

El COORDINADOR.— Agradecemos la ponencia del licenciado Eduardo Carbajal Betancourt, director general de la Cámara de Representantes de Uruguay.

En seguida tenemos la ponencia del doctor José Carlos Chirinos Martínez, ex director general parlamentario del Congreso de la República del Perú, quien nos tratará el tema Investigación Parlamentaria e Investigación Judicial.

El señor CHIRINOS MARTÍNEZ.— Buenas tardes tengan todos ustedes, vamos a tratar de despertar a esta hora un poquito pesada ya, estarán pensando en el almuerzo, pero si me prestan atención les prometemos un pisco sour bien helado.

Había preparado todo un PowerPoint, pero creo que el tiempo no nos permite y vamos a ir saltando muchos de ellos.

El tema de investigación parlamentaria e investigación judicial es un tema sumamente amplio que lo estamos tratando de enfocar en dos puntos muy centrales e incluso lo hemos titulado el Derecho de los Representados a Conocer.

En este trabajo pretendemos, uno, devolver al Parlamento a través de las comisiones investigadoras su rol protagónico que siempre ha tenido en la esfera política en todos los países y como segundo objetivo que el parlamento tenga nuevamente interrelación con los ciudadanos entendiendo que la publicidad de las investigaciones es un vehículo imprescindible para poner al ciudadano en contacto con sus representantes.

Las comisiones investigadoras es el vehículo imprescindible que va a permitir vincular a los representados y sus representantes, sin embargo, en este desarrollo tenemos que ver si las comisiones parlamentarias investigadoras coligen, confrontan, coinciden o concuerdan con la investigación judicial. Voy a señalar algunas características al respecto.

Para ello hemos dividido el trabajo en tres capítulos, el cual les será entregado oportunamente.

El primer capítulo está referido a las comisiones parlamentarias investigadoras y vamos a ver la evolución histórica. Realmente, don Yon Javier en su exposición, ha hecho todo el marco conceptual que nos va a permitir avanzar un poco, ¿por qué? Porque nos ha desarrollado el tema del control político. Debemos señalar que el control político es el género y la comisión investigadora es una especie de control político, entonces, desde esa perspectiva al haber en el siglo XIII aparecido por primera vez un control político, las comisiones investigadoras como tal, nos dice Fernando Santolaya, aparecen en el siglo XIV durante los reinados de Eduardo II y Eduardo III, especialmente en este último y se van a mantener casi, casi con las mismas características hasta el siglo XVIII.

Pero ¿buscando qué surgen? Buscan fundamentalmente ser órganos informativos de las cámaras, órganos que les procuren dar información a las cámaras, es decir, un instrumento a través del cual las cámaras logran información para todos los miembros de las cámaras.

Encontramos así, entonces, que el origen es facilitar la labor del Pleno, un instrumento de control del Ejecutivo, un control del Ejecutivo ¿por qué? Se controla lo que se conoce, si no se conoce, no se controla. Las acciones del ejecutivo son tan complejas y diversas que se requieren órganos que controlen, que investiguen ese accionar y lo pongan en conocimiento de los otros miembros del parlamento.

Así pues, en el origen de las Comisiones Parlamentarias encontramos dos motivos claros: facilitar la labor del Pleno y ser un instrumento si no de control del ejecutivo, sí, al menos, de equilibrio, entre los que contaba el régimen parlamentario cuando, al principio, sí consistía en una suerte de lucha dialéctica entre Parlamento y Gobierno. En esta evolución se debe tener en cuenta la dependencia legitimadora del Ejecutivo respecto del Legislativo (coincidencia ideológica-partidaria), para ser exactos, entre la mayoría parlamentaria y el ejecutivo; de la democratización del parlamento surge una relación entre las mayorías/minorías; la primera, defensora del gobierno, y la segunda, opositora, cuestionadora y, por tanto, ansiosa de poner a los ojos de la opinión pública los actos de gobierno que contravienen el orden constituido.

No podemos dejar de mencionar en la evolución de las comisiones investigadoras la revolución tecnológica, que ha favorecido a los medios de información y comunicación, que muestran el accionar del Parlamento Clásico como un órgano lento y falto de reacciones ante las acciones del ejecutivo, por lo tanto, le impone la tarea de adecuarse a los tiempos y de ser los verdaderos ojos de los representados. Esta evolución de las tecnologías pone en un gran reto al Parlamento.

Hace cuatro meses ocupe el cargo de Secretario General de la Presidencia del Consejo de Ministros. Y pude comprobar que el ejecutivo tampoco tenía la información que requería pedírsela a cada ministro, y cada ministro a los funcionarios que existen en cada ministerio. Mientras llega la información para una toma de decisiones pasa tiempo valioso. Nada más cercano a la frase de Giovanni Sartori "definitivamente las democracias han demostrado que son mejores que las autocracias, pero el gran reto todavía es demostrar que las democracias son eficientes".

Así en democracia el funcionario no ejecuta una acción o brinda una información si esta no cuenta con los debidas visaciones y la firma de los responsables de los informes de lo contrario dirá "aquí le falta el visto de asesoría jurídica" ah, no, no, pero tiene también que opinar el de presupuesto, pasan tres días y recién sale la resolución. Sin embargo un autócrata tomo una decisión el viernes a las diez de la noche, sábado a las cinco de la mañana Ud. podrá ver el diario oficial la orden ejecutada, claro vulnerando todos los procesos y violando derechos, Lo cual no debe ocurrir en un Estado Constitucional de Derecho.

Entonces, ante estos nuevos adelantos y la búsqueda de instrumentos eficaces para que los parlamentos estén informados es que se configuran las Comisiones Investigadoras pero la pregunta sigue flotando ¿solo información para los miembros del Parlamento o es información a la que tienen derecho también a acceder a quienes representan es decir para conocimiento de los ciudadanos.

Especial mención merece el sistema norteamericano de Comisiones Investigadoras Parlamentarias, que se han convertido en el cuerpo representativo mejor informado del mundo, convirtiéndose en un instrumento de debate político y de equilibrio entre los poderes, tan importante, que ha dejado sentir su influencia en los demás sistemas.

En el caso peruano, nuestra historia es rica cómo hemos ido evolucionando; así tenemos: La comisión bicameral para la investigación de defraudaciones fiscales en el período 1884-1895, creada por Ley del 23 de diciembre de 1895 y la comisión investigadora sobre presuntos actos de corrupción cometidos por la Peruvian Corporation en la obtención de un contrato con el Estado (1896).

Con Rango Constitucional aparece en la Constitución de 1920 en el artículo 99, establece que las cámaras podrán nombrar comisiones parlamentarias de investigación o de información.

Luego tenemos la constitución de 1933 artículo 119, regula la obligatoriedad de brindar información y documentos de las autoridades de la administración pública e incluso hace referencia expresa autoridades judiciales.

Pero sin lugar a dudas la mejor conceptualización surge en la Constitución de 1979 en su artículo 180: *"El Congreso y cada Cámara pueden nombrar Comisiones de Investigación sobre cualquier asunto de interés público. Es obligatorio comparecer al requerimiento de dichas Comisiones, bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial"*. Surge así el término **asunto de interés público; permitiendo al parlamento iniciar investigaciones sobre una gama muy amplia de temas pero que tengan interés público.**

La Constitución vigente de 1993 en su artículo 97 no señala que *"El Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier **asunto de interés público**. Es obligatorio comparecer, por requerimiento, ante las comisiones encargadas de tales investigaciones, **bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial**. Para el cumplimiento de sus fines, dichas comisiones pueden acceder a cualquier información, la cual puede implicar el levantamiento del secreto bancario y el de la reserva tributaria; excepto la información que afecte la intimidad personal. Sus conclusiones no obligan a los órganos jurisdiccionales."*

Debemos tener en cuenta que el artículo en referencia tiene concordancia con el inciso 2 del artículo 139:

"Son principios y derechos de la función jurisdiccional:

...

2. *La independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional. Ninguna autoridad puede avocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional ni interferir en el ejercicio de sus funciones. Tampoco puede dejar sin efecto resoluciones que han pasado en autoridad de cosa juzgada, ni cortar procedimientos en trámite, ni modificar sentencias ni retardar su ejecución. **Estas disposiciones no afectan el derecho de gracia ni la facultad de investigación del Congreso, cuyo ejercicio no debe, sin embargo, interferir en el procedimiento jurisdiccional ni surte efecto jurisdiccional alguno***

El Perú, aparte de la Constitución, en su Reglamento, ha quedado establecido en el artículo 88, y tenemos aquí un cuadro de cómo se han desarrollado las comisiones investigadoras de 1990 al 91, la mayor cantidad; 93 al 95 hay un dato muy curioso, el año 90 inicio del gobierno de Alberto Fujimori no tenía mayoría parlamentaria, Entre el 93 y el 95, después del autogolpe y el establecimiento de la Constitución del 93, con un nuevo parlamento de mayoría absoluta en el gobierno, las comisiones investigadoras fueron casi nulas, lo mismo en el 95 a 2000, al 2001, que fue el período de transición. Luego comienzan a tener vigor nuevamente las comisiones investigadoras.

Muy bien, ¿cuál es la labor? Este es un tema muy importante porque tenemos que saber. Una comisión investigadora siempre está señalada sobre un asunto de interés público, pero la gran pregunta es un interés público, ese es el quid del asunto, ¿qué es el interés público?

César Landa, ex presidente del Tribunal Constitucional Peruano, nos dice que el interés público es un concepto jurídico abierto e indeterminado susceptible de albergar tantos sentidos como intenciones hay (saludables o nocivas) para promover una investigación parlamentaria.

Para HÄBERLE (...) el interés público es un concepto guía que «se encuentra en todos los planos de la jerarquía de las normas y en todos los ámbitos del derecho, pero también en el contexto de todas las funciones del Estado, como principio, norma y tipos jurídicos»

En este sentido, **el interés público, más que un mero concepto vendría a ser un principio que orienta y dota de legitimidad la actuación de los poderes del Estado (que no puede ser confundido con el interés concreto de quienes gobiernan) (Gorki), y una fórmula que constituye la convivencia social (Haberle).**

¿Pero qué buscan, finalmente, las comisiones investigadoras parlamentarias? Dice que lo que buscan finalmente es poner en evidencia los hechos y dar información, muy bien, pero qué hechos, qué información, aquí viene toda una disquisición doctrinaria y que no lo vamos a encontrar buscándolo detrás de la conceptualización de comisiones investigadoras, tenemos que irnos a la conceptualización de lo que es Control Político.

Cuando se forma una comisión investigadora, como en todos los países, en la práctica lo primero que revisamos es quienes van a ser los responsables, eso dejémoslo al aspecto jurisdiccional, la investigación de las comisiones investigadoras parlamentarias es una esfera mucho más amplia, mucho más grande. No podemos ser los miopes y ver el árbol y no todo el bosque, ¿por qué?, porque necesitamos ver que no tenemos una responsabilidad directa, inmediata; sino una responsabilidad difusa, ¿cómo obtenemos esa responsabilidad difusa?, cuando damos a conocer a los representados qué es lo que está cometiendo el gobierno, qué está haciendo el Ejecutivo, es decir, la opinión pública que finalmente expresa su voto es la que genera la responsabilidad.

Muy bien, si entonces hemos dicho que la comisión investigadora es sobre un determinado tema de interés colectivo, debemos preguntarnos si estas acciones son hechos aislados, si esa acción es un hecho aislado de uno o más funcionarios, forman parte de una oferta política plasmada a través de una política pública, es el ordenamiento jurídico recién elaborado; el ya existente o el vacío legal y el que permite accionar el gobierno que genera la atención del cuerpo electoral o realmente solo el accionar delictuoso o la negligencia de un determinado funcionario.

Y, nosotros, bueno, en particular me hago responsable totalmente, queremos señalar lo siguiente, cuando hacemos una investigación no podemos solo buscar responsabilidad directa o penal, tenemos que partir por el marco general, ¿cuál es el marco general?, el hecho de investigación que está sucediendo es parte de un ofrecimiento político, ¿ese control que vamos hacer de ese ofrecimiento político se plasmó en una política pública?, ¿cómo se plasma una política pública?, a través de una norma, es esa norma que plasma esa política pública la que está permitiendo aspectos nocivos o permisivos a los ciudadanos o a los intereses del Estado, que permite la comisión de delitos.

En su defecto, administrando bien la política pública, es el marco jurídico que rige la política pública, la permisiva, la que tiene un vacío legal, la que tiene un defecto en su conceptualización, que permite que malos funcionarios aprovechen ese vacío legal, pongo ejemplos para poder entendernos. El caso peruano: quedó frustrada una comisión investigadora para ver el tema de Forsur, ¿qué es el Forsur?, la organización que debió encargarse de la reconstrucción del Sur ante el terremoto que sufrió Ica, entonces el Ejecutivo mandó un proyecto de ley para formar una comisión, un organismo que se encargara de la reconstrucción, hasta ahora no se termina desde le 2007.

Pero, ¿qué pasó?, la propuesta llegó al Parlamento, la propuesta pasó por un tema de conceptualización ideológica, era un tema ejecutivo, el Parlamento con una visión parlamentarista, corporativista, creó un organismo assembleísta y participación de alcaldes distritales, provinciales, presidentes regionales,

todos eran responsables, nadie el culpable; todos hablan, nadie define.

El tema es que la política pública [...] ¿cómo se plasmó en una norma?, la política pública originó que en la ejecución de la administración de los recursos no se pudiera ni siquiera poder establecer avances,

Llegamos a la conclusión que las comisiones parlamentarias deben evaluar políticas públicas, el orden jurídico y las responsabilidades, y cuando hablamos de responsabilidades aquí también muchas veces simplemente como diría tres patines en la clásica serie, ¡a la reja!; ¿estamos hablando de responsabilidad penal?, no, cuando hablamos de responsabilidades hablamos de responsabilidades que pueden ser de carácter civil, penal, administrativo o político. Es decir, las responsabilidades de los altos funcionarios del Estado que nuestro ordenamiento jurídico tiene sus propias características.

Muy bien, un tema de interés público que originó ello, así tenemos que decirle al ciudadano, señor, el gobierno ofreció tal cosa, lo plasmó a través de una política pública, de una norma y luego de eso, estos funcionarios ejecutaron correcta o incorrectamente, así debe conocer al ciudadano.

Pero, entonces solo nos quedamos en el Parlamento en evidencia, ese es otro de los problemas que tenemos casi todos los parlamentos del mundo, diríamos que somos el niño de la escuela que decimos, él es, pero sólo sabes decir quien es, no tenemos la capacidad los parlamentos de proponer mecanismos de corrección en sus recomendaciones. No es imperioso para que los parlamentos y las comisiones investigadoras tengan credibilidad con los ciudadanos, que demos mecanismos de corrección, entonces recordemos que se instrumentaliza a través de una norma.

Entonces, para cerrar el círculo de todas estas propuestas tendremos que decir en nuestras recomendaciones y debemos dar las alternativas legislativas de corrección a la norma que está originando el hecho investigado, pongo otro ejemplo; nosotros tenemos un sistema general de contrataciones y adquisiciones del Estado, la misma ley establece en una disposición complementaria transitoria, que se puede firmar convenios con organismos internacionales para que estos organismos internacionales realicen sus contrataciones bajo otros esquemas normativos. Esa disposición es aprovechada por gobiernos regionales, por alcaldes, hasta por ministros de Estado, para firmar convenios con esos organismos y ejecutar obras; saliéndose del marco legal de la Ley General de Contrataciones y Adquisiciones, todo el mundo acusa que eso es una corruptela, pero nadie propone la norma de derogatoria del marco legal que lo permite; entonces, de qué estamos hablando.

Quiero señalar rápidamente unos ejemplos donde en el Perú sí hemos avanzado en algo, la Comisión de Fiscalización encargada de la investigación del Banco de Materiales, Banmat, estableció que prestaban dinero a ciudadanos que no tenían capacidad de devolución, ¿qué estaban generando?, estaban generando que esa entidad pierda.

Las comisiones parlamentarias investigadoras públicas o reservadas, se dice de que los parlamentos tienen información privilegiada que pueden poner en riesgo la investigación judicial, que para evitar poner en riesgo la investigación judicial es preferible que se mantenga la reserva, entonces la gran pregunta es, ¿en qué nos diferenciamos entonces de la investigación judicial si el rol del Parlamento es poner a la luz de los ojos de los ciudadanos los hechos?, si lo que buscamos es un control difuso.

Nuestro reglamento vivimos una involución, porque teníamos que nuestras comisiones investigadoras eran públicas y se acordó que sean reservadas. Pero, curiosamente a pesar de dejar una válvula abierta, que dos congresistas o dos parlamentarios pidieran que sea pública y con la votación del cincuenta más uno de los miembros de la comisión se hacía pública, en la practica la mayoría de comisiones han sido públicas y las que han sido reservadas han generado mas daño a los investigados, ¿por qué?, se tejen especulaciones tras el velo del secretismo.

En nuestro cuadro comparado, pública en el Perú, reservada excepcionalmente es pública, España también tiene ese sistema, en Francia son públicas, sin embargo hay puede ser difundida por televisión o en secreto, reservadas en Estados Unidos, públicas en Alemania.

Éste es un cuadro de apremios que tienen las comisiones en diversos países: Perú, España, Francia, Italia, Estados Unidos, Alemania.

Conclusiones: Sé que la hora ha sido no muy propicia y estamos terminando, estamos concluyendo que las comisiones parlamentarias investigadoras son cuerpos especializados del Pleno, con la finalidad de recabar información sobre asuntos de interés público, y poner ante los ojos de los representados las acciones de gobierno para que sea este quien tome conocimiento.

La comisión parlamentaria investigadora sobre un determinado tema de interés colectivo debe tener en cuenta en su estudio y análisis la política pública, el ordenamiento jurídico para poder determinar la responsabilidad política.

Las comisiones parlamentarias de investigación buscan poner en conocimiento del elector la información, de otra manera no tendrían acceso, cuando tiene el carácter de reservado, tendríamos a la opinión pública alejados del rol del Parlamento, y por consiguiente lo alejan de los representados.

Recomendaciones: que las comisiones parlamentarias investigadoras no se limiten a determinar responsabilidades, es un error decir que sólo van a determinar responsabilidades, sino que deben analizar políticas públicas, ordenamientos jurídicos con el objeto de interés que las comisiones parlamentarias en sus recomendaciones, propongan alternativas y adopten el sistema paralelo en las investigaciones parlamentarias, y que sus actos sean públicos, una muestra de acercamiento entre los representantes y los representados, que desean se informados de los temas de interés pública.

Es decir, sintetizando, una comisión investigadora cumplirá su fin si es que logra informar al ciudadano por qué una política pública ha fracasado, por qué el ordenamiento jurídico tiene vacíos o es deficiente y quiénes son los responsables.

Muchas gracias

(Aplausos).