contra el peligro u ofensa que significa el poder ejercido por un déspota declarado o en ciernes.

<sup>27</sup> LANDA, C., op. cit.

<sup>28</sup> Fundamento 95 de la Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de fecha 31/01/01, citando la Sentencia del Tribunal Constitucional, de fecha 16/07/98.

<sup>29</sup> Sin embargo, en este caso el TC consideró también que se habían respetado tales garantías y, consecuentemente, el recurso de amparo fue declarado infundado. (Caso Magistrados del TC).

## V. Revisión del juicio político por el propio Congreso

Esta dicotomía doctrinaria sobre la revisión de las decisiones finales del Congreso en los procesos de acusación constitucional por otro órgano del Estado, que podría ser aplicable, incluso, a las de antejuicio político por delito funcional, nos lleva a formular una interrogante de trascendental importancia: el mismo Congreso, “*motu proprio*”, ¿puede revisar un juicio político?

De hecho existe un precedente muy ilustrativo. Se trata de la Resolución Legislativa del Congreso N° 007-2000-CR, de fecha 17 de noviembre del 2000, por la que se deroga las Resoluciones del Congreso Núms. 002-97-CR, 003-97-CR y 004-97-CR y restituye en todos sus derechos a los magistrados del Tribunal Constitucional Delia Revoredo Marsano, Manuel Aguirre Roca y Guillermo Rey Terry, quienes fueron destituidos a través de un juicio político (por supuesta infracción a la Constitución). Esta resolución —que modificaba el criterio sostenido por el Congreso correspondiente al período parlamentario 1995-2000— fue modificada por el Congreso del período 2000-2001, al existir un consenso sobre la parcialidad y falta de independencia en su juzgamiento.

Esta evidencia haría posible prever la posibilidad de que el Parlamento, aunque con distinta conformación, pueda modificar el criterio político que sustenta su decisión final en un proceso de acusación constitucional por infracción a la Constitución; y es que los procedimientos en el Congreso deben atender, de manera armoniosa y racional, las situaciones conflictivas surgidas en su seno, ya que son claro reflejo de las tensiones sociales<sup>30</sup>. Sin embargo, esto no debe entenderse como un

incentivo para apartarlo de los dictados permanentes de la razón y de la justicia<sup>31</sup>.

## VI.- Conclusiones

- 1.- El Congreso de la República no puede revisar los procesos de acusación constitucional por antejuicio político que se pronuncian en el sentido de haber lugar a la formación de causa, ya que el caso sub materia pasa a ser de naturaleza jurisdiccional.
- 2.- Es igualmente inviable por el Parlamento la revisión del antejuicio político que contiene un pronunciamiento final en el sentido de no haber lugar a la formación de causa, porque se vulneraría el principio de la cosa juzgada, al considerar este procedimiento, por sus características, como uno cuasijurisdiccional, y a su decisión última como una sentencia absolutoria.
- 3.- Existen fundamentos jurídicos suficientes para señalar que otros órganos del Estado no pueden revisar las decisiones finales del Congreso en los procesos de juicio político, ya que determinarían una intromisión innecesaria que vulneraría el principio de separación de poderes, al cuestionar un procedimiento que se rige por el sistema de los *interna corporis acta*.
- 4.- Hay consideraciones jurídicas que permiten sostener que las decisiones del Congreso en los procesos de juicio político pueden ser revisadas por la jurisdicción constitucional cuando exista una vulneración de los derechos constitucionales del debido proceso y la tutela jurisdiccional efectiva.
- 5.- Las conclusiones 3 y 4 podrían servir de fundamento para determinar la viabilidad de la revisión, por otros órganos del Estado, del proceso de antejuicio político por delito funcional.

<sup>30</sup> MARTINEZ ELIPE, L. Op. cit. pág. 59.

<sup>31</sup> GONZALEZ CALDERÓN, Juan. Citado por VALLE RIESTRA, Javier. Op. cit., pág. 118.

# EL CARÁCTER SECRETO DE LAS COMISIONES INVESTIGADORAS\*

ENTREVISTA AL DOCTOR HÉCTOR VARGAS HAYA

*La función de control y fiscalización que cumple el Congreso de la República adopta cada vez mayor importancia. Por tal razón, ARS DICTAMINIS ha creído pertinente entrevistar al doctor Héctor Vargas Haya, ex Presidente de la Cámara de Diputados y del Congreso de la República y persona de amplia experiencia en asuntos de investigación parlamentaria.*

*Entrevistador: Gianmarco Paz*

— **¿Qué opina usted acerca de que las comisiones ordinarias realicen funciones de investigación?**

Mi opinión es contraria a esa posición. Las comisiones ordinarias son instituciones de corte administrativo, y sus acuerdos no tienen repercusiones de carácter penal. Otorgarles funciones investigadoras sería como confundir el papel de un juez instructor con el de las comisiones administrativas de los ministerios.

— **¿Cuáles son, entonces, las funciones específicas de las comisiones ordinarias?**

Las comisiones ordinarias han sido creadas para estudiar asuntos administrativos, para dictaminar sobre temas puntuales, sean estos de hacienda, economía, agricultura, relaciones exteriores, etc. Su función es exclusivamente de orden civil, no tienen nada que ver con cuestiones que linden con infracciones delictivas. Una comisión ordinaria tiene diez, quince o veinte miembros; convertirla en investigadora supone desnaturalizar el sentido

de una comisión investigadora, la que solo funciona en casos específicos, cuando es necesario esclarecer asuntos relacionados con la moral o con actos de corrupción. Tener comisiones ordinarias con funciones de investigación constituye una ambivalencia muy peligrosa: una espada de Damocles inaceptable. Al final de cuentas, no sería ni ordinaria ni investigadora.

— **¿Cuál es la naturaleza de una comisión investigadora?**

Una comisión investigadora es temporal, ya que surge como resultado de un asunto de necesidad pública inmediato. Cuando hay casos que deben ser investigados por el Congreso, se solicita la creación de una comisión investigadora para ese efecto, y solo para los hechos que motivan ese pedido. Por lo tanto, no pueden existir comisiones investigadoras permanentes. Desde luego, ello implica diferenciar, con claridad, la comisión de fiscalización de las comisiones investigadoras.

---

\* El día 13 de julio, en la sesión plenaria del Congreso de la República, se aprobó el carácter reservado de las comisiones investigadoras. Este acuerdo es posterior a la realización de esta entrevista y no la contradice.

La comisión de fiscalización sí debe existir y debe estar en manos de la oposición. Esta comisión —que se parece mucho a la Contraloría General de la República— tiene por función apreciar el buen manejo del presupuesto, las licitaciones, las obras públicas y todos los procedimientos administrativos. Ahora bien, si la comisión de fiscalización conoce de algún caso que linda con el delito, inmediatamente debe dar cuenta de ello para la creación de una comisión investigadora sobre la materia.

Una comisión investigadora, pues, está destinada a temas específicos, a cuestiones puntuales. Si todas las comisiones ordinarias fueran también investigadoras, las comisiones de investigación perderían lo poco que aún tienen de fuerza y de confianza.

**— ¿Usted considera beneficiosa la publicidad de las sesiones de las comisiones investigadoras?**

Lo que usted me pregunta es si la labor de las comisiones investigadoras debe ser pública. Es obvio que los resultados de una comisión investigadora se deben publicar. Otra cosa muy distinta es si las sesiones de investigación de las comisiones deben ser públicas o privadas. Yo sostengo que deben ser privadas, absolutamente privadas. En mi época, las comisiones investigadoras arrojaron muy buenos resultados, justamente porque sus investigaciones tenían ese carácter. Las investigaciones, en una comisión investigadora del Congreso, se desarrollan de manera análoga a la de la etapa investigatoria de un juez instructor. En ninguna parte del mundo, un juez instructor, en la etapa investigatoria, realiza sesiones públicas. En tal sentido, las sesiones de las comisiones investigadoras deben ser privadas. Las públicas son las sesiones en el Pleno, una vez que ya ha concluido el proceso, solo para efectos de la sanción y para el pronunciamiento final del Congreso.

**— Esta es una toma de posición, ¿pero en qué la fundamenta?**

Las sesiones de las comisiones de investigación deben ser privadas por varios motivos; especialmente, porque la presencia de los medios de comunicación (escritos, hablados o televisados) degenera totalmente los objetivos que se persiguen: elimina la objetividad, introduce la subjetividad y priva de la neutralidad y de la imparcialidad. Ello porque los testigos que asisten a la comisión investigadora se constituyen en “dateros” para los próximos asistentes. Estos, en este caso, ya saben a qué atenerse y acomodan sus declaraciones. Asimismo, los propios investigadores pueden verse influidos por la presencia de los medios de comunicación: unos se esmeran con fines de exhibicionismo; otros se inhiben por temores o limitaciones, etc. Así, pues, la indagación de hechos no puede hacerse públicamente. Ni las comisarías, ni los jueces investigan públicamente. En el caso que nos ocupa, únicamente en una segunda instancia, las conclusiones deben ser públicas y debatirse en el Pleno. Esto sí debe ser público.

**— Considerar como secretas las sesiones de las comisiones investigadoras, ¿no es acaso contradictorio con que su objeto sea un asunto de interés público?**

El asunto de interés público, establecido en la Constitución y repetido en el Reglamento del Congreso, no es una cosa nueva, pues viene desde tiempo atrás. Es uno de los aciertos existentes en las constituciones desde el siglo pasado. De manera que yo creo que eso debe continuar. Ahora, por lo mismo que es un asunto de interés público su investigación tiene que ser privada para ser efectiva. Al pueblo le interesa saber los resultados de la investigación, no los procedimientos que han sido utilizados para conseguirlos. Esto debido a que, muchas veces, en el seno de una comisión, para arrancar testimonios, sus miembros

utilizan ciertos recursos, métodos o sistemas que, siendo lícitos, no podrían ser practicados ante los medios de comunicación.

Si se adopta un criterio contrario, se le tendría que preguntar a un juez: ¿no es acaso un asunto público la investigación de un caso de narcotráfico, homicidio o lo que fuera? Si lo que investiga un juez instructor es un asunto público, ¿por qué no es pública su investigación? ¿Por qué es bueno que así sea en el Poder Judicial y malo en el Parlamento? ¿Por qué las sesiones del Consejo de Ministros son reservadas? ¿Acaso no tratan asuntos de interés público? No existe un solo criterio a favor de que las sesiones de las comisiones investigadoras sean públicas.

— **¿La reserva absoluta del trabajo de las comisiones investigadoras no afectaría la garantía de los derechos de información de los ciudadanos?**

Lo que los ciudadanos quieren saber es el resultado del proceso de investigación. Además, los que van a investigar no son los ciudadanos sino los miembros de la comisión investigadora. No hagamos de estas sesiones un circo romano. En él, se martirizaba a los seres humanos ante los aplausos de los enardecidos y apasionados espectadores. La garantía que exige la ciudadanía es la probidad de los investigadores y que los delitos no queden en la impunidad.

— **¿A qué garantías se refiere usted?**

La principal garantía es la honradez en los investigadores. Al respecto, en épocas anteriores, las comisiones investigadoras tenían un respaldo inmenso y, hasta donde yo recuerdo, nunca hubo carnicería. Ahora sí existe esta, y a veces de manera injusta. Actualmente hay decenas de comisiones investigadoras pero muy poco se cree en ellas porque han perdido credibilidad, debido a su interés mediático. Ahora todo se exhibe; los testigos hablan más de la cuenta: por aparecer bien en la televisión inventan cosas o, al revés, por temor, las ocultan. Los investigadores, a su vez, hacen lo mismo, en una competencia por saber quién pregunta más, quién es más incisivo. Entonces, se olvidan del fondo del asunto y se pierden en las cosas adjetivas, en lo superfluo, en el temor y en el acto de exhibirse.

— **¿Qué recomendaría usted al respecto?**

Hay que mirar la historia, los antecedentes. Que no se abuse de la formación de comisiones investigadoras porque la credibilidad moral está en los resultados. El actuar en las sesiones de las comisiones de investigación tiene que ser privado. Solo sus informes deben ser discutidos en el Pleno, públicamente. La publicidad en la etapa investigatoria cohibe a todos (investigadores, investigados y testigos) o, al revés, los exalta e impulsa al exhibicionismo y al escándalo.

# REPORTE ESTADÍSTICO

AGOSTO DEL 2005 - ABRIL DEL 2006

## SUMARIO

### I.— ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LAS COMISIONES

1. Conformación de las comisiones ordinarias en relación al Pleno.
2. Sesiones y horas sesionadas.
3. asistencia.

### II.— FUNCIÓN LEGISLATIVA

1. Dictámenes.
2. Leyes y resoluciones legislativas publicadas.

### III.— FUNCIÓN DE CONTROL POLÍTICO

1. Comisiones de investigación.
2. Comisiones ordinarias con carácter de investigación.
3. Acusaciones constitucionales.

La finalidad de esta sección es proporcionar información cuantitativa y consolidada de la labor desempeñada en las 24 comisiones ordinarias del Congreso. No es propósito de este reporte calificar ni emitir juicios de valor alguno sobre la calidad de la labor de sus integrantes o de los órganos del sistema de comisiones. Es más, la ubicación de los actores en los puestos, con registros cuantitativamente más altos, no necesariamente es indicadora de mejor perfil parlamentario. La cantidad no es un criterio de evaluación superior al de la calidad.

Probablemente, el descuido en esta distinción es el que haya llevado a algún sector de la opinión pública a presumir que la mayor producción significa mejor calidad de representación o de trabajo parlamentario. Esta presunción no tiene adecuado sustento en la realidad de los hechos ni en los principios, ni en la lógica natural del mandato de representación que tienen a su cargo los congresistas.

En esta edición se hace entrega de información correspondiente al período comprendido entre agosto del 2005 y abril del 2006.

## I. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LAS COMISIONES

### 1. Conformación de las comisiones ordinarias con relación al Pleno

El siguiente cuadro tiene como propósito mostrar la relación existente entre la distribución de los grupos parlamentarios en el Pleno y la conformación de las comisiones ordinarias; asimismo, los cambios producidos en dichos grupos de trabajo entre el 10 de agosto del 2005 y el 27 de abril del 2006. Según el Reglamento del Congreso, la distribución de los grupos parlamentarios en el Pleno

debe reflejarse, en lo posible, en la conformación de las comisiones ordinarias, procurando, además, que ningún congresista pertenezca a más de cinco comisiones ni a menos de una<sup>1</sup>.

En tal contexto, el principio de proporcionalidad —aplicado a la conformación de las comisiones— se ve reflejado en la participación que en estas tienen los grupos parlamentarios con mayor presencia en el Pleno. A la fecha, Perú Posible y el Apra, juntos, concentran el 52% de la conformación de las comisiones.

CUADRO N° 1  
CONFORMACIÓN DE LAS COMISIONES Y SU RELACIÓN CON EL PLENO POR GRUPO PARLAMENTARIO  
Período Anual de Sesiones 2005-2006  
(agosto-abril)

GRUPOS PARLAMENTARIOS	INICIO DE LEGISLATURA		TÉRMINO DE LA LEGISLATURA	
	COMISIONES	EL PLENO	COMISIONES	EL PLENO
PERÚ POSIBLE	27.59%	28.81%	27.21%	26.89%
APRA	22.57%	23.73%	25.17%	23.53%
UNIDAD NACIONAL	7.84%	9.32%	8.50%	9.24%
UPD	9.72%	9.32%	11.22%	9.24%
ALIANZA NACIONAL	7.52%	6.78%	6.12%	6.72%
CONCERTACION PARLAMENTARIA	7.21%	5.08%	5.10%	5.88%
FIM	6.90%	5.93%	6.80%	5.04%
PERÚ AHORA-IND	5.96%	5.08%	5.78%	5.04%
NO AGRUPADOS	4.70%	5.93%	4.08%	8.40%

Notas.

1) Las sesiones plenarias se iniciaron el 02.08.06; y las de las comisiones ordinarias, el 10.08.06.

2) Las sesiones plenarias concluyeron el 16.03.06 y las de las comisiones ordinarias, el 27.04.06.

3) En la muestra solo se considera a integrantes titulares de las comisiones ordinarias.

FUENTE: Oficina de Apoyo a Comisiones de la Dirección de Comisiones y Documentación.

Del inicio de la legislatura hasta abril del 2006, los grupos parlamentarios que aumentaron su presencia en comisiones fueron: el Apra, en 2,6%; Unidad Nacional, en 0,66%; y UPD, en 1,5%. En tanto, los grupos parlamentarios que redujeron su presencia en comisiones fueron Perú Posible, en 0,38%; Alianza Nacional, en 1,4%; Concertación Parlamentaria, en 2,11%; el FIM, en 0,1; y Perú Ahora-IND, en 0,18.

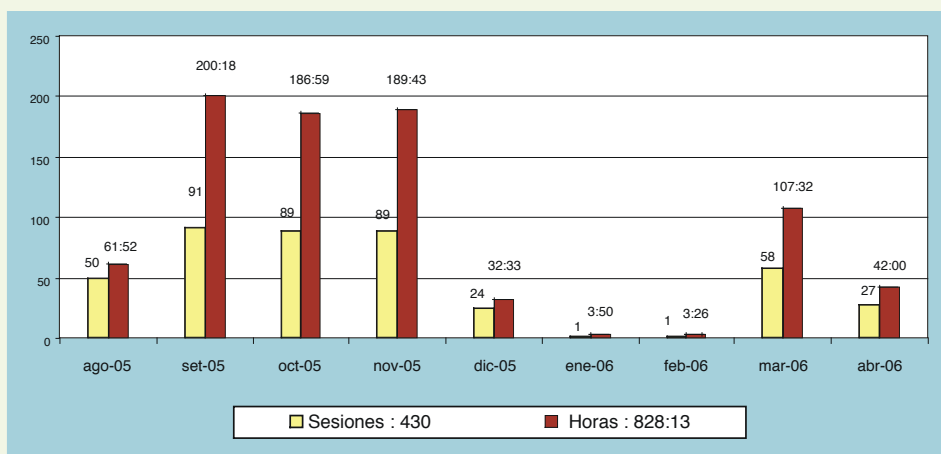
En lo que respecta a los No Agrupados —aun cuando el porcentaje de congresistas que no pertenecen a ningún grupo parlamentario se ha incrementado en 2,47%— su participación en comisiones se redujo en 0,62%. Esto se debe a que en la aplicación del principio de proporcionalidad lo que prima es la distribución de los grupos parlamentarios en el Pleno; razón por la cual, las posibilidades de los congresistas No Agrupados de tener una mayor presencia en comisiones disminuyen.

<sup>1</sup> Artículo 34° del Reglamento del Congreso de la República.

## 2. Sesiones y horas sesionadas

En este gráfico se muestra la cantidad de sesiones y horas sesionadas en las comisiones ordinarias durante el período agosto 2005–abril 2006.

GRÁFICO N° 1  
SESIONES Y HORAS EN LAS COMISIONES ORDINARIAS  
(por mes)  
Período Anual de Sesiones 2005-2006  
(agosto-abril)



### Notas.

- 1) En la muestra solo se consideran las sesiones de las comisiones ordinarias que tuvieron quórum.
- 2) En la muestra no se consideran las sesiones informativas.

FUENTE: Oficina de Apoyo a Comisiones de la Dirección de Comisiones y Documentación.

Si se compara el presente gráfico con aquellos en los que se muestra la producción de dictámenes por mes (gráficos N° 3 y N° 4), es posible advertir que no existe una relación directa entre la cantidad de dictámenes emitidos y la cantidad de sesiones y horas sesionadas. En efecto, mientras que en septiembre del 2005 se produjo un mayor número de sesiones y horas sesionadas, la mayor producción de dictámenes sobre proyectos de ley se produjo en diciembre del 2005, y de dictámenes sobre leyes observadas en marzo del 2006.

Ello demuestra que el volumen de dictámenes elaborados por las comisiones no depende del tiempo sesionado, sino de otros factores, tales como el tipo de propuesta que se debata. En consecuencia, sería lógico inferir que, por ejemplo, el proyecto de ley de presupuesto toma mayor tiempo en el estudio y debate en comisión que cualquier otra propuesta de ley ordinaria.

En lo que sí coinciden los cuadros que aquí se comparan es en relación con los meses de enero y febrero, período en el cual el Parlamento entra en receso y, por lo tanto, es comprensible que, en el lapso referido, solo se hayan realizado dos sesiones extraordinarias.

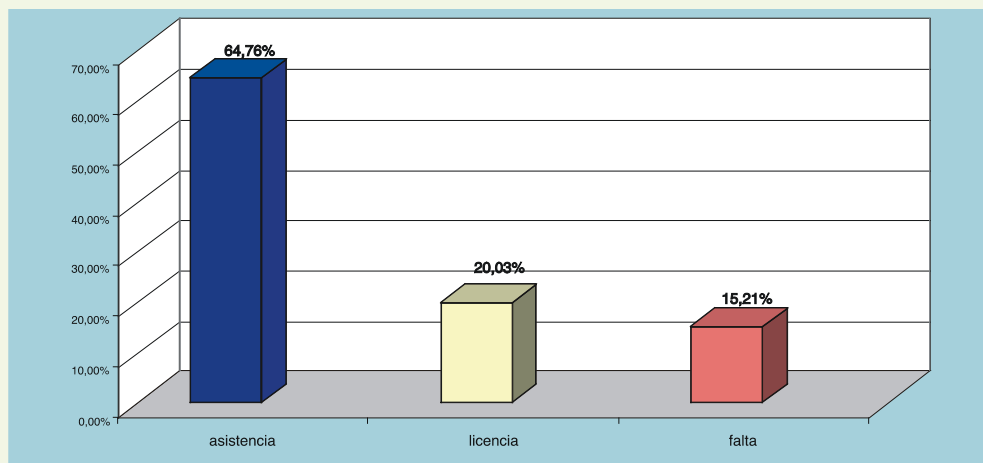
### 3. Asistencia

En este ítem se presenta información referente a las asistencias, licencias y faltas de los congresistas a las comisiones ordinarias. Como se aprecia en el gráfico, en el período abril 2005–agosto 2006 el porcentaje total de asistencias fue de 64,76%. De este total, las Comisiones que tuvieron un mayor porcentaje de asistencia fueron la de Constitución y Reglamento (73,65%) y la de Educación, Ciencia, Tecnología, Cultura y Patrimonio Cultural (72,70%).

En lo que respecta a las licencias, el porcentaje fue de 20,03%, correspondiéndoles el mayor número de estas, a la Comisión de Transportes y Comunicaciones, y a la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Inteligencia, Desarrollo alternativo y Lucha contra las Drogas.

El porcentaje de faltas para este período fue de 15,21%. Las Comisiones de Producción y PYMES y de Fiscalización y Contraloría fueron las que presentaron un mayor número de inasistencias.

GRÁFICO N° 2  
ASISTENCIAS, LICENCIAS Y FALTAS A COMISIONES ORDINARIAS  
Período Anual de Sesiones 2005-2006  
(agosto-abril)



- 1) En este gráfico solo se considera a los integrantes de las comisiones que son titulares.
- 2) En este gráfico se consideran las asistencias, licencias y faltas, registradas en las actas y en las hojas de asistencias, a las sesiones de las comisiones.
- 3) En este gráfico no se consideran las asistencias a las sesiones permanentes realizadas por la Comisión de Presupuesto, por estar pendiente la entrega del acta del período 2005-2006; tampoco las asistencias a la Comisión de Relaciones Exteriores del día 13.03.2006.

FUENTE: Oficina de Apoyo a Comisiones de la Dirección de Comisiones y Documentación.

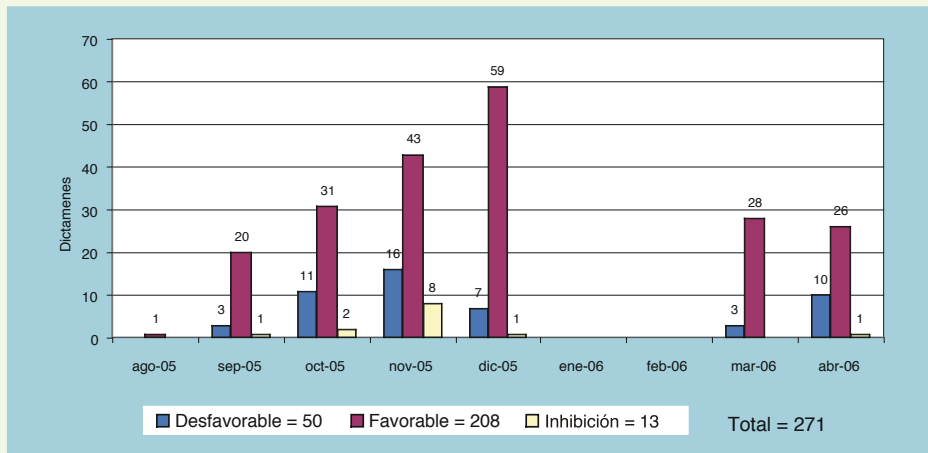
## II.- FUNCIÓN LEGISLATIVA

### 1. Dictámenes

Las comisiones ordinarias, entre sus funciones principales, tienen la de emitir dictámenes respecto de las propuestas de ley y de resolución legislativa. Estos pueden concluir en la recomendación de la aprobación de la iniciativa, en su no aprobación y envío a archivo, o en la inhibición de la comisión en caso de que esta considere que no tenga competencia sobre la materia.

En el gráfico se puede apreciar que, durante el período anual de sesiones 2005-2006 (agosto-abril)<sup>2</sup>, las comisiones han emitido un total de 271 dictámenes sobre proyectos de ley. De ellos, 208 (76.7%) recomendaron aprobar propuestas; 50 (18.4%) concluyeron en su no aprobación; y 13 (4.9%), en su inhibición.

GRÁFICO N° 3  
DICTÁMENES DE PROPOSICIONES DE LEY  
(por mes)  
Período Anual de Sesiones 2005-2006  
(agosto-abril)



Nota: En la muestra solo se consideran los dictámenes aprobados con votación mayoritaria o unánime.

FUENTE: Oficina de Apoyo a Comisiones de la Dirección de Comisiones y Documentación.

La aprobación del cuadro de comisiones, para el presente período anual de sesiones, se realizó el día 6 de agosto del 2005. A partir de esa fecha, en el seno de cada una de las comisiones, se llevaron a cabo tanto las elecciones de las mesas directivas como los actos de instalación respectivos.

<sup>2</sup> Cabe indicar que si bien este período se inicia el 27 de julio del 2005 y culmina el 26 de julio del 2006, se ha tratado de organizar la data sujeta a análisis por trimestres. En consecuencia, este reporte comprende solo tres trimestres del período anual de sesiones (agosto 2005-abril 2006).

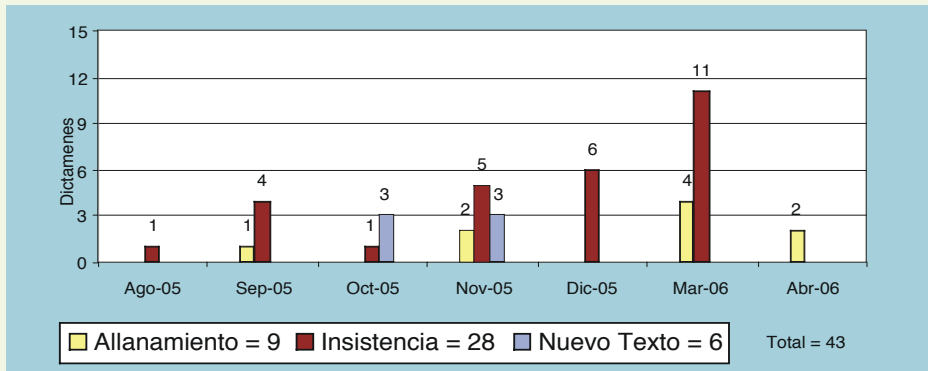
Por esta razón, las comisiones empiezan a funcionar, aproximadamente, a partir de la segunda semana de agosto. Si a ello se suma el hecho de que la emisión de un dictamen comprende un proceso de estudio sobre la propuesta legislativa, además de las conclusiones y recomendaciones a las que se debe arribar, la baja producción de dictámenes de proyectos legislativos durante el mes de agosto resulta fácilmente comprensible.

Asimismo, conforme avanzan los meses, se observa un incremento en la producción de dictámenes. Es en el mes de diciembre en el que se realiza la mayor producción (67) pese a que, a mediados de este mes, el Congreso entra en receso parlamentario y reinicia sus actividades el 1 de marzo del año siguiente. Ello explica por qué, durante los meses de enero y febrero del lapso en referencia no se produce dictamen alguno.<sup>3</sup>

Pero las comisiones no solo producen dictámenes o resoluciones legislativas, sino también emiten dictámenes sobre las observaciones del Ejecutivo a las autógrafas de ley aprobadas por el Pleno del Congreso. A pesar de que las observaciones se tramitan como cualquier proposición, las comisiones, en estos casos, ya no concluyen en su aprobación, no aprobación o inhibición, sino en recomendar su allanamiento, insistencia o en presentar un nuevo proyecto<sup>4</sup>.

En este gráfico se aprecia la cantidad de dictámenes sobre las autógrafas de ley observadas por el Poder Ejecutivo.

GRÁFICO N° 4  
 DICTÁMENES SOBRE AUTÓGRAFAS OBSERVADAS  
 (por mes)  
 Período Anual de Sesiones 2005-2006  
 (agosto-abril)



Nota: En la muestra solo se consideran los dictámenes aprobados con votación mayoritaria o unánime.

FUENTE: Oficina de Apoyo a Comisiones de la Dirección de Comisiones y Documentación.

<sup>3</sup> Conforme lo señala el artículo 49° del Reglamento del Congreso, el primer período ordinario de sesiones termina el 15 de diciembre y el segundo se inicia el 1 de marzo del año siguiente.

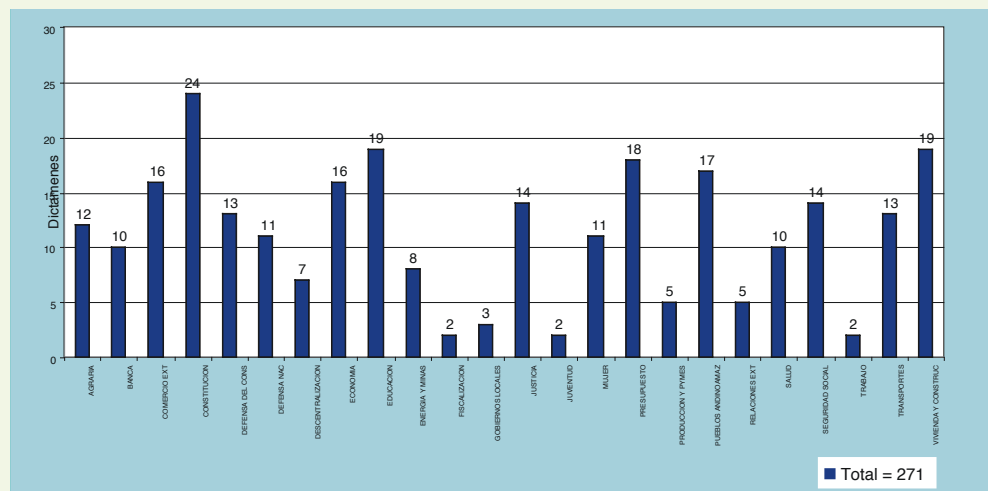
<sup>4</sup> El Acuerdo N°080-2003-2004/CONSEJO-CR, del 16 de septiembre del 2003, establece los criterios bajo los que puede pronunciarse una comisión, respecto de las observaciones a las autógrafas de ley formuladas por el Ejecutivo.

A diferencia de los dictámenes sobre proyectos de ley, cuyo mes de mayor producción fue diciembre, el volumen de dictámenes sobre autógrafas de ley observadas fue mayor durante el mes de marzo. Así, del total de estos dictámenes (43), en 9 casos se recomendó el allanamiento; en 28, la insistencia; y en 6, un nuevo proyecto. De los 9 primeros, 6 fueron promulgados por el Congreso<sup>5</sup>.

Es importante dejar en claro que, aunque estas leyes observadas fueron objeto de tratamiento por la comisión, las conclusiones de estas no son necesariamente vinculantes para la toma de decisiones por parte del Pleno. Así, podría darse el caso de que un dictamen que recomiende el allanamiento pase a debate en el Pleno y este termine por acordar la emisión de un nuevo proyecto o insistir sobre la materia.

El gráfico muestra la cantidad de dictámenes sobre proyectos de ley emitidos por cada comisión durante el período agosto 2005–abril 2006.

GRÁFICO N° 5  
 DICTÁMENES DE PROPOSICIONES DE LEY  
 (por comisiones)  
 Período Anual de Sesiones 2005-2006  
 (agosto-abril)



Nota: En la muestra sólo se considera los dictámenes aprobados con votación mayoritaria o unánime.

FUENTE: Oficina de Apoyo a Comisiones de la Dirección de Comisiones y Documentación.

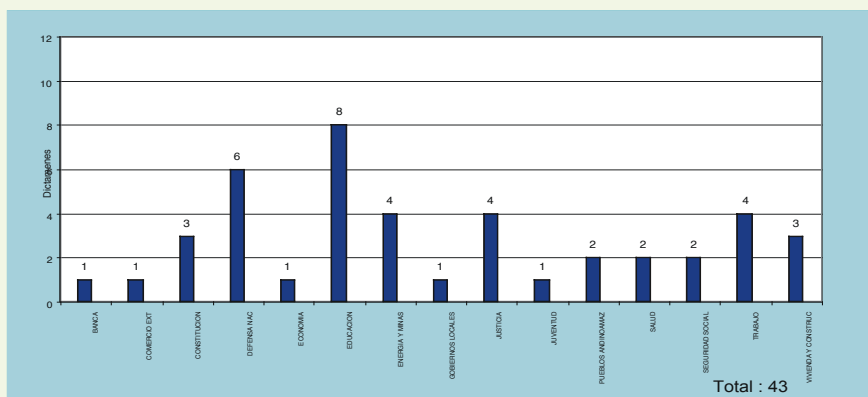
Como se puede observar, la comisión que más dictámenes emitió es la de Constitución y Reglamento (24), mientras que las Comisiones de Fiscalización y Contraloría, de Juventud y Deporte, y de Trabajo son las que menos dictámenes produjeron (2 cada una).

<sup>5</sup> Leyes Núms. 28638, 28694, 28722, 28710, 28718 y 28723.

Es importante señalar que la cantidad de dictámenes que producen las comisiones no constituye un indicativo de su verdadera producción de trabajo, ni de la calidad del mismo, toda vez que emiten, no solo dictámenes sino también informes. Por ejemplo, la Comisión de Fiscalización y Contraloría —que solo emitió dos dictámenes— atiende en mayor demanda investigaciones que estudios de proyectos de ley y, en consecuencia, la mayor producción de dicha comisión son los informes<sup>6</sup>.

En el gráfico que sigue se presenta la cantidad de dictámenes sobre autógrafas de ley observadas emitidos durante el período en estudio.

GRÁFICO N° 6  
 DICTÁMENES SOBRE LAS AUTÓGRAFAS DE LEY OBSERVADAS  
 Período Anual de Sesiones 2005-2006  
 (agosto-abril)



FUENTE: Oficina de Apoyo a Comisiones de la Dirección de Comisiones y Documentación.

De las 24 comisiones ordinarias, 15 han dictaminado sobre autógrafas de ley observadas, en tanto que 9 no lo hicieron; entre ellas, la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República; y la Comisión de Relaciones Exteriores.

A diferencia de las demás comisiones ordinarias, la de Relaciones Exteriores estudia y dictamina los tratados<sup>7</sup>. Estos, a pesar de que siguen el mismo proceso de dación de una ley, no pueden ser modificados por el Congreso, ni observados por el Ejecutivo<sup>8</sup>, dado que se trata de un instrumento internacional —previamente acordado por los países que lo han suscrito— y, en consecuencia, solo pueden ser aprobados o desaprobados en sus mismos textos originales sin variación alguna.

<sup>6</sup> El artículo 65° del Reglamento del Congreso establece: “son instrumentos procesales parlamentarios las proposiciones parlamentarias y los dictámenes e informes de las comisiones”.

<sup>7</sup> Aquí es importante precisar que no todos los tratados que celebra el Perú son estudiados y aprobados por el Parlamento. Solo los que versen sobre derechos humanos, soberanía, dominio o integridad del Estado, defensa nacional, obligaciones financieras del Estado; y los que crean, modifican o suprimen tributos, etc. Artículo 56° de la Constitución.

<sup>8</sup> Podría existir la posibilidad de alguna objeción a la resolución legislativa que aprueba el tratado, por parte del Ejecutivo. Pero esta sería procedente sólo si la decisión del Congreso alterara su texto original.

Esta podría ser una de las razones por las que, generalmente, dicha comisión no dictamina sobre autógrafas de ley observadas.

## 2. Leyes y resoluciones legislativas publicadas

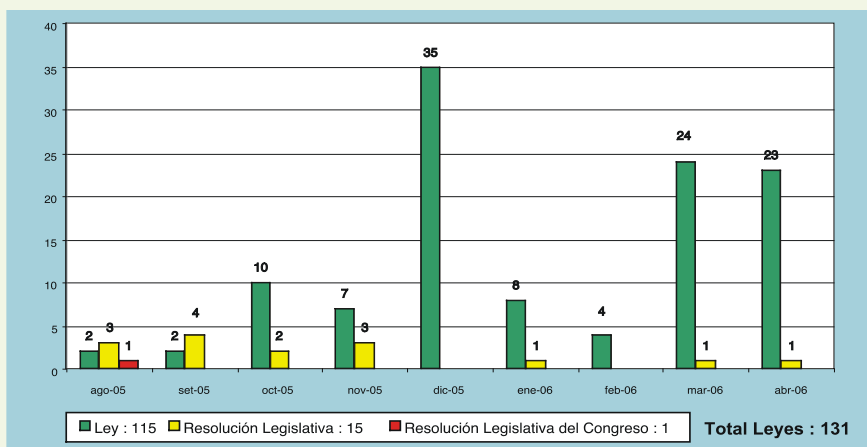
La promulgación y publicación de las leyes corresponden a una parte del proceso legislativo que se encuentra fuera del ámbito de trabajo de las comisiones. Sin embargo, teniendo en cuenta que la culminación de dicho proceso constituye un indicador relevante respecto de la elaboración de las leyes, se ha creído conveniente incluir el siguiente gráfico en el presente reporte.

En el período agosto 2005–abril 2006, fueron publicadas un total de 131 normas jurídicas, de las cuales, 115 fueron leyes; 15, resoluciones legislativas; y 1 resolución legislativa del Congreso<sup>9</sup>. Asimismo, según el ámbito que regulan, en este período fueron publicadas 93 leyes ordinarias, 12 de carácter presupuestal, 9 leyes orgánicas y 1 de reforma constitucional<sup>10</sup>, entre otras.

Del total de leyes publicadas en dicho período, 9 fueron observadas por el Ejecutivo. De ellas, el Pleno se pronunció por el allanamiento en 6 casos y por la insistencia, en 3.

Como se observa en el gráfico, los meses en los cuales se publicó un mayor número de leyes son diciembre del 2005 —mes que precede al período de receso parlamentario— y marzo y abril del 2006, fechas en las que el Congreso reinicia sus labores.

GRÁFICO N° 7  
LEYES Y RESOLUCIONES LEGISLATIVAS PUBLICADAS  
(por mes)  
Período Anual de Sesiones 2005-2006  
(agosto-abril)



FUENTE: Oficina de Apoyo a Comisiones de la Dirección de Comisiones y Documentación.

<sup>9</sup> Resolución Legislativa del Congreso que modifica los artículos 22°, 34°, 35° y 36° del Reglamento.

<sup>10</sup> Ley de Reforma de los artículos 91°, 191° y 194° de la Constitución Política del Perú.

### III.- FUNCIÓN DE CONTROL POLÍTICO

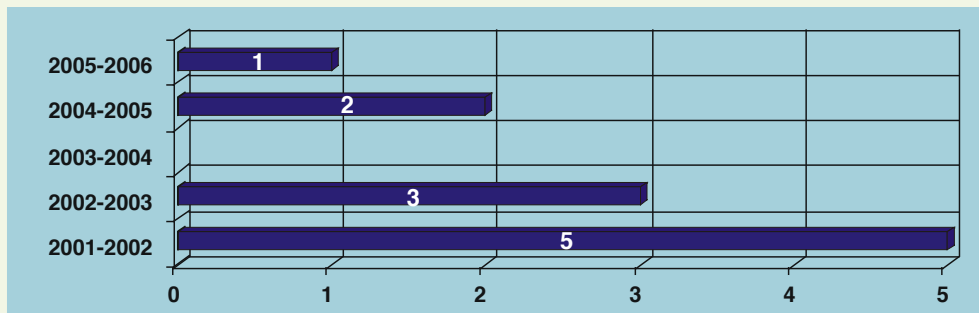
#### 1. Comisiones de investigación

Las comisiones de investigación, a diferencia de las demás, gozan de ciertas prerrogativas: el pedido del levantamiento del secreto bancario y la reserva tributaria<sup>11</sup>, entre otros. Sin embargo, las conclusiones a las que el Congreso arribe en el transcurso de la investigación no obligan al Poder Judicial a tomar acción, ni afectan el curso de los procesos judiciales<sup>12</sup>.

Como se aprecia en el gráfico que sigue, durante el período parlamentario 2001-2006 se conformaron en total 11 comisiones investigadoras<sup>13</sup>. Luego del gobierno de transición —en el nuevo período anual de sesiones 2001-2002— se ha conformado la mayor cantidad de comisiones investigadoras. Todas ellas relacionadas con la gestión del gobierno anterior.

Específicamente, en el periodo objeto del presente boletín (agosto 2005-abril 2006), el Pleno del Congreso aprobó la conformación de una sola comisión encargada de investigar “el transporte del gas del Proyecto Camisea, las causas y consecuencias de los reiterados accidentes producidos en el mismo y la determinación de las responsabilidades políticas, administrativas y penales a que haya lugar, así como el estudio y la evaluación de los compromisos asumidos en los contratos suscritos en materia ambiental<sup>14</sup>”.

GRÁFICO N° 8  
COMISIONES INVESTIGADORAS  
(por legislaturas)  
Período Parlamentario 2001-2006



FUENTE: Oficina de Apoyo a Comisiones de la Dirección de Comisiones y Documentación.

<sup>11</sup> Artículo 2º, numeral 5, segundo párrafo de la Constitución Política: “... El secreto bancario y la reserva tributaria pueden levantarse a pedido del juez, del Fiscal de la Nación o de una comisión investigadora del Congreso con arreglo a ley y siempre que se refiera al caso investigado”.

<sup>12</sup> Además, el segundo párrafo del artículo 97º de la Constitución Política señala: “...sus conclusiones no obligan a los órganos jurisdiccionales”.

<sup>13</sup> <http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/comisionacusa.nsf/acusaciones>

<sup>14</sup> El Pleno acordó conformar esta comisión el 09-03-2006. Al 26 de abril de ese mismo año, se realizó la primera sesión con la asistencia del ex Ministro de Energía y Minas, señor Carlos Herrera Descalzi.

Asimismo, durante el período 2002-2003 se conformaron tres comisiones investigadoras, las que prorrogaron su vigencia para el siguiente período. Una de ellas estuvo relacionada con el siniestro ocurrido en la discoteca Utopía; otra, con la administración y funcionamiento de EsSalud; y la última estuvo encargada de cumplir las conclusiones y recomendaciones de las 5 ex comisiones investigadoras del 2001-2002.

## 2. Comisiones ordinarias con carácter de investigación

Las comisiones ordinarias con carácter de investigación gozan de las mismas prerrogativas que poseen las comisiones de investigación conformadas por el Pleno<sup>15</sup>. Durante el período anual de sesiones agosto 2005-abril 2006 se otorgaron facultades de investigación a una comisión ordinaria y se amplió el plazo de vigencia a otra.

CUADRO N° 2  
COMISIONES ORDINARIAS CON CARÁCTER DE INVESTIGACIÓN  
Período Anual de Sesiones 2005-2006  
(agosto-abril)

Comisiones ordinarias con carácter de investigación	Asunto que se ha de investigar	Fecha de creación en el Pleno	Estado
Fiscalización y Contraloría	Facultades para la investigación sobre el audio que contiene la conversación entre los señores Fernando Olivera Vega, Genaro Delgado Parker y otros personajes	13-10-2005	Por presentar informe
Transportes y Comunicaciones	Encargada de investigar la Licitación Pública Especial Internacional, las revisiones técnicas vehiculares y la exoneración de concurso público por parte de la Municipalidad Metropolitana de Lima, a favor de la empresa SIEMENS, para que instale semáforos inteligentes en la Av. Canadá de esta ciudad.	04-10-2005 ampliación del plazo por 60 días hábiles el 15-09-2005	01/02/2006 Presentó el Informe Final

FUENTE: Oficina de Apoyo a Comisiones de la Dirección de Comisiones y Documentación.

## 3. Acusaciones constitucionales

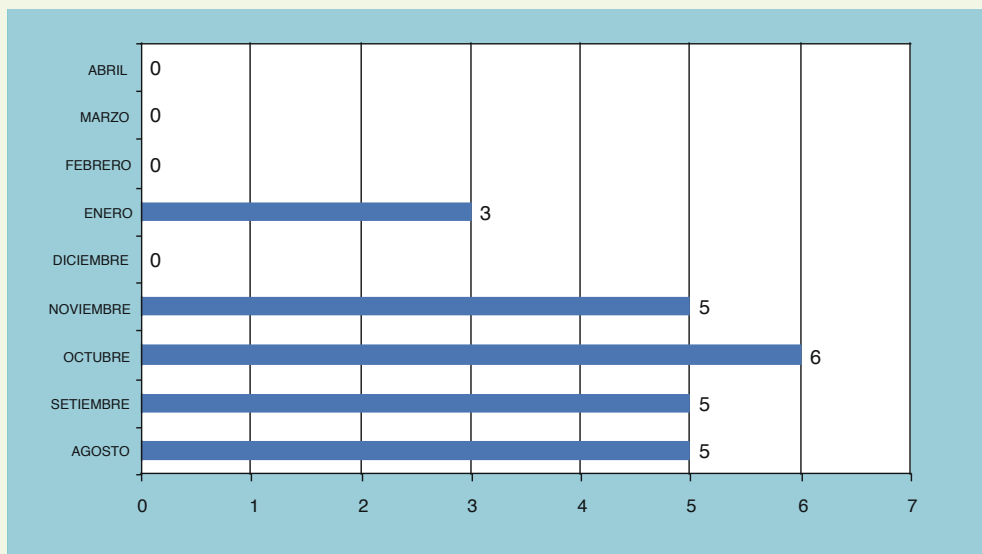
A través del procedimiento de acusación constitucional se realiza el antejuicio político a los altos funcionarios del Estado<sup>16</sup>. En el cuadro se muestra la cantidad de denuncias constitucionales

<sup>15</sup> Artículo 88° del Reglamento del Congreso, inciso a), tercer párrafo: "... tienen el mismo carácter y gozan de iguales prerrogativas las Comisiones Ordinarias que reciben el encargo expreso del Pleno del Congreso para realizar investigaciones en aplicación del artículo 97° de la Constitución".

<sup>16</sup> Artículo 89° del Reglamento del Congreso de la República.

presentadas en el período comprendido entre agosto del 2005 y abril del 2006. En dicho período fueron presentadas 24 denuncias de este tipo, de las cuales 3 se declararon como improcedentes, 2 se enviaron a la fiscalía. Las 19 restantes se encuentran en trámite<sup>17</sup>.

GRÁFICO N° 9  
ACUSACIONES CONSTITUCIONALES  
(por mes)  
Período Anual de Sesiones 2005-2006  
(agosto-abril)



FUENTE: Oficina de Apoyo a Comisiones de la Dirección de Comisiones y Documentación.

Entre los delitos funcionales más recurrentes y que motivaron dichas denuncias figuran: infracción constitucional (9), prevaricato (5), asociación ilícita para delinquir (5), abuso de autoridad (4), omisión de denuncia (2), contra la administración de justicia (2), entre otros<sup>18</sup>. La mayoría de estas denuncias fue presentada por ciudadanos y congresistas (16 y 5, respectivamente), mientras que los tipos de funcionarios con mayor denuncias fueron el Fiscal de la Nación y los ministros (6 y 5, respectivamente).

<sup>17</sup> Se consideran las denuncias presentadas desde el 8 de agosto del 2005 hasta el 16 de enero del 2006.

<sup>18</sup> Cabe aclarar que una misma denuncia puede contener más de un tipo de delito, razón por la cual el total de denuncias presentadas es, en este caso, menor que el número de delitos imputados.